

РЕШЕНИЕ

№ 35086

гр. София, 25.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, III ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 26.09.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Десислава Корнезова

ЧЛЕНОВЕ: Боряна Петкова

Полина Величкова

при участието на секретаря Илияна Тодорова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **6068** по описа за **2024** година докладвано от съдия Десислава Корнезова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалбата на Сдружение „Национална мрежа за децата“, представлявано от Г. В. Б., срещу указание № РД-16-32/30.04.2024г. за работа със списък на диетични храни за специални медицински цели за домашно лечение, заплащани напълно или частично от НЗОК, утвърдено от вр.и.д. управител на НЗОК, в частта по т.9.7.1. отнасяща се до заболявания «тежко белтъчно-калорийно недохранване, неуточнено (Е43); умерено белтъчно-калорийно недохранване (Е44.0), на лица на възраст до 18 години.

В жалбата се сочат подробни аргументи за незаконосъобразност на указанието в оспорената част, като се иска неговата отмяна.

В съдебното заседание оспорващото сдружение се представлява от юрк. Г. Е., който поддържа жалбата и моли същата да бъде уважена. Подробни съображения в защита на тезите са изложени в писмени бележки, депозиран по делото на 22.10.2025г.

Ответникът – управител на НЗОК се представлява от юрк. К. О., според когото жалбата е неоснователна и следва да бъде отхвърлена. Доводите за това са развити в писмени становища от 11.07.2025г. и 26.09.2025г.

Прокурорът от Софийска градска прокуратура дава заключение за неоснователност на жалбата. Административен съд - София град, след като се запозна със становищата на страните и събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

С указание № РД-16-32/30.04.2024 г. за работа със списък на ДХСМЦ за домашно лечение, заплащани напълно или частично от НЗОК, утвърдено от временно изпълняващия длъжността управител на НЗОК, са определени условията, редът, необходимите документи и специфичните изисквания за получаване на диетични храни за специални медицински цели.

Съгласно чл. 45, ал. 1, т. 12 от ЗЗО, Националната здравноосигурителна каса заплаща оказването на медицинска помощ при предписване и отпускане на медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, предназначени за домашно лечение на територията на страната, както и на медицински изделия, прилагани в болничната медицинска помощ.

Съгласно чл. 45, ал. 9 от ЗЗО условията, редът, механизмът и критериите за заплащане на съответните лекарствени продукти, медицински изделия, диетични храни за специални медицински цели и високоспециализирани апарати/уреди за индивидуална употреба по ал. 1, т. 11, 12, 15 и 20 се определят с наредба, издадена от министъра на здравеопазването по предложение на Надзорния съвет на НЗОК.

Издадената въз основа на законовата делегация Наредба № 10 от 2009г. 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, в приложимата ѝ редакция /ДВ, бр. 100 от 01.12.2023 г./, визира в чл. 18, ал. 2 заплащане на ДХСМЦ по списък, определен от Надзорния съвет на НЗОК.

Разпоредбата на чл. 19а от Наредбата /в ред. преди изм. ДВ. бр.104/2024г./ урежда съдържанието на списъка по чл. 18, ал. 2, който следва да включва и условията за предписване и отпускане /получаване/ на ДХСМЦ.

С Решение № РД-НС-04- 82/17.10.2023 г. на Надзорния съвет на НЗОК е допълнен и изменен „Списък на заболяванията, за чието домашно лечение на територията на страната НЗОК заплаща напълно или частично лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, утвърден с Решение № РД-НС-04-12 от 10.02.2016 г. /доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-9 от 26.01.2018 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-18 от 11.03.2019 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-113 от 23.11.2020 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-100 от 08.09.2021 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04- 63/27.05.2022 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-74/29.09.2023 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-82/17.10.2023 г., доп. и изм. с Решение № РД-НС-04-40/28.03.2024 г. на Надзорния съвет на НЗОК“, като в него са включени и диагнозите: Е43 – „тежко белтъчно-калорийно недोхранване, неуточнено“ и Е44.0 – „умерено белтъчно-калорийно недохранване“.

Съгласно чл. 19г, ал. 1 от Наредба № 10/2009 г. в редакцията, приложима към датата на издаване на оспорвания акт /ДВ, бр. 100 от 01.12.2023 г./, Националната здравноосигурителна каса дава указанията относно реда за предписване и отпускане на ДХСМЦ, заплащани от НЗОК.

Процесното указание № РД-16-32/30.04.2024 г. за работа със списък на ДХСМЦ за домашно лечение е издадено на основание чл.19г от Наредба №10 от 2009 г. и в изпълнение на ал. 2 на същата разпоредба е публикувано на интернет страницата на НЗОК.

Точка 9.7.1. от указанието, предмет на оспорване в настоящото производство в частта, касаещи лица до 18 години, се отнася до заболяванията „тежко белтъчно-калорийно недохранване, неуточнено /Е43/“ и „умерено белтъчно-калорийно недохранване, /Е44.0/“. В т. 9.7. е посочено, че храните за ентерално хранене се предписват само за самостоятелно пълноценно хранене. Подточка. 9.7.1. от указанието касае, от една страна, изискванията за първоначално издаване на е-

протокол, като същевременно определя и условията, на които трябва да отговарят лицата „до 18 години“ за започване на домашно ентерално хранене – т.е. пациенти с недोхранване, които не могат да посрещнат техните хранителни изисквания чрез нормален диетичен прием.

При така установената фактическа обстановка, Административен съд София-град приема от правна страна следното:

Обжалваното указание № РД-16-32/30.04.2024г. притежава характеристиката на общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК, тъй като с него се създават права и задължения за неопределен брой лица, които се отличават с общо качество /особено физиологично състояние/. В случая това са здравноосигурени лица, страдащи от изрично посочени заболявания /недохранване/ с код Е43 и Е 44.0, нуждаещи се от домашно ентерално хранене посредством ДХСМЦ, поради невъзможност да посрещнат хранителните изисквания чрез нормален диетичен прием. Тези лица, кандидатстващи за получаване на специалните храни, трябва да изпълняват заложените от НЗОК в т.9.7. от указанието специфични изисквания, респективно да приложат съответните документи, за да им бъде издаден изискваният се е-протокол и да бъдат одобрени за предписване и получаване на съответните ДХСМЦ.

Поради това са налице законоустановените предпоставки по чл. 65 АПК, характеризиращи т. 9.7. от указание № РД-16-32/30.04.2024 г. като общ административен акт. С оспорения текст, изпълняващият длъжността управител на НЗОК е създал правило за поведение, което има задължителен характер и чиято юридическа сила и действие произвежда преки последици в правната сфера на гражданите, нуждаещи се от специфично домашно ентерално хранене чрез ДХСМЦ.

Указанието е публикувано на интернет страницата на НЗОК, с посочена в него дата на издаване - 30.04.2024 г. Жалбата на Сдружение „Национална мрежа за децата“, [населено място] е постъпила в съда на 16.05.2024г., с отбелязана дата на пощенско клеймо - 14.05.2024 г. Съгласно чл. 179 АПК, общите административни актове могат да се оспорят в едномесечен срок от съобщението за издаването им или в 14-дневен срок от отделните съобщения до лицата, участвали в производството пред административния орган. Безспорно жалбоподателят не е участвал в производството пред административния орган, следователно едномесечният срок за оспорване на процесното указание не е изтекъл и жалбата е депозирана в законоустановения срок.

По отношение на Сдружение „Национална мрежа за децата“, [населено място] е налице правен интерес от оспорване на т.9.7.1. от указанието в частта относно регламентирания условия, на които трябва да отговарят лицата „до 18 години“. С определение № 3254/27.03.2025г. по дело № 74/2025г. на ВАС на РБ, VI-то отделение е прието, че „с оспорената част от указанието се предвижда, че храните за ентерално хранене се предписват само за самостоятелно пълноценно хранене, като по този начин се застрашават и/или засягат правата и законните интереси на неопределен брой лица, в т.ч. деца, страдащи от недохранване и то негативно. С оглед защитата на правото им на достъп до ДХСМЦ, заплащани напълно или частично от НЗОК, за Сдружение „Национална мрежа за децата“ се поражда правен интерес от обжалване на указанието в частта му по т. 9.7.1, касаеща изискванията, на които трябва да отговарят лицата до 18 години“.

Поради това, жалбата се приема за допустима, тъй като е подадена срещу подлежащ на оспорване общ административен акт, депозирана е в законоустановения срок и от заинтересовано лице.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА, поради следните аргументи:

Съгласно приложимата към датата на издаване на оспорения акт разпоредба на чл. 19г, ал. 1 от Наредба № 10 от 2009 г. за условията и 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, „Националната здравноосигурителна каса дава указания относно реда за предписване и отпускане на ДХСМЦ, заплащани от НЗОК“.

Съгласно чл. 6, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване в редакцията, приложима към издаването на оспорения акт, органи на управление на НЗОК са:

1. надзорният съвет;
2. управителят и подуправителят.

Действително, в правомощията на Надзорния съвет, разписани в чл. 15 от ЗЗО и в Правилника за устройството и дейността на НЗОК в редакциите, актуални към датата на издаване на обжалваното указание № РД-16-32/30.04.2024 г., не е посочено изрично, че именно той следва да издава указанията по чл. 19г от Наредба 10/ 2009 г.

Същевременно обаче, съгласно чл. 15, ал. 1, т. 12 от ЗЗО, Н. съвет приема решение за определяне на списъка на заболяванията по чл. 45, ал. 3 по предложение на управителя.

Съгласно чл. 45, ал. 3 от ЗЗО, с наредбата се уреждат и критериите за определяне на заболяванията, за чието домашно лечение НЗОК заплаща напълно или частично лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, а разпоредбата на чл. 45, ал. 4 от ЗЗО предвижда, че списъкът на заболяванията се определя с решение на Надзорния съвет на НЗОК съобразно критериите, определени в наредбата, което се обнародва в „Държавен вестник“.

Съгласно чл. 18, ал. 1 от Наредба № 10/2009 г., Националната здравноосигурителна каса заплаща за ДХСМЦ по чл. 1, т. 7, предназначени за заболявания, определени в списъка по чл. 45, ал. 4 ЗЗО, които отговарят на изискванията на ЗХ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му. Съгласно чл. 18, ал. 2, Националната здравноосигурителна каса заплаща за ДХСМЦ по списък, определен от Надзорния съвет на НЗОК съгласно чл. 56, ал. 2 ЗЗО, за единица вещество или определена месечна стойност.

От анализа на посочените разпоредби и при липсата на изрично правомощие на управителя на НЗОК да издава указанията по чл. 19г от Наредба № 10/2009 г. в относимата редакция, съдът приема, че компетентният орган към онзи момент /30.04.2024г./ е бил Н. съвет на НЗОК.

Правомощие на управителя на НЗОК самостоятелно да издава указания на основание чл. 19г от Наредбата не са предвидени и в чл. 17, ал. 1 от Правилника за устройството и дейността на НЗОК /обн. ДВ.бр.19/05.03.2019г. с последващи изм. и допълнения/.

Съгласно чл. 17, ал. 1, т. 6 от ПУДНЗОК, управителят на НЗОК внася предложения пред надзорния съвет относно необходимостта от приемане на актове, свързани с дейността на НЗОК. Съгласно чл. 17, ал. 1, т. 8 от ПУДНЗОК, управителят на НЗОК утвърждава образци на документи и на договори, свързани с осъществяване на задължителното здравно осигуряване и за изпълнение на възложените на НЗОК дейности, издава самостоятелно или съвместно с други лица указания, инструкции и други актове по прилагането на НРД. Посоченото указание обаче не представлява такова по прилагането на НРД, поради което не може да се приеме, че органът, който го е издал, има това самостоятелно правомощие.

Предвид това към датата на издаване на общия административен акт, именно Н. съвет на НЗОК е бил компетентният орган, който е следвало да издаде и утвърди указание № РД-16-32/30.04.2024 г. за работа със списък на ДХСМЦ за домашно лечение.

В подкрепа на горния извод е и актуалната към настоящия момент разпоредба на чл. 19з, ал. 1 от Наредба № 10/ 2009 г. /обн. ДВ, бр. 104 от 2024 г./, съгласно която Н. съвет на НЗОК възлага на

управителя на НЗОК издаването на указания относно реда за предписване и отпускане на ДХСМЦ, заплащани от НЗОК, които се съгласуват с Българския лекарски съюз и Българския фармацевтичен съюз.

В конкретния случай, указание № РД-16-32/30.04.2024 г. за работа със списък на ДХСМЦ за домашно лечение е утвърдено от временно изпълняващия длъжността управител на НЗОК, като не се установява това правомощие да му е възложено от страна Надзорния съвет.

Съдът следи служебно за действителността на акта, като обявява неговата нищожност, дори да липсва искане за това от жалбоподателя.

„При контрола за законосъобразност се преценява съответствието на административния акт със закона, докато при нищожността - тази преценка се свежда до извеждането на един много тежък порок, тежък до степен да направи невъзможно съществуването на акта като такъв. Порокът е толкова тежък, че приравнява административния акт на „правно нищо“, на несъществуващ факт. В същото време този акт създава една привидност на правни последици, които заинтересуваното лице има интерес да отстрани. След като нищожният акт не поражда валидни правни последици, той не би могъл да породи и валидни правни задължения. В същото време следва да е налице за адресата правна възможност да иска от останалите участници в административното правоотношение да се съобразят с това“ /Тълкувателно решение № 3/16.04.2013 г. по дело № 1/2012г. на ВАС на РБ/.

Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че изначално, от момента на издаването му не поражда правните последици, към които е насочен и за да не създава правна привидност, че съществува, съдът следва да го отстрани от правния мир чрез прогласяване на неговата нищожност.

Константна е съдебната практика, че издаването на административен акт от некомпетентен орган обуславя неговата недействителност. В конкретния случай съдът констатира, че оспореното указание № РД-16-32/30.04.2024 г. за работа със списък на ДХСМЦ за домашно лечение страда именно от този порок и поради това не поражда и не може да породи правните последици, към които е било насочено /Тълкувателно решение № 3 от 16.04.2013 г. по дело № 1/2012 г., ОСК на ВАС/. Този акт не може да бъде saniран, като при установяването на порока некомпетентност съдът е длъжен да прогласи неговата нищожност, дори и при липсата на изрично искане за това.

В процеса ответникът не установи изпълнението на законовите изисквания, свързани с компетентността му, поради което и от акта не са настъпили разпоредените правни последици.

В заключение, съдът приема, че административният акт в оспорваната част по т.9.7.1 е недействителен, опорочен е под формата на нищожност и е налице основанията по чл. 146, т. 1 от АПК.

С оглед изхода от спора, на основание чл. 143, ал. 1 АПК, в полза на Сдружение „Национална мрежа за децата“ следва да бъдат присъдени разносните по делото в размер на 270, 00 /двеста и седемдесет/ лева. Те включват 200,00 /двеста/ лева за юрисконсултско възнаграждение и 70,00 /седемдесет/ лева - заплатени държавни такси. При определяне на размера на юрисконсултското възнаграждение, съгласно чл. 78, ал. 8 от ГПК във връзка с чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ / в ред. преди изм. ДВ. бр.53/2025г. в сила от 01.10.2025г./, съдът съобрази фактическата и правна сложност на делото, както и обема на осъществяването процесуално представителство от юрк. Г. Е..

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК

Административен съд София- град, III-ти тричленен състав

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на т.9.7.1 от **указание № РД-16-32/30.04.2024 г.** за работа със списък на диетични храни за специални медицински цели за домашно лечение, заплащани напълно или частично от НЗОК, утвърдено от временно изпълняващия длъжността управител на НЗОК, за заболяванията «тежко белтъчно-калорийно недохранване, неуточнено (E43); умерено белтъчно-калорийно недохранване (E44.0), касаещи лица на възраст до 18 години.

ОСЪЖДА Национална здравноосигурителна каса с адрес: [населено място], [улица] да заплати на Сдружение „Национална мрежа за децата“, представлявано от Г. В. Б., ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], ет.4, сумата от 270,00 /двеста и седемдесет/ лева на основание чл.143, ал.1 АПК.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред Върховен административен съд на Република България с касационна жалба в 14-дневен срок от получаване на съобщенията до страните за неговото постановяване.

ПРЕПИС от съдебния акт да се връчи на страните на основание чл.138 АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.