

РЕШЕНИЕ

№ 7769

гр. София, 21.12.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,
в публично заседание на 14.12.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Стефан Станчев

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **5531** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Образувано е по жалба на [фирма], против Заповед за налагане на санкции № РД-253С-137/21.05.2021 г. на управител НЗОК, с която на дружеството са наложени десет санкции, всяка в размер на 150 лв., за десет различни нарушения на Н. за МД 2020-22 г.

Жалбоподателят сочи, че оспорената заповед е незаконосъобразна, поради допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила и противоречие с разпоредби на материалния закон. Сочи се, че дружеството от години ползва прогрозен продукт, наложен от НЗОК и отчитането на издадените от лекарите в дружеството направления за хоспитализация на посочените в заповедта пациенти се съхраняват в архива на лечебното заведение, а по електронен път са изпратени на НЗОК. Възразява се обективността на извършената от комисията определена от НЗОК проверка. Твърди се липса на мотиви в обжалваната заповед. Иска се отмяната ѝ и присъждане на разноски.

Ответната страна – управител на НЗОК чрез процесуален представител оспорва жалбата, като неоснователна и иска отхвърлянето ѝ. Претендира да бъде присъдено юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като обсъди доводите и становищата на страните, прецени събраните по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност, намира за установено следното.

Жалбата е подадена чрез административния орган в съответствие с изискванията по чл. 150, ал. 1 от АПК за форма и съдържание, подадена е в преклузивния срок,

съгласно чл. 149, ал. 1 от АПК от надлежна страна, с правен интерес от оспорването, срещу акт подлежащ на съдебен контрол. Следователно, съдът приема оспорването за процесуално ДОПУСТИМО.

Със заповед РД-25-251 от 16.04.2021 г., на основание чл. 72, ал. 2 от ЗЗО, чл. 9, ал. 1 от Инструкция № РД-16-43/09.06.2020 г. вр. глава 20 и 21 от Н. за медицинските дейности за 2020-22 г., ответник е разпоредил извършване на проверка на „Диагностично – консултативен център XVII – С.“ Е., със срок от 19.04.2021 до 23.04.2021 г. с вид и обхват – първична, пълна проверка:

1. Контрол по изпълнение на договор № 222252/17.02.20 за оказване на специализирана извънболнична медицинска помощ по пакет „кардиология, детска кардиология“ пакет „Ендокринология и болести на обмяната, детска ендокринология и болести на обмяната“, пакет „Нервни болести, детска неврология“ и 2. Контрол по изпълнение на допълнително споразумение от 08.12.2020 г. и доп.споразумение от 09.02.21 за работа в неблагоприятни условия по договора от 17.02.2020 г.

Проверката била извършена от главни експерти в дирекция КАПДЗЗО, които описали констатациите в протокол № РД-25-251-1/23.04.2021 г. Било установено следното, дало основание на ответник да издаде оспорваната заповед. Към амб.л. 001198/18.12.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; към амб.л. 001046/03.11.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; към амб.л. 001001/23.10.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; към амб.л. 003369/16.11.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; към амб.л. 001814/04.12.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; към амб.л. 000163/26.01.21 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; към амб.л. 000510/26.10.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; амб.л. 002309/20.11.20 с който е отчетен в РЗОК С. столична вторичен амбулаторен преглед; към амб.л. 001626/14.12.20 – липса на приложено мед. направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури – бл. МЗ-НЗОК № 7 на 3.; амб.л. 000907/30.03.21 с който е отчетен в РЗОК С. столична вторичен амбулаторен преглед. На основание тези констатации по всяко от нарушенията е наложена финансова неустойка от 150 лева. За всяко нарушение се сочи като правно основание чл. 217 и чл. 218, ал. 2 X от Н. МД 2020-2022 и приложение № 2 към него и чл. 55, ал. 2, т. 5 от ЗЗО. Санкцията е наложена на основание чл. 416, ал. 1 от Н. МД 2020-2022 . За десетте нарушения е наложена санкция от 1500 лева, като размера е обоснован с тежестта на деянието, представляващо нарушение, което е обусловило и налагането на по-голяма санкция.

Срещу констатациите по протокола от 23.04.2021 г. не е подадено възражение.

Във връзка с указания на съда, жалбоподател представя амбулаторни листове №№ 001198/18.12.20; 001046/03.11.20; 001001/23.10.20; 003369/16.11.20; 001814/04.12.20; 000163/26.01.21; 000510/26.10.20; 001626/14.12.20 Към всеки от тези амбулаторни листове е приложено за съответното 3. медицинско направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури. По отношение на другите

амбулаторни листове №№ 000907/30.03.21 и 002309/20.11.20 такива направления няма, по причина, че са за нарушение - неподписани от пациента. Жалбоподателят представя и спецификации за извършена специализирана извънболнична медицинска помощ за времето от м. октомври 2020 г. до м. април 2021 г., включително.

В с.з. представител на ответника не спори, че при проверка е установено, че на основание издадени направления за хоспитализация и лечение по амбулаторни процедури е открита обратна кореспонденция към съответната З., като за амб. л. №№ 001198/18.12.20; 001814/04.12.2020 и 000163/26.01.2021 не са открити данни за хоспитализация. Обратно на твърдяното от жалбоподател са представени направленията за хоспитализация, с оглед което съдът не приема възражението на ответника в тази част.

Този извод обуславя разглеждане на жалбата по същество, при което съдът съобрази следното:

Разпоредбата на чл. 74, ал. 5 от ЗЗО, оправомощава управителя на НЗОК, съответно директорът на РЗОК да издава заповед от типа на процесната, с която налага санкция. В конкретният случай, заповедта е издадена именно от управител на НЗОК, поради което оспореният акт е издаден от компетентен административен орган, в рамките на неговите правомощия.

Заповедта е в предвидената от закона писмена форма и съдържа фактически и правни основания за нейното издаване.

Съгласно чл. 72, ал. 2 от ЗЗО контролът по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ се осъществява чрез проверки, извършени от длъжностни лица – служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и от длъжностни лица от РЗОК – контрольори. В конкретния случай със заповед на директора на НЗОК са оправомощени контрольори от отдел КАПДЗЗО. В този смисъл, проверката била извършена от компетентни по смисъла на чл. 72, ал. 2 от ЗЗО длъжностни лица НЗОК – контрольори.

Съгласно чл. 72, ал. 10 от ЗЗО, условията и редът за осъществяване на контрола по ал. 2, ал. 3, ал. 4, ал. 5, ал. 6, ал. 7, ал. 8 и ал. 9 се определят с Инструкцията, издадена от управителя на НЗОК. Инструкцията № РД-16-43/09.06.2020 г. за условията и реда за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 2-8 от ЗЗО (Инструкцията) е публикувана на сайта на НЗОК (<http://www.nhif.bg>). Според чл. 18 от същата, за резултатите от извършената проверка и установените нарушения по чл. 73, ал. 1 от ЗЗО, контролните органи съставят протокол по образец. Разпоредбата съдържа подробно описание на съдържанието на протокола, а според ал. 3, предл. първо екземпляр от протокола се предоставя на лицето обект на проверката срещу подпис. В случаят, за резултатите от извършената проверка и установените нарушения бил съставен протокол, екземпляр от който бил връчен на представител на лечебното заведение, ведно с указания, че има право на писмено становище в 7-дневен срок от връчването. В протокола се съдържа подробно описание на фактите, които проверяващите установили в хода на проверката, както и нарушените правни норми.

Въз основа на констатациите от извършената проверка, ответник издал процесната заповед. Жалбоподател не е намерил необходимост да възрази констатациите на КП, в тази връзка при издаване на оспорваната заповед не се установяват процедурни нарушения.

Общата санкция е наложена за нарушение на чл. 55, ал. 2, т. 5 от ЗЗО. Разпоредбата в буквален прочит е „Националните рамкови договори съдържат документацията и документооборота“. Тази разпоредба се обвързва със задължението на И. да съхранява първични медицински и финансови документи съгласно приложение № 2 и глава десета, специално "Направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури" (бл. МЗ-НЗОК № 7) – съставя се в два екземпляра от лекар от лечебно заведение – изпълнител на ПИМП, С., БП, в условията на спешност и за КП по физикална и рехабилитационна медицина; К. и ЦКВЗ; Ц.. Към него се прилага амбулаторният лист от извършения преглед на пациента, като по един екземпляр от тях се съхранява в изпращащото лечебно заведение. Към направлението се прилагат извършените в извънболничната помощ консултации и изследвания.

Обратно на задължението да установи и докаже необходимостта от издаване на оспорвания административен акт, към оспорваната заповед ответник прилага единствено амбулаторните листове. След изпълнение указания на съда, жалбоподател представя съхраняваните при него документи по отсъствието на които, според контрольорите, а и прието от ответник са допуснати нарушения при управлението на документооборота, общо казано. Представител на ответника не спори, че преимуществено задълженията на жалбоподателя по съхраняване екземпляри от издадени направления за хоспитализация на З. по отделни пунктове от оспорваната заповед са изпълнени. Съдът прие за безспорно, че по отношение нарушения за това, че не са съхранявани екземпляри от издадени направления за хоспитализация на З., административен орган не провежда пълно доказване. Напротив твърденията му са опровергани от жалбоподателя с представяне на налична и относима към всяко от този вид нарушения документация. Това, че по време на проверката контрольорите не са установили и/или изискали необходимото за установяване спазване на изискванията въведени с разпоредбата на закона и от разпоредбите на Н. МД 2020 – 2022 не води до Административният орган е длъжен да установи по чл. 170, ал. 1 от АПК съществуването на фактическите основания, посочени в него.установена необходимост от налагане на санкция, при недоказано нарушение. Предвид изложеното и съобразно приобщените в хода на съдебното производство доказателства се налага извода, че по отношение на визираното нарушение на изискванията за съхраняване на първична медицинската документация съгласно чл. 55, ал. 2, т. 5 от ЗЗО, процесуалните действия на органите на НЗОК не са осъществени съобразно изискванията на закона. Релевантните факти и обстоятелства са възприети и едностранно, единствено по обстоятелствата, наведани от контрольорите, съответно, възпроизведени от ответник в издадения административен акт, не съответстват спрямо констатациите в настоящото съдебно производство и въз основа на това наложената санкция на жалбоподателя за тези осем нарушения не е законосъобразна. Доказателства в обратния смисъл, които да подложат на съмнение направените констатации и основаните на тях правни изводи, са ангажирани, в хода на съдебното производство от страна на жалбоподателя, който носи доказателствената тежест, с оглед общото правило на чл. 154, ал. 1 от ГПК във вр. с чл. 144 от АПК, като лице, претендиращо настъпване на благоприятни правни последици.

Това налага жалбата да се уважи като основателна по отношение на наложените санкции за осем нарушения, че към издадени на З. амбулаторни листове не е приложено издадено медицинско направление „Направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури“. Вярното и пълно

документиране на медицинските дейности е с нормативно въведено значение както за пациентите и защита на техните здравни права, така и за лечебните заведения, защото всяка неточност, опущение или грешка, би могла да доведе до неправилни изводи относно времето и режима на проведеното лечение, състоянието на лекуваното лице, резултатите от проведените терапии и т. н., което сочи на особена обществена значимост на тази дейност. С вменяването на нарушения, за които е установено, че не са допуснати и/или извършени от страна на лечебното заведение, без да се установи това по безспорен начин от страна на административния орган и нему подчинени длъжностни лица, наложените санкции в тази час следва да бъдат отменени. От страна на жалбоподател е спазено нормативно изискване за надлежно документиране, така както е въведено в изискванията на Н. 2020 - 2022. Документирането е съществена дейност, която дава възможност да се направят изводи за по-нататъшния ход на лечението на пациента, за назначената терапия и очакваните резултати. Именно чрез правилното документиране и подаване на данни се поддържа необходимият обем от информация за обхвата на извършените действия в хода на профилактиката, диагностиката и лечението на З.. След като се установи по безспорен начин, че жалбоподател е издал и съхранил спорните медицински направления, към съответния амбулаторен лист, следва да се приеме незаконосъобразност по отношение осемте санкции, в тази част на оспорваната заповед. Следващо, ответник е наложил санкциите в размер на по 150 лева, като сочи мотив за това тежест на деянието, без да отчете каква именно е тази тежест и как се определя санкция в максимален размер за първо установено нарушение, както се сочи навсякъде в обстоятелствената част за всяка санкция. В тази част съдът приема, че за тези осем нарушения санкцията за всяко от тях е определена без обосновка, което съдът приема за процесуално нарушение.

По отношение нарушенията, за които е наложена санкция „финансова неустойка“ в размер на 150 лева по т. 8 и 10 от заповедта за налагане на санкции. Вмененото нарушение е за издаден амбулаторен лист на З. без да има подпис на последното или на негов представител. Административен орган е приел, че с това е осъществено нарушение по чл. 55, ал. 2, т. 5 от ЗЗО вр. 218, ал. 2, ІБ, т. 1 и чл. 219, ал. 1 от Н. МД 2020 – 2022 и приложение № 2 към него. От приложените от ответника по жалбата и жалбоподателя амбулаторни листове №№ 002309/20.11.2020 г. и 000907/30.03.2021 е установимо, че на тях не е полаган подпис от пациент(законен представител). По отношение нарушението, че не са изпълнени указанията по попълване и оформяне на амбулаторния лист за З., с полагането на подпис на последното, че е информирано за МД и т.н., съдът прие изводите на ответник за допуснатото нарушение. Съдът не приема законосъобразност при определяне размера на наложените санкции по тези части от оспорваната заповед.

Обстоятелството, че размерът на санкцията е в предвиден диапазон от долна до горна граница, не изключва съдебния контрол за законосъобразност. Изборът, който административният орган следва да направи в рамките на предоставената му възможност за оперативна самостоятелност при санкциониране, също следва да бъде мотивиран съобразно законоустановените правила. Задължение на прилагания санкцията орган е да съобрази вида и размера на санкцията с вида и тежестта на констатираното нарушение, неговата поредност, броя на случаите по това нарушение, както и с решението на арбитражната комисия, ако спорът е отнесен към нея (чл. 413 от Н. № РД-НС-01-4 от 23.12.2019 г. за медицинските дейности между Националната

здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз за 2020-2022). В този смисъл е и Решение № 14066 от 13.11.2020 г. на ВАС по адм. д. № 8108/2020 г., VI о.

Следва да се има предвид, че в заповедта за налагане на санкции е записано единствено, че „размерът на наложената санкция "Финансова неустойка" по т. 1 до т. 10 е съобразен с тежестта на деянието, представляващо нарушение, което от своя страна обуславя и налагането на по-голяма санкция“. Посоченото обаче, според съда, не обосновава извод за наличие на конкретна мотивировка, иначе дължимата от административния орган, досежно приложения размер на санкцията по отношение на всяко от констатираните нарушения. И това е така, доколкото, както се посочи, на практика е налице известно различие по отношение на констатираните факти, като при по-голяма част от описаните като проверени случаи (два, общо, случая) е налице установяване на нарушение при водене на документацията, свързано с липса на подпис на З. (или на родител, настойник/приемен родител) в издадения амбулаторен лист. В тази връзка и не става ясно дали санкциониращият административен орган е отчел посоченото различие в констатациите или не, като се има предвид, че е определил една и съща по размер финансова неустойка по отношение на всяка от обсъжданите точки № 8 и № 10 в оспорената заповед. Безпротиворечива е практиката на ВАС касателно това, че когато определя размера на санкцията органът следва да изложи самостоятелни мотиви защо налага именно този размер на санкцията и при наличие на наложена санкция в размер по-голям от минималния и липса на относими мотиви за това, санкцията се явява необоснована, като това е основание за изменението ѝ от съда. В този смисъл са и Решение № 14066/2020 г. по адм. д. № 8108/2020 г., Решение № 16710/2019 г. по адм. дело № 4473/2019 г., Решение № 1651/2019 г. по адм. дело № 3536/2018 г.

Съдебната проверка относно правилното определяне на размера на наложената санкция „финансова неустойка“ представлява проверка на съответствието на административния акт с целта на закона - едно от изискванията за законосъобразност на акта. С оглед на дефинираната в чл. 72, ал. 1 от ЗЗО цел и предвид предписанието на чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от АПК, съгласно който административните органи следва да упражняват своите правомощия по разумен начин и справедливо, а издаваните от тях административни актове не трябва да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, която преследват, наложените санкции, посочени по т. 1 до т. 10 от процесната заповед, на основание чл. 172, ал. 2 от АПК следва да бъдат намалени от настоящия съдебен състав на предвидения от съответната приложима норма минимален размер от 50 лева. В този смисъл е и Решение № 15288 от 10.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 6670/2020 г., VI о.

Предвид изложеното, съдът намира, че в частта по отношение т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 9 от Заповед за налагане на санкции № РД 253С-137/21.05.2021 г., последната подлежи на отмяна, като незаконосъобразна. По отношение частта по т. 8 и 10 от заповедта за липса на подписи на амб. листове №№ 002309/20.11.2020 г. и 000907/30.03.2021 г. тъй като се установява нарушение, заповедта се изменя, като санкциите се намаляват до минимален размер от по 50 лева за всяко нарушение.

В хода на производството разноси не са поискани от страните.

По тези съображения, съдът

Р Е Ш И

ОТМЕНЯ по жалба на [фирма], представлявано от управител д-р К. П. Заповед за налагане на санкции № РД-253С-137/21.05.2021 г. на управител на Националната

здравноосигурителна каса - С., с която на основание чл. 74, ал. 5 от ЗЗО и чл. 412, ал. 1, т. 1, чл. 412, ал. 2, чл. 413, чл. 422, ал. 1 от Н. за медицинските дейности за 2020-2022 В ЧАСТТА, с която на дружеството са наложени осем санкции, „финансова неустойка“ всяка в размер на 150 лв. по т. т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 9 от Заповедта.

ИЗМЕНЯ по жалба на [фирма], представлявано от управител д-р К. П. Заповед за налагане на санкции № РД-253С-137/21.05.2021 г. на Управителя на Националната здравноосигурителна каса - С., с която на основание чл. 74, ал. 5 от ЗЗО и чл. 412, ал. 1, т. 1, чл. 412, ал. 2, чл. 413, чл. 422, ал. 1 от Н. за 2020-2022 В ЧАСТТА за две установени нарушения по т. 8 и т. 10 от заповедта и са наложени две санкции „Финансова неустойка“ в размер всяка от по 150 (сто и петдесет) лева или в общ размер на 300 лева, като НАМАЛЯВА санкцията „Финансова неустойка“ от 150 (сто и петдесет) лева за всяко нарушение на 50 (петдесет) лева за всяко едно от нарушенията и НАМАЛЯВА общият размер на санкцията от 300 лева на 100 (сто) лева.

Решението може да се обжалва пред ВАС в 14 дневен срок от съобщението.

Съдия