

РЕШЕНИЕ

№ 3289

гр. София, 31.01.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав,
в публично заседание на 08.11.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **8578** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145-чл.178 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 84, ал. 5 от Закона за признаване на професионални квалификации /ЗППК/.

Образувано е по жалба на д-р К. А. срещу заповед № РД-18-49/31.07.2024г. на заместник-министъра на здравеопазването.

В жалбата са изложени съображения за незаконосъобразност на акта, поради постановяването му при допуснати съществени процесуални нарушения и в противоречие с материалния закон, съгласно чл. 146, т. 3, т.4 от АПК.

Събраните в производството писмени доказателства не са били обсъдени в пълнота от органа при постановяване на заповедта, както и не са били изпълнени указанията на съда, дадени с определение № 2337/05.03.2024г., по дело № 1149/2024г. на АССГ. Административният орган е решил прилагането на компенсационна мярка - полагане на изпит по смисъла на чл. 29, ал.1 ЗППК абсолютно немотивирано и незаконосъобразно, защото приложимостта на тази разпоредба била в случай на констатирано съществено различие по чл. 29, ал. 2 от ЗППК. Наред с това, на самостоятелно основание, нормата на чл. 30 от ЗППК задължавала органа, в този случай да предостави на молителя „право да избира“ между две мерки- стаж за приспособяване или изпит за признаване на правоспособност. Т. задължение имало и по отношение на експертната комисия да предложи на органа по признаване да предостави на заявителя тази възможност. Въпреки това, комисията не е предложила на заявителя право на избор между двете компенсационни мерки, а му е посочила

само едната възможност, поради което било допуснато нарушение на чл. 29, ал. 2 във вр. ал. 1 и чл. 83, ал. 1 от ЗППК и съответно чл. 14 от Директива 2005/36/ЕО.

На следващо място, ответникът не е проверил дали констатираното несъответствие, ако изобщо е налице такова, може да се компенсира от знанията, уменията и компетентностите, придобити в хода на професионалния стаж или чрез учене през целия живот, официално валидирани за целта от компетентен орган (чл.31, ал.6 ЗППК). По преписката били представени множество доказателства, удостоверяващи професионалния опит по специалност „Ортодонтия“ на д-р А., реализиран в държава-членка (Гърция, К.).

Съдебната практика разграничавала мерките по чл. 29 и чл. 30 от ЗППК от тези по §3, §3а и §3б от ДР на ЗППК, а именно: „при липсата на предпоставките на § 3 и § 3б от ДР на ЗППК като специални правни норми на общо основание се прилагат чл. 29 и чл. 30 от ЗППК, тъй като в противен случай би се обусловило дискриминационно третиране спрямо жалбоподателя“ (така решение № 309 от 18.01.2021 г. на АССГ по дело № 6962/2018г.). С нормите на чл. 29 и чл. 30 ЗППК законодателят е възприел в Република България да се прилагат компенсационни мерки по смисъла на чл. 14 от Директивата за отстраняване на несъответствия в обучението в друга държава-членка, респективно в трета държава с това на приемащата държава-членка. Разпоредбите на чл. 29 и чл. 30 ЗППК относно предвидените компенсационни мерки, възпроизвеждали изискванията на чл. 14, § 1 и § 2 Директива 2005/36/ЕО и предвиждали възможност органът да изиска от заявителя да премине тригодишен стаж за приспособяване или да положи изпит за признаване на правоспособност. Тези компенсационни мерки обаче се прилагали при спазване на принципа за пропорционалност, което означавало, че приемащата държава трябвало първо да провери дали знанията, придобити от молителя в процеса на професионалния му стаж в държава-членка или в трета страна, са от такъв характер, че да компенсират, изцяло или отчасти, съществените несъответствия, посочени в параграф 4” (чл. 31, ал. 6 ЗППК).

Единственият мотив за постановяване на отказа бил неприемането на определената компенсационна мярка от заявителя, като не ставало ясно поради какви причини изобщо е била предложена същата. Задължение на административния орган било да мотивира предложението си, а Комисията да констатира „съществено различие“ по смисъла на чл. 29, ал.2 ЗППК, за което нямало данни по преписката и в процесната заповедта.

Жалбоподателят счита, че е приложим § 3 от ДР на ЗППК, като са изпълнени кумулативно следните предпоставки: 1. доказателството за професионална квалификация, издадено в трета държава (т.е. дипломата за придобита специалност „Ортодонтия“ от И.) да е призната от друга държава членка (в случая Гърция); 2. признаването следва да е извършено в съответствие с минималните квалификационни изисквания, посочени в Директива 2005/36/ЕО (обективизирано е в приложеното решение за признаване в Гърция); 3. лицето, на което е призната специалността да има три години професионален опит по съответната специалност на територията на държавата членка, която е признала доказателството му за професионална квалификация.

Жалбоподателят е удостоверил, че има повече от три години професионален опит в Гърция и в К. по специалност „Ортодонтия“ реализиран след признаване на специалността, поради което можел да се ползва не само от правата по § 3 от ДР на ЗППК, а и от правилата на автоматичното признаване по смисъла на чл.39 ЗППК.

Според жалбоподателя били налице предпоставките за автоматично признаване ex lege, както и не са били констатирани несъответствия, за да намерят приложение разпоредбите на чл. 83 във връзка с чл. 29 и чл. 30 от ЗППК. Комисията не е констатирала никакви различия, но дори и такива да са съществували е трябвало да се извърши проверка дали същите са „съществени“ по смисъла на чл. 29, ал.2 ЗППК, а ако са такива съответно да пристъпи към изследване на въпроса дали могат да бъдат компенсирани със знанията, придобити в процеса на професионалния стаж в държава-членка.

К. А. моли заповедта да бъде отменена като незаконосъобразна, като му се признае придобитата специалност „Ортодонтия“ и се укаже на ответника да издаде необходимото удостоверение. Претендира присъждане на направените по делото разноски.

В проведеното съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, се представлява от адв. Н. С., от която са депозирани писмени бележки на 25.11.2024г., в които са обобщени доводите за незаконосъобразност на заповедта.

Ответникът – заместник-министър на здравеопазването, редовно уведомен се представлява от юрк. Х. Г., която оспорва жалбата. Доводи за нейната неоснователност са развити в писмени бележки, в които се излага следното:

В изпълнение на указанията на съда, дадени с определение № 2337/05.03.2024г., по дело № 1149/2024 г. и съблюдавайки приложимата нормативна уредба, комисията е решила да предостави преписката за изготвянето на становище за съответствието на преминатото от заявителя обучение с нормативните изисквания за придобиване на специалност „Ортодонтия“ в Република България. На 16.05.2024 г. комисията е разгледала постъпилото становище от доц. И. С. и проф. В. П., в което се посочвало, че са налице съществени несъответствия между проведеното от заявителя обучение и нормативните изисквания за придобиване на специалност „Ортодонтия“ в Република България и се предлагало той да положи изпит за признаване на правоспособност. Вземайки предвид това становище, на основание чл. 24, ал. 2 във връзка с чл. 29, ал. 1 от ЗППК, чл. 2, ал. 2 и чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от Наредба № 12 от 8 април 2009г. за условията и реда за провеждане и оценяване на стажа за приспособяване и на изпита за правоспособност, комисията е решила да предложи на органа да изиска от заявителя да положи изпит за признаване на правоспособност, който да покрива съдържанието на държавния изпит по „Ортодонтия“. Ответникът е предложил на жалбоподателя да положи такъв изпит. Съгласно чл. 2, ал. 4 от Наредбата, заявителят е следвало да изрази писменото си съгласие с определената мярка чрез попълване на декларация по образец в едномесечен срок от получаване на уведомлението. Срокът за даване на писмено съгласие е изтекъл и не е била попълнена декларация за съгласие с мярката. В резултат на гореизложеното, на основание чл. 80 от ЗППК, във връзка с чл. 2, ал. 4 от Наредба № 12 от 8 април 2009 г., комисията е предложила на органа да откаже на д-р К. А. признаване на специалност „Ортодонтия“.

Заместник- министъра на здравеопазването е издал и мотивирал обжалваната заповед в съответствие с изискванията на ЗППК и актовете по прилагането му. Неоснователни били твърденията на жалбоподателя, че органът е бил длъжен да му предложи право на избор между двете предвидени в чл. 29 от ЗППК компенсаторни мерки, а именно: стаж за приспособяване с продължителност до три години или да положи изпит за признаване на правоспособност, а не само да му предлага да положи изпит. Видно от разпоредбите на чл. 31, ал. 1 и ал. 2, т. 2 от ЗППК за лекари по дентална медицина,

органът по признаване решавал в кои случаи да изиска стаж за приспособяване или изпит за признаване на правоспособност. В чл. 2, ал. 2 от Наредба № 12 от 8.04.2009 г. изрично било посочено, че за професията „лекар по дентална медицина - специалист“, министърът на здравеопазването решавал в кои случаи да изиска стаж за приспособяване или изпит за признаване на правоспособност въз основа на предложение на комисиите по чл. 79, ал. 1 от ЗППК. Министърът на здравеопазването или оправомощено от него длъжностно лице уведомявали писмено заявителя за възможността за избор или за определената мярка в 14-дневен срок от вземането на решението. 3. изразявал писмено съгласието си с една от предложените възможности или с определената мярка чрез попълване на декларация по образец. Ето защо, предложената от органа компенсационна мярка била изцяло съобразена със законовите и подзаконовите нормативни изисквания. По тези доводи, ответникът моли да бъде постановено решение, с което заповедта да бъде потвърдена, както и да се присъди юрисконсултско възнаграждение.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по жалбата.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235, ал.2 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК, събраните и приети по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Административното производство е било образувано по повод подадено заявление, вх. № УДО-С-37/08.11.2022г. от д-р К. А. - гражданин на Република Гърция, с искане да му бъде призната специалност „Ортодонтия“, която е придобита в Държавата И. през 1999г.

С писмо изх. № УДО-С-37/19.12.2022г., получено на 23.12.2022г. К. А. е уведомен за необходимостта от представяне на допълнителни документи и отстраняване на непълнотата на представените документи, определени в чл. 77, ал. 2 и 4 от ЗППК. Сред тези документи е и подробна учебна програма за проведеното обучение по специалност „Ортодонтия“, която да съдържа информация относно: продължителност на проведеното практическо и теоретично обучение; изучаваните модули/раздели и тяхната продължителност, извършените практически манипулации/интервенции (брой/ видове); видовете деформации, лекувани в хода на практическото обучение, както и дали обучението е приключило с полагане на държавен изпит. В допълнение, предвид спецификата на обучението по специалност „Ортодонтия“, което се провеждало в Република България, от д-р А. са изискани документи, издадени от обучаващата институция, подписани от ръководителя на специализацията, от които да са видни десет клинични случаи, лекувани лично от него. Документите е следвало да са заверени по надлежен ред и придружени с превод на български език.

С молба вх. № УДО-С-37/06.01.2023г. жалбоподателят е отговорил на поставените от ответника изисквания.

На заседание на комисията, проведено на 19.01.2023г. е констатирано, че с писмо вх. № УДО-С-37/06.01.2023 г. д-р К. А. е изразил несъгласие с изискванията, изложени в писмо изх. № УДО-С-37/19.12.2022г. като посочва, че вече е представил подробна учебна програма за проведеното обучение по „Ортодонтия“, издадена от обучаващата институция. В тази връзка, комисията е установила, че действително, към писмо вх. № УДО-С-37/23.11.2022 г. е приложен документ, издаден от Университет на Тел А., Факултет по дентална медицина М. и Г. Г., Катедра по ортодонтия, в който се съдържа информация относно: „Първа година: Семинари и лекции; Обучение в

клиника; Общо часове за първа година“; Втора година: Семинари и лекции; Обучение в клиника; Основни научни дисциплини и изследвания; Общо часове за втора година“; „Трета година: Семинари и лекции; Обучение в клиника; Основни научни дисциплини и изследвания; Общо часове за трета година“. Цитираният документ обаче не можел да се приеме за подробна учебна програма за проведеното обучение по „Ортодонтия“, тъй като от една страна никъде в документа не е посочено, че д-р К. А. се е обучавал съгласно изложеното в документа (не е поименен), а от друга страна, в него не се съдържала изискваната информация. Цитираният документ не е бил и заверен по надлежен ред.

Във връзка с изискването за представяне на документи, от които да са видни десет клинични случаи, лекувани лично от д-р А., същият моли да се вземе предвид, че на комисията е представено удостоверение писмо, издадено от Университета в Тел А., подписано от декана на факултета и от „завеждащ катедра ортодонтия“, съгласно което се удостоверява, че д-р А. успешно е завършил международната програма по ортодонтия, която е съобразена с „Проект Е.“ (тоест отговаря на изискванията на европейското законодателство). В тази връзка, комисията е установила, че към писмото с вх. № УДО-С- 37/23.11.2022 г. е представен единствено превод от английски език на български език на документ - писмо, извършен от Д. В. Ш. (преводач). Към превода на български език не е приложен оригинал или копие на писмото на английски език. От превода на български език на документа ставало ясно, че със същия не се удостоверява наличието на десет клинични случаи, лекувани лично от заявителя, а факта, че заявителят е посещавал тригодишна международна следдипломна програма по ортодонтия от 03.03.1996 г. до 02.03.1999 г. Посочва се също, че учебната програма, която е моделирана съгласно „Проект Е.“, отговаря на изискванията за 40 часа на седмица за период от 40 седмици за общо три години.

Предвид гореизложеното, с писмо, изх. № УДО-С-37/07.02.2023 г. получено на 09.02.2023г. д-р К. А. е уведомен повторно за необходимостта от представяне на вече изисканите с писмо изх. № УДО-С- 37/19.12.2022 г. документи.

Постъпил е отговор вх. № УДО-С-37/29.03.2023 г. от д-р К. А., към който е представено нотариално заверено копие на документ, издаден от Университет на Тел А., Факултет по дентална медицина М. и Г. Г., Катедра по ортодонтия, в който се съдържа информацията относно: „Първа година: Семинари и лекции; Обучение в клиника; Общо часове за първа година“; „Втора година: Семинари и лекции; Обучение в клиника; Основни научни дисциплини и изследвания; Общо часове за втора година“; „Трета година: Семинари и лекции; Обучение в клиника; Основни научни дисциплини и изследвания; Общо часове за трета година“; удостоверение писмо, издадено от Университета в Тел А., подписано от декана на факултета и от „завеждащ катедра ортодонтия“, съгласно което се удостоверява, че д-р К. А. е посещавал тригодишна международна следдипломна програма по ортодонтия, която отговаря на изискванията за 40 часа на седмица за период от 40 седмици годишно за общо три години. Д-р К. А. успешно е изпълнил всички изисквания на програмата.

Проведено е било заседание на 18.05.2023 г. на комисията, която е установила, че представеното от д-р А. нотариално заверено копие на документ, издаден от Университет на Тел А., Факултет по дентална медицина М. и Г. Г., Катедра по ортодонтия, не можел да се приеме за подробна учебна програма за проведеното обучение по „Ортодонтия“, тъй като от една страна никъде в документа не е посочено, че заявителят се е обучавал съгласно изложеното в документа (не е поименен), а от

друга страна, в него не се съдържа изисканата информация. От съдържанието на удостоверително писмо, издадено от Университета в Тел А., подписано от декана на факултета и от „завеждащ катедра ортодонтия“ за завършена международната програма по ортодонтия, не се удостоверявало наличието на десет клинични случаи, лекувани лично от заявителя. В тази насока, комисията е преценила, че за изясняване на пълната фактическа обстановка е необходимо да се отправи искане до Университета в Тел А. за предоставяне на информация относно продължителност на проведеното практическо и теоретично обучение; изучаваните модули/раздели и тяхната продължителност, извършените практически манипулации/интервенции (брой/ видове); видовете деформации, лекувани в хода на практическото обучение, както и дали обучението е приключило с полагане на държавен изпит, както и документи за лекувани лично от д-р А. 10 пациенти.

С писмо изх. № УДО-С-37/17.07.2023 г. Министерство на здравеопазването е отправило молба до посланика на Държавата И. в Република България да се свърже с Университета в Тел А. за представяне на информация относно: продължителност на проведеното от заявителя практическо и теоретично обучение; изучаваните модули/раздели и тяхната продължителност, извършените практически манипулации/интервенции (брой/ видове); видовете деформации, лекувани в хода на практическото обучение, както и дали обучението е приключило с полагане на държавен изпит. В допълнение, при възможност да се представят документи, издадени от посочения университет, подписани от ръководителя на специализацията, от които да са видни десет клинични случаи, лекувани лично от заявителя.

С писмо изх. № УДО-С- 37/17.07.2023 г. д-р К. А. е уведомен за предприетите от Министерство на здравеопазването действия, като му е указано още веднъж, че е възможно и самият той да представи изброените документи.

С писмо вх. № УДО-С-37/07.08.2023 г. Посолството на Държавата И. в С. е уведомило Министерството на здравеопазването, че същото не се занимава с казуси от личен характер и не може да предостави необходимата информация и документи относно и квалификацията на д-р К. А..

На заседание на комисията, проведено на 23.11.2023г. е констатирано, че д-р К. А. не е представил: 1. подробна поименна учебна програма за проведеното обучение по “Ортодонтия”, издадена от обучаващата институция, от която да е видно, че той се е обучавал точно по тази програма; 2. документи, издадени от обучаващата институция, подписани от ръководителя на специализацията, от които да са видни десет клинични случаи, лекувани лично от него. Комисията е констатирала, че двумесечният срок за представянето на изисканите документи е изтекъл и съгласно чл. 78, ал. 3 от ЗППК процедурата следвало да бъде прекратена,

тъй като без горепосочените документи не можело да се извърши сравняване на специализираните знания, умения и стаж на заявителя със знанията, уменията и съответния стаж, изисквани от българското законодателство за практикуване на специалност „Ортодонтия“.

Със заповед № РД-18-1/04.01.2024г. на заместник-министър на здравеопазването е била прекратена процедурата по признаване на специалност „Ортодонтия“ на д-р К. А..

С определение № 2337/05.03.2024г. по дело № 1149/2024г. на АССГ, II-ро отделение, 39 състав, влязло в сила на 20.03.2024г. е била отменена заповед № РД-18-1/04.01.2024г. на заместник-министър на здравеопазването, като преписката е била върната на ответника за ново произнасяне по същество на заявление вх. № УДО-С-37/08.11.2022г.

Проведено е било на 11.04.2024г. ново заседание на комисията /протокол № 27, т.8/, в което е обективизирано решение, преписката да се предостави за становище на проф. В. П. и доц. И. С., които да извършат анализ за съответствие на нормативните изисквания за придобиване на специалност „Ортодонтия“ в Република България.

Депозирано е било становище от проф. д-р В. П. и доц. д-р И. С., от което се установяват следните релевантни за предмета на спора факти:

1. Д-р К. А. е преминал успешно специализация по „Ортодонтия“ във Факултета по дентална медицина М. и Г. Г., Университет на Тел А., от 3 март 1996 г. до 2 март 1999 г. Учебната програма, е моделирана съгласно "Проект Еразъм", отговаря на изискванията за 40 часа на седмица за период от 40 седмици годишно за общо три години. Д-р А. успешно е изпълнил всички изисквания на програмата.

2. През първата година са изработени 1565 часа в семинари, лекции, лабораторна и клинична работа. През втората година часовете са 1509, а през третата - 1538. Общо обучението включва 4612 часа.

3. Обучението в клиника включва 668 часа през първата година, 639 часа през втората година и 654 часа през третата година. Липсвали данни относно вида и обема на извършената практическа работа, което е задължителен компонент от програмата на специализанта в Република България. Съгласно утвърдената учебна програма за специалност „Ортодонтия“ в Република България (25.04.2018г.) специализацията се осъществявала за три години с общо 4800 часа, от които 720 часа теоретична част, 2330 часа практическа част и 1750 часа дейности, които не са ръководени от обучаващия екип (ортодонтски анализ на пациента, разработка на “научна теза”, дискусии). Обемът практическа работа, който задължително трябвало да извършат специализантите, бил:

А./ прием на 50 нови пациенти, които лекуват самостоятелно под

ръководството на ръководителя на практическото обучение;

Б./ 150 пациенти, на които се налага етапен план на лечение и нова апаратура.

4. Няма данни за провеждани колоквиуми, които в програмата за специалност „Ортодонтия“ в Република България са 10 на брой.

5. Липсвала информация дали обучението е приключило с полагане на държавен изпит - теоретичен и практически, каквото е изискването в Република България. След завършване на курса на обучение и клиничните изисквания, К. А. е положил изпитите и е представил изследователска дисертация. Няма данни за съдържанието на евентуално провеждан държавен изпит.

Формирано е заключение, че на д-р К. А., не може веднага да бъде призната специалност „Ортодонтия“ придобитата в И., поради липса на пълна информация за проведеното обучение. При липса на споразумение между Република България и И. за признаване на проведеното обучение по специалността „Ортодонтия“, кандидатът трябвало да положи държавен изпит пред Държавна изпитна комисия в Република България.

С протокол № 28/16.05.2024г. на комисията, на основание чл. 24, ал. 2 във връзка с чл. 29, ал. 1 от Закона за признаване на професионални квалификации (ЗППК), чл. 2, ал. 2 и чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от Наредба № 12 от 8 април 2009 г. за условията и реда за провеждане и оценяване на стажа за приспособяване и на изпита за правоспособност (Наредбата), е предложено на министъра на здравеопазването да изиска от д-р К. А. да положи изпит за признаване на правоспособност, чието съдържание покрива съдържанието на държавния изпит по „Ортодонтия“, съгласно Наредба № 1/2015г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването.

С писмо изх. № УДО-С-37/04.06.2024г. на заместник- министъра на здравеопазването, на основание чл. 24, ал. 2 във връзка с чл. 29, ал. 1 от ЗППК, чл. 2, ал. 2 и чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от Наредба № 12 от 8 април 2009 г. за условията и реда за провеждане и оценяване на стажа за приспособяване и на изпита за правоспособност (Наредбата), е предложено на д-р К. А. да положи изпит за признаване на правоспособност, чието съдържание покрива съдържанието на държавния изпит по „Ортодонтия“.

Жалбоподателят е уведомен, в едномесечен срок от получаване на писмото да информира писмено министъра на здравеопазването за съгласието си с определената компенсационна мярка чрез попълване на приложената декларация по образец. След попълване и подаване на декларацията в Министерство на здравеопазването, той следвало да се

обърне към избрано висше училище в Република България, в което се провежда обучение на специализанти по специалност „Ортодонтия“, с оглед организиране и провеждане на изпита за признаване на правоспособност. Писмото е получено от адресата на 07.06.2024г.

Проведено е било на 11.07.2024г. заседание на комисията, която е констатирила, че д-р К. А. в едномесечен срок, считано от 07.06.2024г. не е декларирал своето писмено съгласие да положи изпит за признаване на правоспособност, който да покрива съдържанието на държавния изпит по „Ортодонтия“. Комисията на основание чл.80 ЗППК във вр. чл.2, ал.4 от Наредба № 12/08.04.2009г. е предложила на министъра на здравеопазването да откаже признаването на специалност „Ортодонтия“.

С оспорената **заповед № РД-18-49/31.07.2024г.** на заместник- министъра на здравеопазването е било отказано признаването на специалност „Ортодонтия“, придобита през 1999г. в И. от д-р К. А..

В мотивите на акта е изложено, че срокът за изразяване на писмено съгласие от д-р К. А. с определената мярка в писмо изх. № УДО-С-37/04.06.2024г. е изтекъл и не е постъпила декларация. Без полагането на изпит за признаване на правоспособност, който да покрива съдържанието на държавния изпит по „Ортодонтия“ съгласно Наредба № 1 от 2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването, не можело да бъде извършено признаване на специалност „Ортодонтия“ на д-р К. А..

При така установените факти, **Административен съд София-град**, достигна до следните правни изводи:

Жалбата е депозирана в срок, считано от 05.08.2024 г., срещу акт, който подлежи на оспорване и от активно легитимирано лице, чийто права и законни интереси са пряко накърнени от издаването му.

Разгледана по същество, жалбата е **ОСНОВАТЕЛНА**.

На първо място, съгласно чл.4, ал.1, т.1 ЗППК, за признаване на професионална квалификация „лекар по дентална медицина“, компетентен орган е министърът на здравеопазването. С разпоредбата на чл. 4, ал. 2 от ЗППК е предоставено право на министъра да делегира правомощията си с писмена заповед на определени от него заместник-министри. В случая заповедта е издадена от заместник-министъра на здравеопазването д-р Б. П. в съответствие с чл. 4, ал. 2 от ЗППК във връзка с чл. 26, ал. 2 от Закона за администрацията и заповед № РД-01-293/23.04.2024г. на министъра на здравеопазването. По силата на законова делегация се възлагат на заместник-министъра д-р Б. П. функции като орган по признаване на професионални квалификации по регулирани медицински професии и специалности в системата на

здравеопазването. Актът е подписан от заместник- министъра на здравеопазването д-р Б. П., съответно представлява валидно извършено волеизявление. Не се констатира порок по чл.146, ал.1 от АПК.

На второ място, ответникът се е произнесъл, отказвайки признаването на специалност „Ортодонтия” на д-р К. А., без да е изяснил фактите и обстоятелствата от значение за правилното решаване на случая. Преценката за съответствието на преминатото в Университета на Тел А., Факултет по дентална медицина М. и Г. Г. обучение с националния стандарт, съответно – за признаването на придобитата в трета държава специалност, следва да се извършва за всеки конкретен случай при съобразяване на всички релевантни факти. Съгласно чл.9 от Наредба № 1/2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването – „обучението за придобиване на специалност се провежда по учебни програми съгласно номенклатурата на специалностите, утвърдени от министъра на здравеопазването“. В конкретния случай по делото не е приложена утвърдена учебна програма по специалност „Ортодонтия“. По този начин е невъзможно, административният орган да докаже несъответствието на полученото от д-р К. А. обучение в Държавата И. и придобиването на специалност „Ортодонтия“ с изискванията, които са поставени в Република България относно срок и съдържание на обучението за същата специалност. В становището на проф. д-р В. П. и доц.д-р И. С. е обсъдена единствено продължителността на обучението, брой на часовете /теоретична и практическа част/, като е отбелязано, че няма данни за провеждани колоквиуми и дали е положен държавен изпит. Според същото становище не са били представени доказателства за обема на практическата работа на специализанта, а обучението е приключило с изготвянето на изследователска дисертация.

С оглед горното и доколкото не са обсъдени релевантните по спора обстоятелства, а именно, дали основните модули в теоретичното обучение са покрити, дали са извършени необходимите клинични процедури в хода на проведената практика, се обуславя извод за немотивираност на оспорения акт. В този смисъл не може да се твърди, че е извършено и каквото и да е сравнение, пък било и то механично, на учебните дисциплини и хорариума съгласно представената академичната справка. Видно е, че през трите години в Университета на Тел А., Факултет по дентална медицина М. и Г. Г., се е провеждало обучение в клиника, както следва: за първата година- 1 047 часа, за втората година- 690 часа, за третата година- 654 часа или общо 2 391 часа. Не е ясно, дали тези общо 2 391 часа практическа работа са съответни на обема на същата, който е изискуем за специализантите в Република България. По

отношение на теоретичната подготовка / по видове учебни дисциплини и брой часове/ въобще липсва анализ и съпоставка.

В административното производство не е констатирано по несъмнен начин наличието на такова съществено несъответствие между съдържанието на преминатото обучение и изискванията за придобиване на същата професионална квалификация съгласно действащата нормативна уредба на Република България, което да може да бъде преодоляно единствено с предвидените по чл. 83, ал. 1 от ЗППК, чл. 29 и чл. 30 от ЗППК мерки.

Административният орган не е спазил принципа на служебното начало, въведен от законодателя с разпоредбата на чл. 9 и чл. 36 от АПК. Предвидено е задължение на компетентния орган да проведе и приключи производството пред него, като събере всички необходими доказателства и когато няма искане от заинтересованите лица. Нито комисията, нито заместник-министъра на здравеопазването са изискали доказателства, дали предметите, които са заложили в учебната програма за придобиване на специалност „Ортодонтия“ в Република България, са се изучавали като част от текущите дисциплини или практики в периода на обучението, както и дали са се включвали в изследователската дисертация, с която е приключило същото. Комисията е изискала единствено от д-р К. А. предоставянето на документи, заверени по реда на чл. 78, ал. 2 във връзка с чл. 77, ал. 4 от ЗППК, без да укаже в какво се изразява установеното несъответствие с нормативните изисквания. Като не е изяснил в пълнота обективната истина, ответникът е допуснал съществено процесуално нарушение – предпоставка за връщането на преписката за ново разглеждане.

На проведеното заседание на 16.05.2024г. комисията е приела становището на проф. д-р В. П. и доц.д-р И. С., като е предложила на министъра на здравеопазването да изиска от д-р К. А. да положи изпит за признаване на правоспособност, който да покрива съдържанието на държавния изпит по „Ортодонтия“. На следващото заседание на 11.07.2024 г. комисията, е предложила на министъра на здравеопазването да откаже признаване на специалността, поради обстоятелството, че заявителят не е потвърдил писмено съгласието си с определената мярка. Други мотиви за отказа не са изложени от комисията. Необосновани са констатациите на помощния орган, че са налице несъответствия в обучението на жалбоподателя с това, изисквано в Република България. Не е ясно, поради липса на всякакви мотиви в какво се състои това несъответствие, като напр. в съдържанието на изучаваните предмети, продължителността на обучението като цяло и поотделно за всяка една дисциплина, начина на приключване на

обучението и т.н. Тук изрично следва да се отбележи, че ако някакво несъответствие е констатирано, но същото трябва да има белега на „същественост“. По см. на чл.29, ал.2 от ЗППК, такова е налице, когато „обучението, преминато от заявителя, се характеризира със съществени несъответствия по съдържание и продължителност в сравнение с продължителността и/или съдържанието на обучението, изисквано в Република България, и придобитите в резултат на това обучение знания, умения и компетентности не съответстват на необходимите за упражняване на професията“. В настоящия случай, освен, че комисията не е посочила в какво се изразява различието в придобитата специалност „Ортодонтия“ от д-р К. А. в сравнение с обхвата на обучението в Република България, въобще не е бил изследван и въпроса, дали това различие е значително. Никъде в мотивите на заповедта не са обсъдени нормите на чл. 29 и чл. 31, ал.1 и ал.2 от ЗППК. Независимо дали се касае за издаване на акта в условията на обвързана компетентност или при оперативна самостоятелност, органът е длъжен да мотивира същия, като посочи защо избира, съответно – не избира, дадено решение като краен резултат от водената пред него административна процедура.

Подобно мотивиране на заповедта на заместник-министъра на здравеопазването не е извършено, въпреки че същото се е дължало, поради произнасянето му в условията на предоставената му от закона дискреция. В случаите, когато органът е възприел предложението на комисията, аргументиране не би било необходимо и по отношение на крайния акт, тъй като мотивите ще се изведат от предложението и придружаващите го документи. В решенията на комисията от 16.05.2024г. /протокол № 28, т.8/ и от 11.07.2024г. /протокол № 31, т.7/ не се съдържат необходимите фактически установявания, като по тази причина да не се изисква подробно мотивиране в оспорения акт. След като липсват конкретни доводи относно съществуващи **съществени различия** в обучението на д-р К. А. в Университета на Тел А., Факултета по дентална медицина М. и Г. Г. в сравнение със същото обучение, което се извършва в Република България, то е било необходимо детайлно излагане на такива при вземането на конкретното решение за отказ за признаването на специалността „Ортодонтия“. Когато е поискано признаване на професионална квалификация „лекар дентална медицина-специалист“, министърът на здравеопазването решава в кои случаи да изиска стаж за приспособяване или изпит за признаване на правоспособност въз основа на направеното сравнение за съответствие и предложението на комисията, предвид чл. 2, ал. 2 от Наредба № 12/08.04.2009г. Това правомощие се упражнява в рамките на оперативната самостоятелност, а

не на обвързана компетентност.

На трето място, съдът приема, че актът е постановен в противоречие с материалния закон, следователно – е налице основание за отмяната му по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК.

След придобиване на образователно-квалификационната степен „магистър“ по специалност от професионално направление „лекар по дентална медицина“ се предоставя възможност за обучение за придобиване на специалност в здравеопазването /чл. 178, ал. 2, т. 1 във връзка с ал. 1 ЗЗ/. Обучението е теоретично и практично. Специалност се придобива след изпълнение на учебни програми и успешно положен практически и теоретичен изпит пред държавна изпитна комисия. Съгласно чл. 186, ал. 1 от ЗЗ „Гражданите на държава - членка на Европейския съюз, другите държави от Европейското икономическо пространство и Швейцария упражняват медицинска професия в Република България след признаване на професионалната им квалификация по реда на Закона за признаване на професионални квалификации“. Съгласно чл. 2 от ЗППК, той се прилага за гражданите на държави членки и на трети държави, които са придобили професионални квалификации в други държави членки и в трети държави и желаят да упражняват регулирана професия в Република България като самостоятелно заети или като наети лица.

Тук е мястото да се посочи, че в ЗППК липсва легална дефиниция на понятието „признаване на специалност“. Съгласно § 1, т. 2 ДР на ЗППК „професионални квалификации“ са квалификациите, удостоверени с доказателства за професионални квалификации, удостоверения за правоспособност по смисъла на чл. 25, т. 1, буква „а“ и/или професионален опит. А в раздел II на глава втора от Наредба № 1/2015г. се уреждат условията и реда за провеждането на обучение за придобиване на специалност от лица с професионална квалификация „лекар по дентална медицина“.

В случая се изисква признаването на специалност от д-р К. А., получена в Държавата И., с цел достъп или упражняване на регулирана професия на територията на Република България. За целта се изискват доказателства за това- дипломи, свидетелства и други документи, за професионални квалификации, издадени в трети държави по смисъла на § 3 и За /§ 1, т. 3 от ДР на ЗППК/.

Съгласно чл. 5, ал. 2 ЗППК признаването на професионална квалификация на „лекар по дентална медицина“, се извършва в съответствие с минималните квалификационни изисквания за упражняване на тези професии съгласно Директива 2005/36/ЕО на

Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации. Тази Директива е насочена към изграждане на единна система за признаване на професионални квалификации, като се запазва възможността за всяка една държава-членка да въвежда специални изисквания за лицата, упражняващи определена професия на тяхната територия, на основание на професионални правила, мотивирани с обществения интерес. За държавите - членки няма пречка да признават в съответствие със своята нормативна уредба професионални квалификации, придобити извън територията на ЕС от граждани на трети страни. При всички случаи обаче признаването трябва да се осъществява при спазване на минималните квалификационни изисквания установени за съответните професии.

В тази връзка в чл. 14 на общностния акт е предвиден компенсаторен механизъм в случаите, когато молителят не отговаря на условията за признаване на професионална квалификация по регулирана професия. Според чл. 14, § 1 от Директива 2005/36/ЕО, приемащата държава-членка може да въведе във вътрешното си право компенсационни мерки, изразяващи се в поставяне към молителя на изискване за преминаване на период за приспособяване с продължителност до 3 години или полагане на изпит за правоспособност. В случай, че се възползва от тази диспозитивна по своя характер норма, държавата-членка вече се задължава да предложи на молителя възможност за избор между период на приспособяване и изпит за правоспособност.

Разпоредбите на чл. 14 от цитираната Директива са възпроизведени в нормите на чл. 29 и чл. 30 от ЗППК. Съгласно чл. 29, ал. 1 от ЗППК органът по признаване може да изиска от заявителя да премине стаж за приспособяване с продължителност до три години или да положи изпит за признаване на правоспособност в случаите, когато: 1. обучението, удостоверено с доказателствата за професионални квалификации, обхваща съществено различно съдържание от изискваното в Република България; 2. регулираната професия в Република България включва една или повече професионални дейности, които не са включени в съответната професия в държавата членка по произход на заявителя и за които в Република България се изисква обучение, чието съдържание се различава съществено от посоченото в удостоверенията за правоспособност или за професионални квалификации на заявителя.

Няма спор, че К. А. е придобил висше образование с професионална квалификация „лекар по дентална медицина“, като възниква проблем с признаването на специалността „Ортодонтия“, в която се е обучавал в

периода 03.03.1996г.-02.03.1999г. в Университета на Тел А.. Ответникът не е съобразил обстоятелството, че тази специалност „Ортодонтия“ вече му е била призната през 2000г. с решение № 17527/10.07.2000г. на компетентния орган на Република Гърция /вж. л.201 от делото/. Административният орган въобще не е обсъдил и коментирал и придобития от него професионален стаж, за който се представят доказателства. Съгласно чл. 53, ал.1 от ЗППК „признават се доказателства за придобита специалност от лекари по дентална медицина, удостоверяващи завършено обучение, в съответствие със следните изисквания: 1. проведено е теоретично и практическо обучение в университет или друго висше училище, лечебен учебен и изследователски център или в одобрено за целта от компетентен орган лечебно заведение; 2. редовното обучение е с продължителност най-малко три години и се провежда под ръководството на компетентен орган с личното участие на специализанта в съответните дейности“. В конкретния случай и двете условия са изпълнени, а съгласно втората алинея на същата разпоредба „за признаване на доказателства за придобита специалност от лекари по дентална медицина се изисква притежаване на доказателства за завършено обучение по дентална медицина съгласно списъка по чл.6, ал.1, т.7, б.“б“.

Релевантен в настоящия случай е и професионалният стаж, който има лицето към датата на инициране на производството, а това е времето, през което заявителят действително и законно е упражнявал съответната професия на пълно работно време или равностойно непълно работно време в държава членка /§ 1, т. 8 ДР ЗППК/. Ответникът не е разгледал и не е преценил доказателствата, представени от д-р К. А. с молби вх. № УДО-С-37/29.03.2023г. и вх. № УДО-С-37/10.11.2023г., вкл. и удостоверение от Гръцката стоматологична федерация за съществуващ/точен професионален статус на стоматолог № 1764.

Както се посочи и по-горе, обсъждането на всички представени доказателства се дължи с оглед изясняване на фактите по спора, от необходимостта да се установи има ли значителни несъответствия в обучението, за да се приложи компенсаторна мярка. Не е било изследвано приложението на нормата на §3 от ДР на ЗППК, съгласно която „доказателство за професионална квалификация, издадено в трета държава на гражданин на държава членка, се приравнява на доказателство за професионална квалификация по смисъла на този закон, ако притежателят му има три години професионален опит по съответната професия на територията на държавата членка, която е признала доказателството му за професионална квалификация в съответствие с

минималните квалификационни изисквания“. В случая, д-р К. А. е гражданин на Република Гърция, придобил специалност „Ортодонтия“ в трета държава и има повече от три години професионален опит на територията на Република Гърция, която е признала медицинската му квалификация.

Но дори и приложение да намира разпоредбата на § 3а, ал. 1 от ДР на ЗППК, съгласно която „извън случаите по § 3 доказателство за професионална квалификация, издадено в трета държава на български гражданин или на друг гражданин на държава членка, се приравнява на доказателство за професионална квалификация по смисъла на този закон, когато се установи за всеки конкретен случай съответствие при сравняване на специализираните знания, умения и стаж на заявителя със знанията, уменията и съответния стаж, изисквани от българското законодателство за упражняване на съответната професия“, то трябва да бъдат изложени доводи в какво се изразява значителността на несъответствията при обучението на д-р К. А.. В цитираната норма не се прави разграничение между понятията „значителни“ и „незначителни“, „съществени“ и „несъществени“, което означава, че органът е дължал конкретни мотиви, защо пристъпва към прилагането на компенсаторна мярка, като преди това е извършил обективно сравняване на степента на съответствието на националните изисквания с тези, които заявителят установява. Случаят се отнася до лице-гражданин на Европейския съюз, комуто специалността „Ортодонтия“ вече е била призната в друга държава-членка /Република Гърция/, а целта на Закона за признаване на професионални квалификации е да подпомага и премахва пречките пред свободното движение на хора и услуги в рамките на Европейския съюз и да се реализира правото на упражняване на професия. Тук е мястото да се цитира и разпоредбата на чл.14, § 5 от Директива 2005/36/ЕО, която въвежда принципа на пропорционалността. „По-специално, ако приемащата държава-членка възнамерява да изиска от молителя покриване на период за приспособяване или явяване на изпит за правоспособност, тя трябва първо да провери дали знанията, придобити от молителя в процеса на професионалния му стаж в държава-членка или в трета страна, са от такъв характер, че да компенсират, изцяло или отчасти, съществените несъответствия, посочени в параграф 4“. Аналогична е нормата на чл.31, ал.6 от ЗППК, съгласно която „органът по признаване проверява дали знанията, уменията и компетентностите, придобити от заявителя в процеса на професионалния му опит или чрез учене през целия живот и официално валидирани за целта от компетентен орган в друга държава членка или в трета държава, могат изцяло или

отчасти да компенсират съществените несъответствия в обучението“. Административният орган е бил длъжен да обоснове защо изисква полагане на изпит за признаване на правоспособност, като изложи фактически и правни основания с оглед гарантиране правото на защита на д-р К. А. и възможността на съда да провери законосъобразността на акта по чл. 169 от АПК.

В заключение, формира се извод за незаконосъобразност на акта, поради противоречие с материалния закон, неговата цел и процесуалните правила, което е предпоставка за отмяната му по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т.3, т. 4 и т. 5 от АПК. Преписката се връща на ответника за ново произнасяне съобразно дадените с настоящото решение указания по тълкуването и прилагането на закона съгласно чл. 173, ал. 2 от АПК.

С оглед изхода от спора и предвид изричното обективизиране на претенция в полза на К. А. следва да бъдат присъдени разноските, които е направил по делото. Те представляват заплатени държавна такса в размер на 15.00 лева и адвокатско възнаграждение в размер на 1 400.00 лева по договор за правна защита и съдействие от 10.08.2024г. От ответника е направено възражение за прекомерност на адвокатския хонорар на адв. Н. С.. Минималното възнаграждение по чл.8, ал.3 от Наредба № 1/09.07.2004г. на Висшия адвокатски съвет е 1 000.00 /хиляда/ лева. Съдът приема, че уговореният и заплатен адвокатски хонорар от 1 400.00 /хиляда и четиристотин/ лева на адв. Н. С., е прекомерен по см. на чл.78, ал.5 ГПК във вр. чл.144 АПК. С оглед действителната фактическа и правна сложност на делото, провеждането на едно заседание и обема на оказаната правна помощ и съдействие, следва да се присъди възнаграждение на стойност от 1 000.00 /хиляда/ лева, което се явява справедливо и обосновано по см.на чл.36, ал.2 от Закона за адвокатурата.

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2, чл. 173, ал. 2 и чл.174 от АПК, **Административен съд София-град, II-ро отделение, 22-и състав,**

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ заповед № РД-18-49/31.07.2024г. на заместник-министъра на здравеопазването, по жалбата на д-р К. А., гражданин на Република Гърция, [дата на раждане] , лична карта № АЕ 616085/20.06.2007г., издадена от Министерство на общественения ред на Република Гърция.

ВРЪЩА преписката на заместник - министъра на здравеопазването за

ново произнасяне по заявлението на д-р К. А. с вх. № УДО-С-37/08.11.2022г. съобразно задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона.

ОПРЕДЕЛЯ тримесечен срок за произнасяне, който започва да тече от датата на влизане в сила на съдебния акт.

ОСЪЖДА Министерство на здравеопазването, с адрес: [населено място], пл. „Света Неделя” № 5, да заплати на д-р К. А., гражданин на Република Гърция, [дата на раждане] , лична карта № АЕ 616085/20.06.2007г., издадена от Министерство на обществения ред на Република Гърция, със съдебен адрес: [населено място], [улица], партер, чрез адв. Н. С., с личен № [ЕГН] сумата в размер на 1 015.00 /хиляда и петнадесет/ лева на основание чл.143, ал.1 от АПК.

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

ПРЕПИС от решението да се изпрати на страните.

Съдия: