

РЕШЕНИЕ

№ 25328

гр. София, 23.06.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав, в публично заседание на 11.05.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ивета Стефанова

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разгледа дело номер **3676** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), вр. с чл. 76, ал. 5 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Образувано е по жалба от ЕТ „Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ – Акушерство и гинекология – д-р И. Д.“, подадена чрез адв. С., срещу Заповед за налагане на санкции № РД-253С-00-60 от 24.02.2026 г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса.

С оплаквания за процесуална и материална незаконосъобразност на атакувания акт се претендира отмяната му и присъждане на деловодните разноски.

Ответникът – управителят на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК/Касата), чрез юрк. Т., оспорва жалбата. С отричащи основателността ѝ доводи моли да бъде отхвърлена.

Жалбата е допустима и основателна.

ЕТ „Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ – Акушерство и гинекология – д-р И. Д.“ е лечебно заведение за извънболнична помощ по смисъла на чл. 8, ал. 1, т. 2, б. „а“ от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ). В това си качество ЕТ е сключил с НЗОК Договор № 220466/14.02.2020г. и Договор № 220466/19.10.2023г. за оказване на специализирана извънболнична медицинска помощ (СИМП).

Със Заповед № РД-25-00-17/08.01.2026 г. управителят на НЗОК е наредил да бъде извършена планова, пълна проверка на лечебното заведение със задача – контрол по изпълнение на цитираните индивидуални договори за оказване на извънболнична медицинска помощ, като е определил срок за извършването ѝ и натоварените с възложения контрол длъжностни лица. За резултатите от проверката са съставени Протокол № РД-25-00-17-1/16.01.2026 г. и Протокол за

неоснователно получени суми № РД-25-00-17-2/16.01.2026 г., определени в общ размер на 1085,33 евро на основание чл. 76б, ал. 1 ЗЗО. Двата протокола са връчени на проверяваното лице на 19.01.2026 г.

Срещу констатациите на осъществилите контрола длъжностни лица е депозирано възражение от управителя на лечебното заведение, вх. № 44-22-220466-22-1/21.01.2026 г., с приложени към него писмени доказателства за онагледяване на отделни случаи, с аргумент, че за останалите здравноосигурени лица (ЗОЛ) фактичката обстановка е аналогична (л. 95 – л. 111). Изложени са съображения, че резултатите от проверката не са съобразени с всички документи и медицински факти, за което са приведени конкретни примери. Твърди се, че на всички пациентки в обхвата на проверката са извършени необходимите изследвания. Същите са нанесени в картата за водене на бременността и са приложени в съответното медицинско досие, но не са прегледани от проверяващите. Счита, че при наличност на изискуемите изследвания, извършени непосредствено преди поемането на наблюдението по Програма „Майчино здравеопазване“, включително по повод платени или консултативни прегледи, дублирането им на първичния профилактичен преглед ощетява бюджета на Касата и подлага бременните на ненужни, а в определени случаи и небезопасни, повторни манипулации при липса на медицински показания за това, респ. – отрича правото на медицинска преценка на водещия бременността лекар за всеки конкретен случай.

В изпълнение на процедурата по чл. 75 ЗЗО спорът е изпратен за решаване от арбитражна комисия, определена със Заповед № 09-22-18/30.01.2026 г. на директора на СЗОК. Представени са експертни становища по случая от Българското дружество по акушерство и гинекология и от доц. д-р Н. Ал Х., д.м. (л. 12 – л. 18). Арбитражната комисия е разгледала възражението на заседание на 03.02.2026 г., но поради равен брой противоположни гласове – по три "за" и три "против", не е приела решение по въпроса за основателността на възражението. Произнасянето ѝ е обективизирано в Протокол № 2/03.02.2026 г.

Административното производство е приключило с постановяване на оспорената заповед, с която на основание чл. 76, ал. 3 ЗЗО, вр. с чл. 455, ал. 1 от Националния рамков договор за медицинските дейности (НРД за МД) за 2023 г. – 2025 г. управителят на НЗОК е наложил на жалбоподателя 45 санкции „финансова неустойка“, всяка в размер от 25, 56 евро, възлизащи общо на 1150, 20 евро, за установени 45 нарушения от един и същ вид на изискванията на чл. 167, ал. 1 от НРД за МД за 2023 г.– 2025 г. и приложение № 14 към него и чл. 55, ал. 2, т. 2 и 3 ЗЗО.

Според фактическите установявания на административния орган, подробно описани в атакувания акт, в амбулаторните листове, отразяващи извършен първичен профилактичен преглед по Програма „Майчино здравеопазване“ на посочените 45 здравноосигурени лица, липсват назначени и отразени всички изискуеми медико-диагностични изследвания, дължими при първо посещение за включване в регистър по програмата. Органът се е позовал на Приложение № 14 по Програма „Майчино здравеопазване“ към НРД за МД за 2023 г. – 2025 г., предвиждащо назначаване и извършване на следните медицински изследвания при първото посещение за регистрация на бременността: с код. 01.01 – изследване на кръв; код 01.03 – изследване на СУЕ; код 01.11 – изследване на кръвна захар; код 01.08 – изследване на урина; код 01.09 – изследване на урина – седимент; код 12.01 – изследване на кръв за определяне на кръвна група и Rh фактор; код 07.09 – вземане на онкопрофилактична цитонамазка от женски полови органи; код 02.07 – изследване за Сифилис; код 02.21 – микробиологични изследване на влагалищен секрет; код 05.01 – изследване за HIV, при съгласие; изследване за хепатит В (HbSAg) и изследване за хепатит С (anti-HCV).

Констатирано е, че за част от случаите е налице вписване на съкращения на изследванията, без

нанесен резултат и дата на провеждане (т.15, т. 21 – т. 30, т. 32 – т. 34). Отчетено е и предхождащо и/или следващо прегледа за регистрация на бременността извършване на въпросните изследвания, за които е установено, че не са назначени към релевантния момент (с изключение на случаите по т. 38, 42 и 45, при които изобщо отсъстват данни). По отношение на изследванията с код 01.01 – изследване на кръв; код 01.03 – изследване на СУЕ; код 01.11 – изследване на кръвна захар; код 01.08 – изследване на урина; код 01.09 – изследване на урина – седимент е възприета актуалност до 10 дни от провеждането им при липса на оплаквания.

Въз основа на тези констатации управителят на НЗОК е извел заключение, че изпълнителят на медицинска помощ не е спазил изискванията на Наредба № 9/10.12.2019 г. за определяне на пакета от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК, Наредба № 8/03.11.2016 г. за профилактичните прегледи и диспансеризацията и приложение № 14 по Програма „Майчино здравеопазване“ към НРД за медицинските дейности за 2023 г. – 2025 г. Обосновал е извод, че заложените във въпросното приложение изследвания са от значение за проследяване на състоянието пациентите по съответната програма. Лечебното заведение е санкционирано за неосигурена на здравноосигурените лица медицинска помощ по вид, обем и качество, съответстваща на договорената.

Извършената в изпълнение на чл. 169, вр. с чл. 168 АПК служебна проверка констатира, че заповедта е издадена от компетентен орган в съответствие с предоставените му в чл. 76, ал. 3 ЗЗО правомощия.

Актът е опорочен от процесуално-правна страна поради издаването му в нарушение на задължението по чл. 35 АПК за изясняване на релевантните за случая факти и обстоятелства и неспазване на изискването за обсъждане на обясненията и възраженията на заинтересованото лице. Не е изпълнено и процесуалното условие за мотивиране на преценката на решаващия орган да наложи процесната санкция в съответствие с общия принцип на чл. 59, ал. 1 от кодекса и специалната разпоредба на чл. 76, ал. 3 ЗЗО, в т.ч. на плоскостта на правилото на чл. 6 АПК.

Когато арбитражната комисия не се произнесе с решение в срока по чл. 75, ал. 7 или е налице равен брой гласове, поради което не е налице прието решение, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, издава мотивирана заповед, с която може да наложи санкциите - чл. 76, ал. 3 ЗЗО. Безспорно по случая е била сформирана арбитражна комисия, която поради паритет на гласовете на участващите в нея членове не е могла да вземе решение. Упражнявайки в условията на оперативна самостоятелност правомощието да санкционира проверяваното лице, административният орган е бил длъжен да изложи собствени, самостоятелни мотиви относно основанията за това и да обсъди направените възражения от санкционираното лице. Вместо това е възпроизвел дословно констатациите в протокола от проверката с бланкетно изявление за неоснователност на възражението, пряко касаещо решавания с административният акт въпрос.

Видно от съдържанието на атакуваната заповед, съотнесено към материалите в административната преписка, решаващият орган се е произнесъл без да разгледа заявените значими за спора съображения на проверяваната индивидуална лекарска практика, които биха могли да доведат до различен правен резултат от постановления. Поради пълното игнориране на възражението и съдържащата се в него медицинска обосновка, както и на приложените от д-р Д. писмени доказателства в опровержение на фактическите установявания на проверяващите длъжностни лица, извън обхвата на длъжното от органа изследване са останали въпросите относно елементите от фактическия състав на приложената правна норма, в т.ч. действителната наличност на изискуемите изследвания в съхраняваната в лечебното заведение медицинска документация, валидност във времево отношение на изследването от цитонамазка, случаите, в които не се назначава изследване на кръвната група и Rh фактор, актуалност на кръвните

изследвания и на изследването на влагалищен секрет и т.н. При оспорени констатации с твърдения за извършени всички дължими изследвания на въпросните пациенти, независимо от несъвпадането в някои случаи на момента на изследването с датата на първото посещение и предвид противопоставените експертни медицински становища по въпроса за тълкуването и прилагането от гледна точка на медицинските стандарти и на добрата медицинска практика на приложение № 14, органът е следвало да изясни спорните обстоятелства за всяко отделно нарушение, включително като провери посочените от изпълнителя на СИМП източници на данни, разколебаващи достоверността на фактическите установявания в констативния протокол от проверката. Следователно в проведеното административно производство не е даден отговор на основни за спорното правоотношение въпроси, важими към надлежното упражняване на правомощията на административния орган, включително в контекста на принципа за съразмерност. Констатираният пропуск обуславя извод за засягане на обжалваната покана от съществен процесуален порок – отменително основание по чл. 146, т. 3 АПК.

Заповедта е и материално незаконосъобразна по смисъла на чл. 146, т. 4 и 5 АПК.

Нормата на чл. 52, ал. 1 ЗЗО задължава изпълнителите на медицинска помощ, сключили договор с НЗОК, да осъществяват дейността си в съответствие с утвърдените медицински стандарти, правилата за добра медицинска практика, при гарантиране правата на пациентите и ефективно и законосъобразно разходване на публичния финансов ресурс.

По силата на чл. 455, ал. 1 от НРД за медицинските дейности за 2023 г. – 2025 г., когато изпълнител на извънболнична медицинска помощ наруши условията и реда за оказване на медицинска помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, определени в този НРД, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, налага санкция "финансова неустойка" в размер от 50 до 150 лв. Отговорността на жалбоподателя е ангажирана за неизпълнение на дейността му като лекар специалист по „Акушерство и гинекология“ по програма "Майчино здравеопазване" съгласно приложение № 14 към НРД, квалифицирано като нарушение на чл. 167, ал. 1 от НРД за медицинските дейности за 2023 г. – 2025 г. По-конкретно, лечебното заведение е санкционирано за неизвършване на съответни изследвания, които се изискват при първо посещение по цитираната програма. Нарушението е установено въз основа на отразеното в 45 амбулаторни листове от първичен преглед по програма "Майчино здравеопазване".

Спорът по делото се концентрира върху противоречието в позициите на страните по въпроса за обема и качеството на оказаната медицинска помощ, в частност за съставомерността на разминаването във времево отношение на формалното регистриране на бременността и извършването на изследванията, предвидени в приложение № 14.

Минималният задължителен пакет изследвания на ЗОЛ в разглежданата хипотеза е определен с въпросното приложение № 14, съдържащо и конкретни указания за част от изследванията. То няма характер на самостоятелен медицински стандарт, нито изключва правото на индивидуална клинична преценка на наблюдаващия бременността лекар. Споделими са съжденията на жалбоподателя за липса на нормативно основание или медицински стандарт, предвиждащ припознатата от органа 10-дневна валидност на лабораторните изследвания. В противоречие със забележката към приложението, според която изследването на кръвна група и Rh фактор не се назначава, ако вече такива са определени по друг повод, е формиран и извод за липса на подобно изследване.

Между страните не е спорно, че е извършен необходимия първичен преглед. Налице са и данни за проведени изследвания, предхождащи или следващи датата на прегледа, както и за вписани в амбулаторния лист резултати от изследвания без изрично уточнена дата на извършването им. Меродавно за надлежното изпълнение на медицинската дейност по процесната програма е

действителното извършване на необходимите изследвания в състояние на актуална бременност, респ. наличието на актуални (съобразно утвърдените в медицинската практика срокове) и валидни (изхождащи от лицензирана лаборатория) изследвания, независимо от формалното несъответствие на момента на провеждането им с датата на първото посещение за регистрация на бременността.

Санкционирането на изпълнителя на извънболнична помощ не съответства на целта на закона и на принципа за съразмерност – чл. 6 АПК.

Видно от представените пред арбитражната комисия експертни становища, договорената медицинска дейност е извършена добросъвестно, съобразно медицинските стандарти и правилата за добра медицинска практика. Приложеният от органа формален подход, основан единствено на данните от амбулаторните листове, без да отчита реалното наличие на дължимите изследвания, е несъразмерен на положената медицинска грижа. Налагането на финансови неустойки за оказаната извънболнична медицинска помощ при действително и коректно осъществена медицинска услуга противоречи на изискването за разумно, справедливо и добросъвестно упражняване на правомощията на административния орган. С фокусирането единствено върху момента на назначаването и отразяването на въпросните изследвания в амбулаторните листове е нарушен баланса между качествено медицинско обслужване, клиничната автономия и професионалната отговорност на лекуващия лекар, принципа „Primum non nocere“ и финансовата дисциплина при разходване на бюджета на НЗОК в ущърб на лицето – обект на проверка.

Останалите доводи на оспорващия за неправомерност на наложените му санкции са неоснователни: Приложение № 14 към НРД е обнародвано като притурка на „Държавен вестник“ (вж. чл. 6 от Закона за държавен вестник и § 24 от ПЗР на НРД за МД за 2023 г. - 2025 г.). Същото е публикувано и на официалната интернет страница на НЗОК. Разпоредбата на чл. 449, ал. 4 от НРД за МД за 2023 г. - 2025 г. е неприложима към спорното правоотношение, тъй като установеното нарушение не попада в обхвата на дефиницията „маловажен случай“ по смисъла на § 1, т. 4.1. от ДР на същия НРД. Не намира приложение към спора и изключението по чл. 453, ал. 7 от НРД за МД за 2023 г. - 2025 г., доколкото в случая не се касае за нарушение на изисквания за работа с медицинска документация. Съобразно правилата за сформирание на арбитражна комисия, регламентирани в ЗЗО (чл. 75) и НРД (чл. 466 - чл. 467), неучастието в състава ѝ на представител на СЗОК със специалност „Акушерство и гинекология“ само по себе си не опорочава заключителното за административното производство волеизявление.

Изложените съображения мотивират съда да отмени атакувания акт.

Изходът от спора обуславя възлагане на отговорността за разносните в тежест на ответния административен орган – чл. 143, ал. 1 АПК. Своевременно заявените и дължими на оспорващия разноски са на обща стойност 545, 56 евро за заплатени държавна такса (25,56 евро) и адвокатско възнаграждение (520 евро).

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. 2 АПК, Административен съд – София - град, Второ отделение, 38 състав

РЕШИ

ОТМЕНЯ Заповед за налагане на санкции № РД-253С-00-60 от 24.02.2026 г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса.

ОСЪЖДА Националната здравноосигурителна каса да заплати на ЕТ „Амбулатория за

индивидуална практика за специализирана медицинска помощ – Акушерство и гинекология – д-р И. Д.“ сумата от 545,56 евро разноси по делото.
Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: