

РЕШЕНИЕ

№ 20180

гр. София, 16.10.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 41 състав,
в публично заседание на 03.10.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Луиза Христова

при участието на секретаря Мариана Велева, като разгледа дело номер **7875** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от АПК. Образувано е по жалба на „Люлин 2012“ ЕООД със седалище в [населено място], чрез управителя Б., срещу предизвестие № 20-22-545 от 26.07.2024г. на врид управителя на НЗОК за прекратяване на договор № 226505 от 01.01.2024г. за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, заплащани напълно или частично от НЗОК.

Жалбоподателят твърди, че предизвестие то представлява индивидуален административен акт, издаден в нарушение на чл.19д от АПК. Твърди се, че същото не е подписано от надлежен орган. Освен това не е мотивирано с вероятност от настъпване на тежки последици за обществения интерес. Посочените в предизвестие то проверки и изпратени покани, както и постановяването на заповед за налагане на санкции, не могат да послужат за такива мотиви, защото не са влезли в сила. Покана № РД-25ПП-236 от 17.06.2024г. на врид управителя на НЗОК е предмет на оспорване по адм. дело № 6850/2024г. на АССГ. Покана изх. № 29-03-37 от 14.11.2023г. на директора на СЗОК е предмет на оспорване по адм.дело № 6981/2024г. на ВАС. Заповед № РД-11-102 от 14.11.2023г. на ид директора на СЗОК е предмет на оспорване по адм. дело № 7568/2024г. на ВАС. Още повече, че в случая е налице специален ред за прекратяване по чл. 45, ал.17 от ЗЗО, който препраща към специалните условия, приложими към договорите за лекарствени продукти по чл. 262, ал.6, т.1 от ЗЛПХМ. В тези условия се прави разграничение при прекратяване на договорите с или без предизвестие, като прекратяване с предизвестие е възможно

само от страна изпълнителя. Не е съобразен и срока за прекратяване, който според условията е едномесечен, а не 14-дневен. Не е съобразена и разпоредбата на чл. 56, ал.1 от сключения договор с НЗОК, където прекратяването на договора е вид санкция, а такава в случая не е наложена. Поради това се иска от съда да отмени предизвестieto.

Ответникът - врид управителя на НЗОК, редовно уведомен, чрез процесуалния си представител, изразява становище за неоснователност на жалбата. Подробни съображения излага в писмени бележки по съществуто на спора.

СГП, редовно призована, не взема становище по жалбата.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-С.-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ал.2 ГПК във вр.чл.144 АПК приетите по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Жалбоподателят има сключен договор с НЗОК № 226505/16.12.2021г. за отпускане и заплащане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, заплащани напълно или частично от НЗОК. Съгласно чл.2, ал.1 от договора изпълнителят чрез аптека Л. 9 се задължава да отпуска ЛП, включени в П. по чл. 262, ал.6, т.1 от ЗЛПХМ и Списъка с лекарствени продукти, които НЗОК заплаща напълно или частично по реда на наредба № 10 от 2009 г. за условията, реда, механизма и критериите за заплащане от Националната здравноосигурителна каса на лекарствени продукти, медицински изделия и на диетични храни за специални медицински цели и на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия за хората с увреждания, договаряне на отстъпки и възстановяване на превишените средства при прилагане на механизъм, гарантиращ предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК (наричана по-долу Наредбата). Съгласно чл.18 от договора изпълнителят е задължен да ползва аптекен софтуер, който отговаря на изискванията на НЗОК и в който да въвежда информацията за цялостното движение на ЛП от доставянето до отпускането им на пациентите (чл.19 от договора). В гл.9 от договора е предвидено как същият може да бъде прекратен: от всяка страна без предизвестие – чл.56, от възложителя без предизвестие – чл. 57, и от изпълнителя – с едномесечно предизвестие – чл. 58 и 59. Същото е и по договор № 226505 от 01.01.2024г.

Със заповед № РД-24-91/19.06.2023 г. ид директора на СЗОК е наредил да бъде извършена финансова проверка на аптека Л. – 9 относно изпълнението на договор № 226505/16.12.2021г. За резултатите от проверката е съставен протокол за неоснователно получени суми № А-93-1 от 28.06.2023г. В него е отразено, че в периода 28.01.2022г. – 22.08.2022г. в аптеката са доставени лекарствени продукти с НЗОК кодове, JF585, JF575 и JF571 с фактури от търговци на едро, които не фигурират в софтуера на аптеката, нито са представени копия от тях на проверяващия екип. Същевременно количествата по тези фактури са отпуснати на пациенти и заплатени от НЗОК. В резултат е налице разминаване между доставени и отпуснати ЛП. Общо получените суми за всички ЛП са в размер на 256 202, 98лв. За тази сума е издадена писмена покана изх. № 29-03-37 от 14.11.2023г. на ИД директора на СЗОК, която е оспорена от жалбоподателя. Същата е отменена от АССГ по адм. дело № 11680/2023г., но по жалба на СЗОК е образувано адм. дело № 6981/2024г. на ВАС - висящо.

Със заповед № РД-11-102 от 14.11.2023г. на ид директора на СЗОК е наложена санкция на жалбоподателя за нарушения на чл. 18, ал.1, т.2.4, т.2.5, т.9, чл.8, ал.1, т.4,

т.6, чл. 37, ал.6, т.2 от договор № 226505/16.12.2021г. в размер на 1250 лв. Заповедта е отменена от АССГ в частта за нарушения на чл. 18, ал.1, т.9 по адм. дело № 11681/2023г., но по жалба на СЗОК и на дружеството е образувано адм. дело № 7568/2024г. на ВАС - висящо.

Със заповед № РД-25-295/10.05.2024 г. управителят на НЗОК е наредил да бъде извършена финансова проверка на аптека Л. – 9 относно изпълнението на договор № 226505/16.12.2021г. За резултатите от проверката е съставен протокол за неоснователно получени суми № РД-25-295-1 от 22.05.2024г. В него е отразено, че в периода 01.01.2023г. – 31.12.2023г. в аптеката са доставени лекарствени продукти с НЗОК кодове BF291, JF585, JF575, LF294, NG024 и LF300 с фактури от търговци на едро, които не фигурират в софтуера на аптеката. Същевременно количествата по тези фактури са отпуснати на пациенти и заплатени от НЗОК. В резултат е налице разминаване между доставени и отпуснати ЛП. Общо получените суми за всички ЛП са в размер на 1 551 928.08лв. За тази сума е издадена писмена покана № РД-25ПП-236 от 17.06.2024г. на врид управителя на НЗОК, която е оспорена от жалбоподателя. По жалбата е образувано адм. дело № 6850/2024г. на АССГ – висящо. Към преписката са приложени уведомителни писма от ИАЛ от 08.04.2022г. за извършени проверки на аптека „Л. 9“, стопанисвана от жалбоподателя, по сигнали на притежатели на разрешения за употреба на съответни лекарства и техните представители относно това, че в аптеката не са доставени количества ЛП от тях, но същите са отпускани на З.. Поради това е възникнало съмнение, че сделките между някои търговци на едро и жалбоподателя са фиктивни и не отразяват действителна покупко-продажба на ЛП. Същевременно такива са отпускани на пациенти и заплатени от НЗОК.

С процесното предизвестие № 20-22-545 от 26.07.2024г. на врид управителя на НЗОК жалбоподателят е уведомен, че след изтичането на 14-дневен срок договор № 226505 от 01.01.2024г. се прекратява. Като мотиви на предизвестieto са посочени цитираните по-горе две покани и заповед за налагане на санкции, от които е направен извод че в периода 2022-2023г. в аптеката са отчетени лекарствени продукти, които не са доставени, но за които с публичен ресурс са заплатени неоснователно получени суми в особено голям размер. Предизвестieto е отправено с цел защита и предотвратяване на други тежки последици за обществения интерес и неоснователно получаване на публични средства, с които се заплаща лечението на З.. Предизвестieto е връчено на жалбоподателя на 31.07.2024г. съгласно известие за доставяне на л. 366. За установяване компетентността на органа, издал предизвестieto, е представено решение № РД-НС-04-48 от 17.04.2024г. на председателя на Надзорния съвет на НЗОК, с което на основание чл. 15, ал.1, т.6 от ЗЗО е възложено на подуправителя на НЗОК проф. М. М. временно да изпълнява длъжността управител на НЗОК до приемане на решение на НС за избор на нов управител на НЗОК.

При горната фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:
Жалбата е процесуално допустима. Насочена е срещу акт, подлежащ на пряк съдебен контрол за законосъобразност по аргумент от нормата на чл. 19ж от АПК във връзка с чл. 45а, ал.4 от ЗЗО. Доколкото договорът не се прекратява с нарочен акт, а последиците настъпват с факта на изтичане на срока на предизвестieto, то единственият способ за защита на жалбоподателя срещу евентуална незаконсъобразност на прекратяването на договора е именно чрез оспорване на предизвестieto. Жалбата е подадена от субект – адресат на акта, засегнат

неблагоприятното от обективизираното в същия властническо волеизявление, и е депозирана в преклузивния срок по чл. 149, ал.1 АПК – на 01.08.2024г. Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган - врид управителя на НЗОК, който съгласно чл. 19, ал. 7, т.2 от ЗЗО организира и ръководи оперативно дейността на НЗОК. В тази връзка и съгласно чл. 45, ал.17 от ЗЗО и чл.7, ал.1 и 3 от Наредбата за отпускане на продуктите по чл. 1, т. 1 НЗОК сключва договори с лица, получили разрешение по чл. 229, ал. 2 ЗЛПХМ за търговия на дребно с лекарствени продукти. Договорите по ал. 1 се сключват чрез директора на РЗОК, на чиято територия е аптеката, при условия и по ред, установени в съответствие с чл. 45, ал. 17 ЗЗО (Обн. ДВ. бр.1 от 2 Януари 2024г., изм. и доп. ДВ. бр.4 от 12 Януари 2024г., изм. и доп. ДВ. бр.61 от 19 Ю. 2024г.). Неоснователно е възражението на жалбоподателя, че актът е издаден от неоправомощено лице, доколкото договорът е сключен от директора на СЗОК. Последният съгласно чл. 20, ал.1, т.1 от ЗЗО представлява НЗОК на териториално равнище, т.е. той действа като представител. Следователно няма пречка представляваният и сам да извършва определени действия във връзка с договорите, вкл. да ги прекрати.

Неоснователно е възражението на жалбоподателя, че са налице процесуални нарушения във връзка с реда за издаването и срокът на предизвестие. Съгласно чл. 45а, ал.4 от ЗЗО договорите, сключени между Националната здравноосигурителна каса, съответно Регионална здравноосигурителна каса по чл. 45 с физически или юридически лица, са административни договори. За тях чл. 19б и чл. 19в от Административнопроцесуалния кодекс не се прилагат. Следователно няма пречка да бъдат приложени останалите разпоредби на гл. IV от АПК, вкл. чл.19д, ал.2, който предвижда възможност за административният орган едностранно да прекрати договора с писмено предизвестие, за да предотврати или отстрани тежки последици за обществения интерес. В този смисъл приетите УСЛОВИЯ И РЕД ЗА СКЛЮЧВАНЕ НА ИНДИВИДУАЛНИ ДОГОВОРИ ЗА ЗАПЛАЩАНЕ НА ЛЕКАРСТВЕНИ ПРОДУКТИ ПО ЧЛ. 262, АЛ. 6, Т. 1 ОТ ЗАКОНА ЗА ЛЕКАРСТВЕНИТЕ ПРОДУКТИ В ХУМАННАТА МЕДИЦИНА, НА МЕДИЦИНСКИ ИЗДЕЛИЯ И НА ДИЕТИЧНИ ХРАНИ ЗА СПЕЦИАЛНИ МЕДИЦИНСКИ ЦЕЛИ, ЗАПЛАЩАНИ НАПЪЛНО ИЛИ ЧАСТИЧНО ОТ НЗОК, Обн. ДВ. бр.1 от 2 Януари 2024г., изм. и доп. ДВ. бр.4 от 12 Януари 2024г., изм. и доп. ДВ. бр.61 от 19 Ю. 2024г (наричани по-долу Условието), ни могат да ограничат приложението на нормативен акт от по-висша степен, и изложените в тази връзка аргументи в жалбата съдът намира за неоснователни. Поради това следва да се разгледа по същество писменото предизвестие, издадено по реда на чл. 19ж, ал.2 от АПК, като годин административен акт за оспорване за законосъобразност вследствие материалните предпоставки по посочената разпоредба.

Като фактически мотив за издаване на предизвестие е посочено отчитането на лекарствени продукти, които не са доставени в аптеката на жалбоподателя, но за които с публичен ресурс са заплатени неоснователно получени суми в особено голям размер. В тази връзка са цитирани две писмени покани и една заповед за налагане на санкции в частта по т.7. Съдът намира, че тези мотиви не могат да обосновават преследваната от закона цел на прекратяването на договора едностранно от административният орган, а именно: за да предотврати или отстрани тежки последици за обществения интерес. На първо място, посочените в предизвестие актове за

нарушения от и налагане на санкции на жалбоподателя, не са влезли в сила. Поради това посочените в тях нарушения не са безспорно установени, респ. не е доказано нито увреждане, нито опасност от увреждане на обществения интерес. На второ място, всички твърдени от ответника нарушения касаят изпълнението на договор № 226505/16.12.2021г., който към момента на издаване на процесното предизвестие вече е прекратен. В предизвестieto не е изложен нито един мотив относно извършени нарушения на договор № 226505 от 01.01.2024г., който ответникът едностранно прекратява. Съдът намира, че не може механично да се прехвърлят изводи за нарушения на един договор върху друг договор, като последният се прекратява само въз основа на очаквания изпълнителят да извърши същите нарушения и по този договор.

На трето място, липсват ясни, конкретни твърдения в обжалвания акт, защо органът приема, че с публичен ресурс са заплатени неоснователно получени суми. В цитираните в предизвестieto писмени покани се съдържа позоваване на проверки, извършени от ИАП и от НАП, според които доставени на аптеката ЛП не отразяват действителна покупко-продажба на ЛП, както и, че не е възможно съответните притежатели на разрешенията за употреба на ЛП или техните представители да са доставили на „Люлин 2012“ ЕООД количества от тези ЛП, тъй като притежателите на разрешителното за употреба на ЛП нямат данни. Не става ясно обаче, защото ответникът приема, че жалбоподателят е отпуснал лекарствените продукти „неправомерно“, респ. сумите за тези ЛП са платени неоснователно от НЗОК. Не е очертан съставът на нарушението - прим., че „Люлин 2012“ ЕООД само фиктивно е отчитал пред НЗОК изписване на тези ЛП, без реално да са предоставяни на пациенти (с оглед посоченото по-горе, че няма реални доставки на тези ЛП по представените фактури) или, че са допуснати от „Люлин 2012“ ЕООД недобросъвестни практики или нарушения при заявяването и получаването на ЛП. Изясняването на тези обстоятелства е съществено, както за формата и мотивираността на акта, така и за правото на защита на адресата на предизвестieto. В тази връзка, основателни са възраженията на жалбоподателя, че с оглед непълните мотиви, не става ясно срещу кои фактически установявания и изводи на административния орган следва да се защитава. Ако се твърди, че изобщо не е имало реално изписване на тези лекарства на посочените 3. и само фиктивно са отчетени пред НЗОК поради което неоснователно са получени сумите за тях, в този случай жалбоподателят ще следва да докаже, че лекарствата реално са предоставяни на пациентите. Ако административният орган приема, че сумите за тях са получени неоснователно поради недобросъвестни практики на аптеката, следва ясно да се посочи какви са те, респ. нарушават ли договора. Следва да се отбележи, че основанието на което е издаден обжалваният акт, предвижда да са получени без основание суми по индивидуалния договор с НЗОК, но без да са цитирани като нарушени конкретни разпоредби договора. Всички тези противоречия – органът приема ли, че сумите са получени неоснователно в резултат на извършено нарушение на договора или че няма нарушение на договора; кои са конкретно обстоятелствата въз основа на които твърди, че сумите са получени неоснователно (изобщо липса на реално изписване на лекарствата на пациенти) или проявена недобросъвестна практика от страна на аптеката;

посочването на конкретна разпоредба от договора, която ответникът счита за нарушена - освен че опорочава формата на административния акт, засяга и правото на защита на засегнатото дружество, поради неяснотата на основанията (фактически и правни), въз основа на които се прекратява договора. При така постановен акт, с оглед липсата на яснота и конкретика, не може да се осъществи контрол по неговата материална законосъобразност. Следва да се отбележи, че преследваната от закона цел - предотвратяване или отстраняване на тежки последици за обществения интерес, не може да бъде установена при условие, че дори не се конкретизира нарушение на сключения договор. Посоченото нарушение в писмена покана № РД-25ПП-236 от 17.06.2024г. на врид управителя на НЗОК на чл. 18 и 19 от договора не е инкорпорирано в процесното предизвестие. Дори да се приеме обаче, че препращането към тази покана е достатъчно, за да се обоснове нарушение на договора, това не е достатъчно, за да доведе до прекратяване на договора. Ответникът следва да обоснове как това нарушение води до тежки последици за обществения интерес и какви – т.е. как несъответствието между въведените данни в софтуера и фактурите за доставка на ЛП вреди на обществения интерес. Липсата на такива констатации в процесното предизвестие води до извод за неговата незаконосъобразност, като постановен при неспазване на изискванията за форма и мотивираност и при допуснати нарушения на административнопроизводствените правила, довели до засягане правото на защита на жалбоподателя и пречатстващи възможността за съдебен контрол.

По тези съображения процесното предизвестие следва да бъде отменено. Воден от горното и на основание чл. 172 ал. 2 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на „Люлин 2012“ ЕООД със седалище в [населено място], чрез управителя Б., предизвестие № 20-22-545 от 26.07.2024г. на врид управителя на НЗОК за прекратяване на договор № 226505 от 01.01.2024г.

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

СЪДИЯ: