

РЕШЕНИЕ

№ 4999

гр. София, 07.02.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 25 състав, в
публично заседание на 26.01.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Боряна Петкова

при участието на секретаря Мая Миланова, като разгледа дело номер **9643** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на адв. И. С., като пълномощник на „ДОКТОР П. Х. - АМБУЛАТОРИЯ ЗА ПЪРВИЧНА ИЗВЪНБОЛНИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ – ИНДИВИДУАЛНА ПРАКТИКА“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], срещу ЗАПОВЕД за налагане на санкции №РД-253С-299/22.08.2025г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). С оспорвания административен акт, на основание чл.455, ал.1 и чл.457, ал.1 от Националния рамков договор за медицинските дейности за 2023 - 2025г. (НРД 2023-2025) на лечебното заведение „Доктор П. Х. – Амбулатория за първична извънболнична медицинска помощ – Индивидуална практика“ ЕООД („Д-р П. Х. АПИМП-ИП“) са наложени 23 (двадесет и три) санкции „финансова неустойка“ в ОБЩ размер 2300 (две хиляди и триста) лева, от които:

- 13 (тринадесет) санкции, всяка в размер по 100 (сто) лева, за нарушения на чл.141, ал.1 и чл.142, ал.1, т.1 НРД 2023-2025 и Приложение №12 към него във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО);
- 9 (девет) санкции, всяка в размер по 100 (сто) лева, за нарушения на чл.141, ал.1 и чл.139, ал.1 НРД 2023-2025 и Приложение №8 към него във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 ЗЗО и
- 1 (една) санкция в размер на 100 (сто) лева, за допуснати нарушения на чл.243, чл.244, ал.1, т.1 и ал.2, т.1, б. „а“ във вр. с чл.244, ал.4 и чл.245 НРД 2023-2025 и Приложение №2 към него във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 ЗЗО.

Жалбоподателят претендира за недействителност на оспорваната Заповед, като постановена в противоречие с принципа на съразмерност, установен в чл.6 АПК. Намира за несъразмерно висок

общия размер на наложените санкции. Поддържа, че размерът на санкциите за всеки от констатираните пропуски не съответства на положения лекарски труд, като твърди, че във всеки от тези случаи е била оказана качествена медицинска услуга. Изтъква, че санкциите са наложени за първи път на лечебното заведение и на това основание претендира, че административният орган е следвало да приложи нормата на чл.449 НРД 2023-2025 и да издаде писмено предписание, за да не се допускат занапред нередности от същия вид. Смята, че в оспорвания акт липсва оценка на тежестта на нарушението, основанията за извършването му и други обстоятелства от значение за отговорността на дружеството. Подчертава, че в акта не са изложени и мотиви относно това, обхващат ли се констатациите на проверяващите лица от определението за „маловажен случай“, дадено в §1, т.16 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗО. Чрез процесуалния си представител адв. И. С. моли съда да отмени Заповед за налагане на санкции №РД-253С-299/22.08.2025г. и да осъди ответника да му възстанови сторените разноски по водене на делото, съгласно представения списък и доказателства за извършването им. Ответникът – УПРАВИТЕЛ на Националната здравноосигурителна каса, оспорва жалбата. Чрез процесуалния си представител юр.к. Х. Т. поддържа, че оспорваната Заповед за налагане на санкции е законосъобразна и не са налице сочените основания за нейната отмяна. Не претендира за разноски. Доводи за неоснователност на жалбата излага и в представени по делото писмени бележки по същество на спора.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и писмените доказателства събрани по делото, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Насочена е срещу индивидуален административен акт който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно чл.465, ал.4 НРД 2023-2025. Подадена е в преклузивния срок за оспорване от активно легитимирано лице – адресат на акта.

Разгледана по същество жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Като взе предвид изложените от жалбоподателя оплаквания и извърши проверка на оспорвания акт на всички основания за законосъобразност, съдът достигна до следните изводи:

Заповед за налагане на санкции №РД-253С-299/22.08.2025г. е издадена от компетентен административен орган, в кръга на правомощията му, съгласно чл.455, ал.1 и чл.457, ал.1 НРД 2023-2025.

Актът е в предписаната от закона форма и при издаването му не са допуснати нарушения на процесуалните правила, установени в чл.74 ЗЗО и Глава двадесет и първа от НРД 2023-2025, които да бъдат определени като съществени и да мотивират неговата отмяна. Съдът споделя разбирането, че нарушението на процесуалните правила е съществено само тогава, когато е повлияло или е могло да повлияе върху крайното решение по същество на административния орган.

Процесната Заповед е в съответствие с приложимите материалноправни норми и с целта на закона да гарантира на здравноосигурените лица правото да получават медицинска помощ в обхвата на пакета от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК.

Не е спорно между страните, че в качеството му на лечебно заведение по смисъла на чл.8, ал.1, т.1, б. „а“ от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ), жалбоподателят “Д-р П. Х. АПИМП-ИП” е сключил с НЗОК договори за оказване на първична извънболнична медицинска помощ на територията на Районната здравноосигурителна каса (РЗОК) – [населено място] с №221152, съответно от 14.02.2020г. и от 20.10.2023г.

Със Заповед №РД-25-359/10.07.2025г. управителят на НЗОК е наредил да бъде извършена пълна

планова проверка на “Д-р П. Х. АПИМП-ИП” в периода 14.07. – 23.07.2025г., със задача: Контрол по изпълнението на Договор №221152/14.02.2020г. и Договор №221152/20.10.2023г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ. Определени са длъжностни лица – служители в НЗОК, които да осъществят проверката.

За резултатите от проверката е съставен Протокол №РД-25-359-1/23.07.2025г., който видно от отбелязването на последната му страница, е бил връчен на управителя на дружеството д-р П. Х. на 29.07.2025г. Не се твърди по делото и не са ангажирани доказателства жалбоподателят да е възразил срещу констатациите и изводите, отразени в Протокол №РД-25-359-1/23.07.2025г.

Административното производство е приключило с постановяване на оспорваната Заповед за налагане на санкции №РД-253С-299/22.08.2025г.

В мотивите на административния акт по т.1 – 13 е прието, че при извършени от лечебното заведение вторични профилактични амбулаторни прегледи, не е бил изпълнен обемът на заложените дейности в пакет профилактични прегледи, съгласно изискванията на Приложение №12 по програма „Детско здравеопазване“ към НРД 2023-2025:

1) Амбулаторен лист (АЛ) №24137C0524A0/16.05.2024г. – основна диагноза „Рутинно изследване на здравното състояние на детето“, МКБ Z00.1 - липсва назначено или проведено по друг повод клинично изследване за дисплазия на тазобедрените стави с определяне на риска от дисплазия, както и описание на симетрични гънки на бедрата или други медицински критерии за тазобедрените стави, изключващи съмнение за наличие на проблем в същите, съответстващо за възрастовата група (кърмаче навършило 4 месеца);

2) АЛ №242432034296/30.08.2024г. - основна диагноза „Рутинно изследване на здравното състояние на детето“, МКБ Z00.2 - липсва назначено или проведено по друг повод клинично изследване за чревни паразити - Ентеробиус вермикуларис, Аскарис лумбрикоидес, Л. интестиналис и Хименолепис нана с код 04.01., съответстващо за възрастовата група (дете навършило 3 години и 8 месеца);

3) АЛ №243052070СВС/31.10.2024г. - основна диагноза „Рутинно изследване на здравното състояние на детето“, МКБ Z00.2 – липсва рутинно изследване на здраво дете на хемоглобин, брой еритроцити, брой левкоцити, MCV, MCH, MCHC, хематокрит и СУЕ - един път на тригодишна възраст. От направената справка в електронните масиви на НЗОК се установява, че изследване с код 01.01 има проведено единствено по повод заболяване на дата 09.04.2025г.;

4) АЛ №242568008C48/12.09.2024г. основна диагноза „Рутинно изследване на здравното състояние на детето“, МКБ Z00.2 – липсва рутинно изследване на здраво дете на хемоглобин, брой еритроцити, брой левкоцити, MCV, MCH, MCHC, хематокрит и СУЕ - един път на тригодишна възраст. От направената справка в електронните масиви на НЗОК се установява, че няма провеждани кръвни клинично-лабораторни изследвания за периода от 01.01.2024 г до 10.07.2025г.;

5) АЛ №, № 24151D0105A9 от 30.05.2024г., 24249B0A08BD от 05.09.2024г., 24260D07087B от 16.09.2024г., 24233302963F от 20.08.2024г., 242075075875 от 25.07.2024г., 24232D0A7D3B от 19.08.2024г., 2425310CC1DB от 09.09.2024г., 24214B06C173 от 01.08.2024г. и 24276102779F от 02.10.2024г. (т.5 – т.13) - основна диагноза „Рутинно изследване на здравното състояние на детето“, МКБ Z00.2 - липсва назначено или проведено по друг повод изследване на клинично здраво дете на ПКК с код - 01.01; 01.08 и 01.09 (пълна кръвна картина - поне 8 показателя и урина - химично изследване и седимент), съответстващо за възрастовата група на дете навършило - 7г., 10г., 13г. и на 16г. В анамнезата липсват описани - артериално налягане, цветоусещане, отклонения в развитието на опорно-двигателната система (изкривявания на гръбначния стълб - сколиоза, лордоза, плоскостъпие и др.). От направената справка в електронните масиви на НЗОК

се установява, че няма провеждани клинично-лабораторни изследвания за периода от 01.01.2024 г до 10.07.2025г.

Въз основа на фактите, установени в административното производство управителят на НЗОК е достигнал до извод, че в случаите, изрично и изчерпателно описани в т.1 – т.13 от процесната Заповед, лечебното заведение е нарушило изискванията на чл.141, ал.1 и чл.142, ал.1 НРД 2023-2025 във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 ЗЗО и съответно е наложил санкциите, установени в чл.455, ал.1 НРД.

Този извод е законосъобразен.

В чл.55, ал.2 ЗЗО е посочено задължителното съдържание на НРД, което включва и: отделните видове медицинска помощ по чл.45 (т.2) и условията и реда за оказване на медицинската помощ (т.3).

Условията и редът за оказване на извънболнична медицинска помощ са регламентирани в Глава седемнадесета на НРД 2023-2025. Според регламента на чл.141, ал.1 НРД 2023-2025 профилактиката и диспансеризацията на здравноосигурените лица (ЗОЛ) се извършват в съответствие с медицинските стандарти и правилата за добра медицинска практика и включват необходимите медицински дейности на общопрактикуващите лекари при осъществяването на профилактичния/ диспансерния преглед, както и извършване на последваща оценка на резултатите от назначени изследвания и консултации. В чл.142, ал.1 НРД 2023-2025 са установени задълженията на общопрактикуващия лекар, включително да изпълнява програми "Майчино здравеопазване", "Детско здравеопазване", да извършва профилактика на ЗОЛ над 18-годишна възраст, да формира групи от лица с рискови фактори за развитие на заболяване при ЗОЛ над 18 години, да извършва профилактични дейности при ЗОЛ над 18 години с рискови фактори за развитие на заболяване съгласно приложения №, № 1, 2, 3, 5 и 6 на Наредба №8/2016г. и приложение №12 "Дейности на ОПЛ по имунопрофилактика", програма "Детско здравеопазване", профилактични прегледи на ЗОЛ над 18 години, формиране на групи от лица с рискови фактори за развитие на заболяване при ЗОЛ над 18 години, профилактични дейности при ЗОЛ над 18 години с рискови фактори за развитие на заболяване и програма "Майчино здравеопазване" (т.1). Дейностите по програма "Детско здравеопазване", които общопрактикуващият лекар е задължен да извършва и тяхната периодичност са изрично и изчерпателно установени в Приложение №12 към НРД 2023-2025.

Жалбоподателят не твърди и не е ангажирал доказателства с които да обори констатациите, че в конкретно изброените случаи по т.3.1 – т.3.13 от Протокола за проверка №РД-25-359-1/23.07.2025г., възпроизведени в т.1 –т.13 от административния акт, не е извършил в пълен обем дейностите от пакет профилактични прегледи, установени по вид, обем и период в Приложение №12 към НРД 2023-2025, програма „Детско здравеопазване“. Тези констатации се потвърждават и с приетите и неоспорени по делото писмени доказателства: Амбулаторни листове №, № 24137C0524A0 от 16.05.2024г., №242432034296 от 30.08.2024г., №243052070CBC от 31.10.2024г., №242568008C48 от 12.09.2024г., 24151D0105A9 от 30.05.2024г., 24249B0A08BD от 05.09.2024г., 24260D07087B от 16.09.2024г., 24233302963F от 20.08.2024г., 242075075875 от 25.07.2024г., 24232D0A7D3B от 19.08.2024г., 2425310CC1DB от 09.09.2024г., 24214B06C173 от 01.08.2024г. и 24276102779F от 02.10.2024г.

Съгласно приложимата норма на чл.455, ал.1 НРД 2023-2025 когато изпълнител на извънболнична медицинска помощ наруши условията и реда за оказване на медицинска помощ по чл.55, ал.2, т.2 ЗЗО, определени в този НРД, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, налага санкция "финансова неустойка" в размер от 50 до 150 лева. Освен това нормата на чл.443, ал.1 НРД 2023-2025 въвежда изрично задължение за управителя на НЗОК да издаде акт за налагане на

санкцията предвидена в Глава двадесет и първа, Раздел II, в случаите, когато лицето - обект на проверката, не изрази писмено становище по чл.44З или изразеното от него становище не съдържа възражения по направените констатации от длъжностното лице по чл.72, ал.2 ЗЗО. Идентично задължение за управителя на НЗОК/ директор на РЗОК е предвидено и в разпоредбата на чл.74, ал.5 ЗЗО.

При това, след като в случая жалбоподателят "Д-р П. Х. АПИМП-ИП" не е изразил становище по направените констатации в Протокола за проверка №РД-25-359-1/23.07.2025г. и не е ангажирал, нито посочил доказателства които да ги оборват, при условията на обвързана компетентност, управителят на НЗОК е бил задължен да постанови оспорвания административен акт.

По доводи, идентични с предходните, съдът обосновава извод, че оспорваната Заповед е законосъобразна и в частта на наложените 9 (девет) санкции за нарушения на чл.141, ал.1 и чл.139, ал.1 НРД 2023-2025 и Приложение №8 към него във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 ЗЗО.

В мотивите на административния акт е прието, че във всички случаи, описани в т.14 – т.22, при извършените от лечебното заведение вторични диспансерни амбулаторни прегледи на ЗОЛ не е бил изпълнен обемът на заложените дейности, съгласно изискванията на Приложение №8 към НРД 2023-2025, съответстващо на диспансерните диагнози на съответните пациенти.

Според приложимата норма на чл.139, ал.1 НРД 2023-2025 общопрактикуващият лекар от лечебно заведение - изпълнител на първична извънболнична медицинска помощ, провежда диспансеризация на ЗОЛ съгласно Наредба №9/2019г. и Наредба №8/2016г. за заболяванията, подлежащи на диспансеризация от общопрактикуващия лекар по Приложение №8 към НРД 2023-2025 "Пакет дейности и изследвания на ЗОЛ по МКБ, диспансеризирани от ОПЛ".

В случая жалбоподателят не е представил становище и не е оспорил пред управителя на НЗОК/ директора на РЗОК констатациите на длъжностните лица за допуснати нарушения по чл.139, ал.1 НРД 2023-2025, описани в т.5.1. – т.5.9 от Протокола за проверка №РД-25-359-1/23.07.2025г. Следователно и на основание чл.463, ал.1 НРД 2023-2025 (чл.74, ал.5 ЗЗО) за управителя на НЗОК е възникнало задължение, при условията на обвързана компетентност, да наложи предвидените в НРД санкции за всяко от допуснатите от лечебното заведение нарушения.

Съдът отбелязва, че и във фазата на съдебното производство жалбоподателят не е оспорил констатациите на административния орган по т.14 – т.22 от процесната Заповед и не е ангажирал нито посочил доказателства с които да установи, че в описаните случаи е бил изпълнен обемът на заложените дейности, съгласно изискванията на Приложение №8 към НРД 2023-2025, съответстващо на диспансерните диагнози на съответните пациенти. От друга страна изводите на административния орган се потвърждават и с приетите и неоспорени по делото писмени доказателства: Амбулаторни листове №, № 240661048CD7 от 06.03.2024г., 243456012364 от 10.12.2024г., 24318007AA52 от 13.11.2024г., 243025019737 от 28.10.2024г., 243125089A05 от 07.11.2024г., 242756090DDA от 01.10.2024г., 24346C0AC9F2 от 11.12.2024г., 24334408DC5E от 29.11.2024г. и 24268D003537 от 24.09.2024г.

Настоящият решаващ състав приема, че оспорваната Заповед е законосъобразна и в частта на наложената санкция „финансова неустойка“ по т.23.

Според регламента на чл.457, ал.1 НРД 2023-2025 – посочен като правно основание за издаване на административния акт в тази част, когато изпълнител на извънболнична медицинска помощ наруши установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация, с изключение на случаите на очевидна фактическа грешка, управителят на НЗОК налага санкция „финансова неустойка“ в размер от 50 до 150 лева.

Документацията и документооборотът за изпълнителите на извънболнична помощ са регламентирани в НРД – Глава десета, Раздел X, чл.243 – чл.248. С нормата на чл.243

НРД 2023-2025 е въведено задължение за всеки изпълнител на медицинска помощ да води и съхранява документация, която включва първични медицински и финансови документи, съгласно Приложение №2 и Глава десета. В ал.1 на чл.244 изрично и изчерпателно са посочени първичните медицински документи сред които е и А. лист (бланка МЗ – НЗОК №1). Съгласно указанията за документооборота, дадени в чл.244, ал.2, т. IА - Амбулаторен лист се издава от общопрактикуващия лекар. Според същия регламент амбулаторен лист за всеки проведен преглед се издава от общопрактикуващия лекар като електронен документ. Пациентът подписва амбулаторния лист, с което удостоверява, че е информиран за необходимите медицински дейности, назначената терапия и очакваните резултати, като с подписа си декларира, че към момента на прегледа не е хоспитализиран. За нуждите на предоставянето на амбулаторния лист на пациента амбулаторният лист може да бъде генериран и отпечатан и на хартиен носител, при спазване на изискванията, реквизитите и стандарта на документа, посочени в приложение №2. Съгласно изричната норма на чл.244, ал.4 документите по ал 2, т.І и т.IV (включително амбулаторният лист), в които е предвиден подпис на пациента, могат да бъдат подписани от него по един от следните начини: чрез подписване от пациента във формата на електронен документ с КЕП; посредством генериран от НЗИС и изпратен на посочен от пациента телефонен номер еднократен код, който има силата на положен електронен подпис от лицето; чрез техническо средство за полагане на електронен подпис (електронна писалка, таблет, който пренася подписа в цифров вид върху електронен документ и подписът може да се приравни на саморъчно положен такъв, и др.) *или чрез подписване от пациента на отпечатан на хартиен носител документ.* Първични медицински документи, в които е предвиден подпис на пациента и същият е положен на хартиен носител, се съхраняват на хартия в лечебните заведения - изпълнители на първична и специализирана извънболнична помощ (чл.244, ал.7 НРД 2023-2025). В чл.245 НРД 2023-2025 е предвидено, че документите по чл.244, ал.1 се изготвят съгласно изискванията, реквизитите и стандарта, посочени в Приложение №2.

В Приложение №2 на НРД 2023-2025 „Първични медицински документи“ са дадени нарочни указания за попълване на Амбулаторен лист за преглед от общопрактикуващ лекар или лекар специалист. В т.11 от Указанията е записано, че пациентът или съответно негов родител, настойник/ приеман родител, удостоверява с подписа си информираност за извършените медицински дейности, назначените изследвания и терапия, както и, че към момента на прегледа не е хоспитализиран. Според същия регламент при отказ на пациента от назначената терапия или от хоспитализация, това обстоятелство се отбелязва от лекаря в полето „Терапия“ и последният задължително изисква подпис на пациента или на неговия законен представител.

Между страните няма спор, че и в двата случая, описани в т.23, издадените от жалбоподателя амбулаторни листове №24115603AD84/24.04.2024г. и №24169A0827D4/17.06.2024г., не носят подпис на пациента или на негов законен представител. Няма и спор по това, че лечебното заведение “Д-р П. Х. АПИМП-ИП” е избрало издадените от него амбулаторни листове да се подписват от пациентите на отпечатан на хартиен носител документ. Следователно законосъобразен е изводът на административния орган за извършени от страна на лечебното заведение нарушения на правилата за работа с медицинска документация, установени в чл.244, ал.2, т. IА и чл.245 НРД 2023-2025.

Спорен по делото е въпросът относно размера на наложените санкции „финансова неустойка“ над минималния по чл.255, ал.1 и чл.257, ал.1 НРД 2023-2025, както и въпросът дали е маловажност на допуснатите нарушения. Противно на изложените от жалбоподателя оплаквания, административният орган е посочил мотиви относно тежестта на извършените нарушения, като при определяне на размера на санкциите е отчетено обстоятелството, че в рамките на проверката са били установени не едно, две или три, а двадесет и три нарушения, което говори за системност, а не за изключение. Неоснователно е и възражението, че след като нарушенията са били установени за първи път, административният орган е бил длъжен да приложи нормата на чл.449, ал.4 НРД 2023-2025 и вместо да наложи предвидените в НРД санкции, да предупреди нарушителя, за да не допуска той и занапред нередности от същия вид. Действително разпоредбата на чл.449, ал.4 НРД 2023-2025 предвижда възможност за маловажни случаи на нарушения наказващият орган да не налага наказание, а да направи предписание за отстраняване на съответното нарушение и да предупреди нарушителя, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложена санкция. Легална дефиниция на понятието „маловажни случаи“ за целите на НРД - чл.449, ал.4, е дадена в §1, т.4 от Допълнителните разпоредби (ДР). Процесният случай не попада в обхвата на това определение (б. „а“), поради което и към него е неприложима нормата на чл.449, ал.4 НРД 2023-2025.

По изложените доводи съдът приема, че Заповед за налагане на санкции №РД-253С-299/22.08.2025г. е законосъобразен административен акт и като такъв, не подлежи на отмяна.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - град, Второ отделение, 25^{ти} състав,

РЕШИ

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „ДОКТОР П. Х. - АМБУЛАТОРИЯ ЗА ПЪРВИЧНА ИЗВЪНБОЛНИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ – ИНДИВИДУАЛНА ПРАКТИКА“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], срещу ЗАПОВЕД за налагане на санкции №РД-253С-299/22.08.2025г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса.

РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на РБългария в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ

Боряна Петкова