

РЕШЕНИЕ

№ 889

гр. София, 13.02.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав,
в публично заседание на 13.01.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **9831** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. АПК във вр. чл.76, ал.5 от ЗЗО.

Образувано е по жалба на „Специализирана акушеро-гинекологична болница за активно лечение д-р Щерев“ ЕООД, представлявано от Н. К. М. срещу заповед № РД-12-146/20.09.2022г. на директора на СЗОК.

В обстоятелствената част на жалбата са въведени съображения за незаконосъобразност на акта, поради постановяването му в противоречие с нормите на материалния закон, изискването за форма и процесуалните правила. Изложено е, че неправилно актът е издаден на правно основание чл.74, ал.5 ЗЗО, защото дружеството е подало възражение срещу констатациите в протокола за неоснователно получени суми, свързани с направени хистологични изследвания от лица, с които е имало сключени граждански договори. Наличието на надлежно администрирано възражение, с което е взето становище във връзка с констатациите в издадените протокол № РД-18-413- 4/01.09.2022г. и протокол за неоснователно получени суми № РД-18-413-5/01.09.2022г) изключвало обвързаната компетентност на административния орган съгласно чл. 74, ал. 5 ЗЗО. От издадената заповед не ставало ясно въз основа на какви фактически основания административният орган е достигал до извод за налагане на административно наказание. Ответникът не само не бил изложил самостоятелни мотиви при издаване на заповедта, но и не е обсъдил наличието на подадено възражение, съображенията и исканията в него, вкл. и за отнасяне на спора за решаване от арбитражна комисия. Изтъква се, че през времето, в което са констатирани извършените нарушения (дейности от лица на граждански, а

не на трудови договори и не уведомяването в срок на регионалната здравноосигурителна каса), лечебното заведение е имало назначено лице на трудов договор (патоанатом - д-р Р. Д.). В периода на проверката 01.01.2021г. - 31.05.2022г., патоанатомът със сключен трудов договор със „Специализирана акушеро-гинекологична болница д-р Щерев“ ЕООД, е бил е неплатен отпуск. Тоест, макар дейностите да са извършени от лица, назначени на работа на граждански договор, не било налице неизпълнение на поетите индивидуални договорни задължения, както и на приложимите законови и подзаконови нормативни актове. Освен това, контролорите са посочили, че хистологичните резултати в проверените истории на заболяванията на здравноосигурените лица са били изпълнени в съответствие с изискванията на клиничните пътеки, поради което нямало неизпълнение на договорни задължения, което да доведе до основание за възстановяване на суми по реда на чл. 76б от ЗЗО.

Заличаването на лицето, назначено на трудов договор, след изтичането на тридесет дни от ползвания отпуск, респективно уведомяването на СЗОК не биха довели до различен резултат, според твърденията на жалбоподателя. Точното изпълнение на договорните задължения от страна на лечебното заведение не давало основание за налагане на финансова неустойка. Жалбоподателят счита, че при издаването на заповедта, директорът на СЗОК е допуснал нарушение на основните принципи по чл. 6, ал 1 и ал. 2 от АПК, чл. 7 и чл. 9, ал. 2 от АПК. Не било констатирано нарушение на диагностично - лечебните процеси и са били извършени съответните хистопатологични изследвания. „Нарушението“ се свеждало само и единствено до обстоятелството, че патолозите не са със сключен трудов договор и СЗОК не е уведомена за соченото обстоятелство (а, оттам и не е извършена промяна на приложение № 1 към сключения договор между СЗОК и „САГБАЛ д-р Щерев“ ЕООД). Административният орган е нарушил и задължението си по чл. 7 от АПК да издаде акта, като прецени всички действителни факти и доводи от значение за случая - извънредното положение, извънредната епидемична обстановка, дълготрайното отсъствие на титуляря, който има сключен основен трудов договор с лечебното заведение, извършените диагностично - лечебни дейности и алгоритми по клиничните пътеки в полза на здравноосигурени лица, без да са констатирани нарушения при изпълнението им, свързани с дължимия обем и качество на здравна грижа и нарушения по повод резултатите от извършените хистологични изследвания.

В проведеното съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. М. Ел-Т., който поддържа оспорването на акта, а по същество моли за неговата отмяна, поради незаконосъобразност. Подробни правни аргументи са изложени в писмена защита от 30.01.2023г. Не е направено искане за присъждане на разноските по делото.

Ответникът – директор на СЗОК се представлява от юрк. И. М., която оспорва жалбата. По същество се сочат доводи за нейната неоснователност и законосъобразност на постановения акт. Излага се, че обжалваният акт е издаден от компетентен орган, в установената форма, при съблюдаване на реда за провеждане на административното производство и в съответствие с нормата на материалния закон. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в процеса и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание и прецени събраните по делото

доказателства по чл.235, ал.2 ГПК във вр. чл.144 АПК, приема за установено следното от фактическа страна:

Не е спорно между страните и от доказателствата по делото се установява, че жалбоподателят е лечебно заведение, на което е издадено разрешение за осъществяване на лечебна дейност № МБ-284/15.03.2021г. на министъра на здравеопазването.

Между лечебното заведение и НЗОК е сключен договор № 22-2489/25.02.2020г. за оказване на болнична помощ по клинични пътеки; за извършване на амбулаторни процедури и на клинични процедури, съгласно Н. за МД 2020-2022г.

Със заповед № РД-18-413/16.05.2022г. на директора на СЗОК (л.25- л.26) е наредено извършването на проверка на лечебното заведение със задачата да се осъществи контрол по изпълнението на договора на лечебното заведение за оказване на болнична медицинска помощ в съответствие с Н. за МД 2020- 2022г. Срокът за извършване на проверката, определен в заповедта, е от 16.05.2022г. до 27.05.2022г. Указано е за резултатите да бъде съставен протокол, който да се представи на директора на СЗОК.

Със заповед № РД-25-413#1/09.06.2022г. в състава на проверяващия екип освен д-р В. Д. и М. Д.- Г.- контролори в ДКБМП е включен и Х. Т., също контролор в отдел ДКБМП. Впоследствие със заповед № РД-25-413#3/09.08.2022г., последното длъжностно лице е изключено от състава на проверяващата комисия.

Съставен е бил протокол № РД-18-413-4/01.09.2022 г. (Протокола), видно от който са констатирани следните нарушения:

В хода на проверката е установено, че хистологичните резултати в проверените ИЗ на З., са били изпълнени в съответствие с изискванията на клиничните пътеки и са извършени от клинични патолози на граждански договори д-р Х. М. - граждански договор № 27/14.12.2020г., граждански договор № 01/ 31.12.2021г. ; д-р С. В. - граждански договор № 24 /04.01.2021г., граждански договор № 14/ 31.12.2021г. и д-р А. Г. - граждански договор № 23/04.01.2021г., граждански договор №13/31.12.2021г.

По т. 1 от Протокола (подточки 1.1 и 1.2), т. 2 от Протокола (подточки 2.1 и 2.2) и т. 3 от Протокола (подточки 3.1 и 3.2) е констатирано нарушение на чл. 262, ал.1, т. 6 и ал. 2, т.4 от Н. за МД 2020-2022г., във връзка с чл. 268, ал.1, т.6. и чл. 271, т.1 „при наличие на сключен договор изпълнителят на БМП е длъжен: 1. при промяна на всяко от обстоятелствата, удостоверени с документи по чл. 268 и 266, да уведоми РЗОК и да представи в срок до 14 работни дни от настъпване на промяната копие от съответния документ“.

За така визираните нарушения е съставен протокол за неоснователно получени суми № РД-18-413-5/01.09.2022г. по общо 543 бр. ИЗ по КП № 160, КП № 162, КП № 163 за периода 01.01.2021г.-31.05.2022г., като общата сума, която подлежи на възстановяване е на стойност от 412 067.20 лева. Впоследствие е издадена и писмена покана относно възстановяване на суми, получени без правно основание изх. № 29-02-79/20.09.2022 г., чиято законосъобразност е предмет на изследване по адм.дело № 10073/2022г. по описа на АССГ, 24 състав.

По т.4 от протокола е установено, че от предоставените от ЛЗ работни графици на специалисти за периода 01.01.2021г.- 31.05.2022г. д-р Р. Д. присъствал без оказани часове за работа. Д-р Р. Д. е отсъствал за периода от 15.12.2020г. до 31.05.2022г. През това време трудовото правоотношение на д-р Р. Д. не е било прекратявано. Съгласно трудов договор № 189/05.06.2013г. д-р Р. Д. е назначен и постъпил на работа на 10.06.2013г.

Прието е по тази т.4, че съгласно чл. 262, ал. 3 от Н. за МД 2020-2022г., ако лекар със специалност, посочен в приложение № 1, ползва последователно повече от 30 работни дни неплатен или платен отпуск, същият се изключва (заличава) от приложението. При извършена справка от ИС на СЗОК е било констатирано, че д-р Д. не е изключен /заличен/ от подаденото приложение № 1 за специалисти, за периода 01.01.2021г. - 31.05.2022г. При промяна на всяко от обстоятелствата, удостоверени с документите по чл.268, ал.1, т.6, лечебното заведение трябва да уведоми СЗОК и да представи в срок до 5 работни дни от настъпване на промяната копие от съответния документ.

Административното производство е приключило с издаване на заповед № РД-12-146/20.09.2022г. , с която на основание чл.416, ал.3 от Н. за МД 2020-2022г. на „Специализирана акушеро-гинекологична болница за активно лечение д-р Щерев“ ЕООД е била наложена санкция „финансова неустойка“ в размер на сумата от 150.00 /сто и петдесет/ лева за констатираното в т.4 от протокол № РД-18-413-4/01.09.2022г. нарушение на чл.262, ал.3 във вр. чл.271, т.2 от Н. за МД 2020-2022г.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София-град достигна до следните правни изводи:

Жалбата е допустима – подадена е срещу подлежащ на оспорване пред съд административен акт, от лице, чиято правна сфера той засяга неблагоприятно, в законоустановения 14 - дневен срок, считано от 26.09.2022г.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Съдът след като извърши дължимата на основание чл.168, ал.1 АПК проверка за законосъобразност на атакувания акт, освен на основанията, посочени от „САГБАЛ д-р Щерев“ ЕООД и на всички такива по чл.146 АПК, преценява следното:

На първо място, актът е постановен от компетентен орган – директор на СЗОК /чл.59, ал.13 ЗЗО/, при условията на заместване от зам. директора на СЗОК по силата на заповед № РД-09-131/04.02.2022г. Не се констатира порок на решението по чл.146, ал.1 от АПК.

На второ място, оспореният акт е издаден в писмена форма и съдържа нормативно установените в чл.59, ал.2 от АПК реквизити. Посочени са обективно и пълно фактическите основания за неговото постановяване. Изложените в акта факти съответстват на приложените по делото писмени доказателства. Не се установява порок във формата по см. на чл. 146, т. 2 от АПК, който да обуславя отмяна на акта /Постановление № 4/1976г. на Пленума на ВС и ТР № 4/22.04.2004г. по дело № ТР-4/2002г. ОСС на ВАС; Тълкувателно решение № 16/31.03.1975г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния съд/. Ответникът е формирал своите изводи въз основа на приложения и приобщен в административната преписка доказателствен материал. Ответникът, чрез своите фактически констатации обосновава е посочил действителното правно положение, не се установява непълнота на фактите, а след анализ и проверка на същите, съдът приема, че те са и реално осъществени. Волята на административния орган е ясно изразена, не съществуват пропуски или грешки, което е предпоставка за правилното упражняване на съдебния контрол за законосъобразност и осигурява възможност на оспорващия да организира адекватно защитата си във висящия съдебен процес. Действително на стр.3 в диспозитива на акта е посочено, че жалбоподателят в 14 дневен срок от връчване на заповедта трябва да преведе по банков път сумата на наложената санкция от 600.00 лева, а нейният действителен размер е 150.00 /сто и петдесет/ лева. Касае се за

допусната очевидна фактическа грешка при изписване на цифрата 600.00 /шестстотин/ лева, която обаче не може да доведе до отмяна на акта само на това основание, защото волята на органа е недвусмислена, че стойността на финансовата неустойка възлиза на 150.00 /сто и петдесет/ лева.

На трето място, мотивирането на акта следва да бъде разгледано в съответствие с правилата за провеждане на процедурата пред административния орган, доколкото същественото им нарушаване води до ограничаване правото на защита и правото на участие в административния процес /широк смисъл/, съответно до отмяна на издадения акт /чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 от АПК/.

Преценката на административния орган в случая е направена, след като са обсъдени всички релевантни за случая факти и обстоятелства в изпълнение на разпоредбите на чл.35 и чл.36 от АПК, изискващи индивидуалният административен акт да се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая. Съобразно служебното начало в административния процес, административният орган е събрал всички необходими доказателства, извършил е надлежна проверка на същите, а окончателният правен резултат е в съответствие с приетите фактически установявания. Не са допуснати съществени процесуални нарушения, които да са довели до неправилно приложение на материалния закон, тъй като фактите вярно са подведени под съответните материалноправни разпоредби. Не е нарушено и накърнено правото на защита на жалбоподателя в хода на производството.

Заповедта за възлагане на проверката, съдържа правните и фактическите основания за издаването ѝ с определяне на проверяващото лице/лица, обектът - наименование и месторазположението му, видът, задачата и срокът на проверката. Констативният протокол за резултатите от проверката е съставен от компетентни органи съгласно чл.72, ал.2 ЗЗО /заповед № РД-18-413/16.05.2022г., заповед № РД-18-413#1/09.06.2022г. и заповед № РД-18-413#3/09.08.2022г. на директора на СЗОК/. Протокол № РД-18-413-4/01.09.2022г. е връчен на жалбоподателя на 01.09.2022г., като срещу обективизираните в него констатации не е подадено възражение. Противно на наведеното от жалбоподателя твърдение, съдът приема, че административният орган не е нарушил задължението си по чл.7 АПК да издаде административния акт, след като прецени всички действителни факти и доводи от значение за случая, както и задължението си по чл.9, ал.2 АПК, защото е събрал и обсъдил всички необходими доказателства. Тук е мястото да се отбележи, че подаденото от жалбоподателя възражение вх. № 22-2489-14/07.09.2022г. е единствено срещу констатациите в протокол за неоснователно получени суми № РД-18-413-5/01.09.2022г., който не е послужил, като основание за издаване на процесната заповед. Ето защо и ответникът не е имал задължение да отнесе настоящия спор за разглеждане пред арбитражна комисия по реда на чл.75 ЗЗО, а правилно е издал заповед на правно основание чл.74, ал.5 ЗЗО.

На четвърто място, спорът между страните се свежда до приложението на нормите на материалния закон- чл.146, т.4 от АПК.

Разпоредбата на чл.416, ал.3 от Н. за МД за 2020-2022 г. предвижда налагане на санкция "финансова неустойка", когато изпълнител на болнична медицинска помощ наруши установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация, но само в случай, че не е налице явна фактическа грешка.

В Н. за МД за 2020-2022 г., както и в ЗЗО не се съдържа легално определение на "явна фактическа грешка", поради което и предвид общите правила, следва да се приеме, че

явната фактическа грешка представлява несъответствие между формираната действителна воля на субекта и нейното външно изразяване в писмения текст, като например неправилно или непълно изписване на наименования, цифри, погрешно пресмятане на суми и други, като винаги следва да се държи сметка, че самото поправяне на грешката не следва да се явява изменение на първоначалната воля. Казано по друг начин, в случая следва да се има предвид грешка в чисто технически смисъл, която не е свързана с волята на изпълнителя на болнична помощ и с обема и съдържанието на предоставената от него медицинска услуга.

Съгласно чл.271, т.2 от Н. за МД 2020-2022г. „при наличие на сключен договор изпълнителят на БМП е длъжен при промяна на всяко от обстоятелствата, удостоверени с документи по чл.268, ал.1, т.б, да уведоми РЗОК и да представи в срок до 5 работни дни от настъпване на промяната копие от съответния документ“.

По силата на чл.262, ал.3 от Н. за МД 2020-2022г., в случай че лекар със специалност, посочен в приложение № 1, ползва последователно повече от 30 работни дни неплатен или платен отпуск, същият се изключва (заличава) от това приложение.

Не се спори от фактическа страна, че д-р Р. Д. за времето 15.12.2020г. -31.05.2022г. не е изпълнявал трудовите си задължения, без договорът му с болничното заведение да е бил прекратен. За този период от време, жалбоподателят не е заличил д-р Р. Д. от приложение № 1, както и не е уведомявал надзорния орган за ползването на отпуск от лекаря за период по-дълъг от 30 работни дни.

От друга страна санкционната норма, посочена като основание за налагане на имущественото наказание / чл.416, ал.3 от Н. за МД 2020-2022г./, визира и неговия размер, който е от 200 до 500 лева. Както вече се изложи, на лечебното заведение е наложена финансова неустойка в размер на 150.00 /сто и петдесет/ лева, т.е. в размер по-нисък от минималния. Един от основните принципи при определяне на имуществената санкция /в случая „финансова неустойка“/ е, че тя не може да бъде под предвидения най-нисък размер, така както е посочен в закона. Недопустимо е налагане на санкция под най-ниския предел на закона /вж. в т.см. постановление на Пленума на Върховния съд № 10/28.09.1973 г. по дело № 9/1973 г. и приложимата по аналогия разпоредба на чл.27, ал.5 ЗАНН/. За всяко констатирано нарушение се прилага съответна по вид и размер санкция – чл.412, ал.2 от Н. за МД 2020- 2022г.

Административният орган може да извършва преценка само в границите на предвидената за налагане санкция за извършеното нарушение. Предвид императивната норма на чл.412, ал.2 от Н. за МД 2020-2022г. и фиксираните законодателно размер и вид на санкцията за нарушение на установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация, с изключение на случаите на явна фактическа грешка, решаващият орган не разполага със свободно усмотрение нито при

определяне на минималния и максимален размер на санкцията, нито на нейния вид. Като е индивидуализирал размера на финансовата санкция под нормативно установения такъв от 200.00 /двеста/ лева, ответникът е допуснал съществено нарушение на закона.

За съда не съществува законова възможност да измени административния акт, като определи размера на санкцията „финансова неустойка“ в нормативно упоменатите граници, т.е. да завиши този размер, тъй като по този начин ще се накърни един от основните принципи в процеса за забрана влошаване положението на оспорващия. От друга страна, макар привидно размерът на санкцията да е в полза на жалбоподателя, защото е по-нисък от минималния, съдът счита, че не може да потвърди заповедта, като в тази връзка излага следното: Производството по установяване на нарушенията по ЗЗО и Н. за МД и налагане на сакциите за тях /“финансова неустойка“ и „прекратяване на договор“/ е строго формален процес и в закона са уредени изчерпателно процедурата и реквизитите, които трябва да съдържат съответните актове. Формалността на административното производство предпоставя максимална прецизност на органа при индивидуализацията на конкретното нарушение и следващата за него санкция. Недопустимо е в рамките на съдебния процес, да се санират пороците на акта и да се потвърждава същия, при положение, че е издаден в несъответствие с правилата на позитивното право. Неспазването на така установените нормативни изисквания и в частност – определяне на размер на санкцията под означения минимум има за последица постановен при съществено нарушение на закона акт.

В заключение, съдът приема, че заповедта е незаконосъобразен административен акт и поради наличието на основание по чл.146, т.4 АПК, следва да бъде отменена. При прилагане на правилата на разпределение на доказателствената тежест в процеса по см. на чл.170 ал.1 АПК, ответникът не доказва изпълнението на законовото изискване на чл.412, ал.2 от Н. за МД 2020-2022г., поради което и не могат да настъпят разпоредените с издаването на акта неблагоприятни правни последици за „САГБАЛ д-р Щерев“ ЕООД.

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2, от АПК, *Административен съд София-град*, II-ро отделение, 22-и състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ заповед № РД-12-146 от 20.09.2022г. на директора на СЗОК, по жалбата на „Специализирана акушеро-гинекологична болница за

активно лечение д-р Щерев“ ЕООД, представлявано от Н. К. М..

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 - дневен срок от получаване на съобщенията за постановяването му чрез Административен съд София - град пред Върховния административен съд на Република България.

РЕШЕНИЕТО да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.138 АПК

Съдия: