

РЕШЕНИЕ

№ 3745

гр. София, 09.06.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 32 състав,
в открито заседание на 21.04.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Красимира Милачкова

при участието на секретаря Дтелина Начева, като разгледа дело номер **2603** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.84, ал.5 от Закона за признаване на професионални квалификации (З.) във вр. с чл.145-178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на П. А. П. – Б. против заповед № РД-18-6/01.02.2021г. на заместник-министър на здравеопазването. Ответникът чрез процесуалния си представител оспорва жалбата като неоснователна.

След като обсъди доводите на страните и представените по делото доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от лице, което има правен интерес от оспорването. Разгледана по същество, тя е основателна.

Производството пред административния орган е образувано по заявление вх. № У.-С-5/10.06.2020 г., подадено от жалбоподателката до министъра на здравеопазването. Със заявлението е поискано признаване на специалност „Ендокринология и болести на обмяната”, придобита в У. през 2015г.

Заявлението било разгледано от Комисията за признаване на професионална квалификация по регулирана медицинска професия и/ или специалност в областта на здравеопазването, определена със заповеди № РД-02-65/22.04.2014г., № РД-02-37/24.03.2017г. и № РД-02-26/19.02.2019г. на министъра на здравеопазването, приложени в преписката. Видно от протокол № 371/10.07.2020г., раздел I, т.1, комисията решила да изиска допълнителни документи. Последните са представени с молба на жалбоподателката от 14.09.2020г. (л.88 от делото). В свое становище до

Комисията, проф. И. Г. М. (л.84-86) извършил сравнение на програмите за придобиване на посочената специалност в България и в У. и в заключение посочил: „Д-р П. е провела 2-годишна ординатура по "Ендокринология". Обучението се различава значително от изискваното по програмата в "Ендокринология и болести на обмяната" в РБ. Работата в клиниките по Вътрешни болести е с 5 месеца по-малко, като липсват дисциплините Алсргология и Хематология. Обучавала се по Ендокринология в продължение на 17 месеца, при недостиг от 19 месеца по Програмата в РБ. Проведено е по отделни теми на специалността, които не са подробно описани по съдържание и без да са разпределени по модули, което се изисква по Програмата в РБ. Не се обучавала по съществена част от специалността "Болести на обмяната". Липсват данни за овладени практически умения по специалността и по дисциплините от Вътрешните болести. Всичко това не ми дава основание да предложа признаване на медицинската специалност по Ендокринология и болести на обмяната на д-р П. А. П.-Б..“

Като взела предвид това становище, Комисията предложила на министъра на здравеопазването да откаже признаване на специалността, видно от протокол № 374/09.10.2020г., р.І, т.20. С процесната заповед е попстановен така предложеният отказ, като са изложени мотиви, че според чл. 5, ал. 2 от З., признаването на професионална квалификация „лекар”, включително „лекар - специалист”, на гражданин на държава членка се извършва в съответствие с минималните квалификационни изисквания за упражняване на тази професия съгласно Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации. Разпоредбата на § 3а от З. предвижда доказателство за професионална квалификация, издадено в трета държава на български гражданин или на друг гражданин на държава членка да се приравнява на доказателство за професионална квалификация по смисъла на този закон, когато се установи за всеки конкретен случай съответствие при сравняване на специализираните знания, умения и стаж на заявителя със знанията, уменията и съответния стаж, изисквани от българското законодателство за упражняване на съответната професия. Нормативните изисквания за придобиване на професионална квалификация „лекар - специалист” са определени в Наредба № 1 от 2015г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването, с която освен изискванията на Директива 2005/36/ЕО, са въведени и допълнителни изисквания за придобиване на квалификация „лекар - специалист”. При извършения сравнителен анализ на придобитата специалност, издателят на оспорения акт приела че са налице следните несъответствия:

- относно срока на обучение по специалност „Ендокринология и болести на обмяната”, определен в т. 18 от раздел І. „Специалности за лица с професионална квалификация „лекар” от Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2 на Наредба № 1 от 2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването, който е 4 години. Видно от представените по административната преписка документи, г-жа П. А. П.-Б. е провела обучение с продължителност 2 години (от 01.09.2013 г. до 01.09.2015 г.), от които 7 месеца по дисциплини от специалност „Вътрешни болести“ (при изискуеми 12 месеца съгласно утвърдената учебна програма по специалност „Ендокринология и болести на обмяната“) и 1 година и 5 месеца - обучение по специалност „Ендокринология и болести на обмяната“;

- относно съдържанието на обучението, определено в утвърдената по реда на чл. 12 от Наредба № 34 от 2006 г. за придобиване на специалност в системата на

здравеопазването учебна програма по специалност „Ендокринология и болести на обмяната”, приложима на основание § 3 от ПЗР на Наредба № 1 от 2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването. Съгласно учебната програма по специалност „Ендокринология и болести на обмяната”, специализантът задължително провежда обучение по болести на обмяната: дислипидемии; затлъстяване и полигландуларни ендокринопатии. От представените от г-жа П. А. П.-Б. документи е видно, че тя не е провела обучение в посочените по-горе области. Теоретичните знания, придобивани в резултат на обучението по направления са от изключително значение за упражняване „Ендокринология и болести на обмяната”. Посочва се по-нататък в мотивите на процесната заповед, че проведеното обучение по следните модули е със значително по-малка (над 50% по-малка) продължителност от изискуемата продължителност на включените в програмата по специалност „Ендокринология и болести на обмяната” в Република България модули: обща ендокринология; специална ендокринология; хипоталамо-хипофизна система; щитовидна жлеза; парашитовидни жлези и калциево-фосфорна обмяна; надбъбречни жлези; полови жлези; ендокринен панкреас. Посочва се в мотивите и, че съгласно учебната програма в Република България практическото обучение по специалност „Ендокринология и болести на обмяната“ изисква усвояването на редица практически умения от специализанта. По административната преписка не са представени документи удостоверяващи, че г-жа П. А. П.-Б. е усвоила нужните практически умения предвидени в учебната програма по специалност „Ендокринология и болести на обмяната”. Практическите умения, овладявани по време на обучението са необходими за практикуването на специалност „Ендокринология и болести на обмяната”;

- относно изискването на чл. 3, ал. 1 от Наредба № 1 от 2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването. Обучението за придобиване на специалност в Република България завършва с полагане на практически и теоретичен изпит пред държавна изпитна комисия. Видно от представените от г-жа П. А. П.-Б. документи, тя е преминала атестация. Последната не може да се приеме за равностойна на практически и теоретичен изпит пред държавна изпитна комисия.

Издателят на оспорения акт приел, че необходимият обем от знания и практически умения за практикуване на специалност „Ендокринология и болести на обмяната” не би могъл да бъде придобит в рамките на преминатото от жалбоподателката крайно недостатъчно обучение. Изброените несъответствия не могат да бъдат компенсирани с преминаването на допълнително обучение, полагане на изпити или провеждане на стаж, защото са значителни от една страна, а от друга страна, такава възможност за придобита в трета държава професионална квалификация е предвидена само в случаите по § 3 и § 3б от Допълнителните разпоредби (ДР) на З.. По тези съображения постановил процесния отказ за признаване на специалност "Ендокринология и болести на обмяната".

Съдът в настоящия състав не споделя така формирания извод за невъзможност за компенсиране на несъответствията в случая. Обратно, административният орган е бил длъжен да предложи подходящи мерки за тази цел. Видно от отбелязването в заявлението, жалбоподателката е български гражданин. Видно от приложените в административната преписка писмени доказателства относно образованието по посочената специалност, то е придобито в трета страна - У., Посочва се в мотивите на решение № 4412/13.04.2016 г. по адм. д. № 7513/2015 г. на Върховния

административен съд, Седмо отделение, че: „Видно от формулираните в общите положения предмет и цели 3. съдържа правната рамка на условията и реда за признаване на професионални квалификации, придобити в други държави членки и в трети държави, с цел достъп и упражняване в Република България на регулирани професии, доколкото друго не е предвидено в специален закон или в правото на Европейската общност. Анализът на нормите в разглежданата област (общностни и национални) сочи на стремеж към облекчаване свободата на движение на хора в рамките на Европейския съюз, поради което приложимите към спора разпоредби от вътрешния правопорядък следва да се тълкуват и прилагат именно в тази насока.

Съгласно § 5 от ДР на 3. с този закон е транспонирана Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 07.09.2005 г. относно признаването на професионални квалификации. Директивата е насочена към изграждане на единна система за признаване на професионални квалификации, като се запазва възможността за всяка една държава-членка да въвежда специални изисквания за лицата, упражняващи определена професия на тяхната територия, на основание на професионални правила, мотивирани с обществен интерес. За държавите - членки няма пречка да признават в съответствие със своята нормативна уредба професионални квалификации, придобити извън територията на ЕС от граждани на трети страни. При всички случаи обаче признаването трябва да се осъществява при спазване на минималните квалификационни изисквания установени за съответните професии. В случаите, когато молителят не отговаря на установените, в приемащата държава, изисквания за признаване на квалификация по регулирана професия, при обоснован обществен интерес, § 1 на чл. 14 от Директивата предоставя възможност за приемащата държава - членка да предвиди във вътрешното си право, при посочените в § 1 условия, компенсационни мерки, представляващи избор между изпит за правоспособност и период за приспособяване като допълнителни условия за признаване на квалификации. Посочената разпоредба е диспозитивна, приемащата държава е свободна да прецени съобразно конкретните и специфични национални условия и обществен интерес нуждата от въвеждането на компенсационни мерки. Но веднъж приела необходимостта от тях, държавата е обвързана от разпоредбата на § 2 на чл. 14 от Директивата, която императивно я задължава, да предложи на молителя избор между период за приспособяване и изпит за правоспособност. Нещо повече, в отношенията в рамките на Европейския съюз, държавата - членка не може да предвиди дерогиране на предвиденото в § първи право на избор без да обоснове и информира предварително за това останалите държави - членки и Комисията, на която е предоставено правото да се произнесе, като покани държавата - членка да се въздържа от дерогацията.

Законът за признаване на професионални квалификации възпроизвежда в чл. 29 и чл. 30 разпоредбите на посочените параграфи 1 и 2 на чл. 14 от Директива 2005/36/ЕО. Следователно законодателят възприема предложеното от Директивата разрешение за въвеждане на компенсационни мерки за преодоляване на несъответствието между удостоверените от молителите придобити професионални квалификации и изискванията за тях, установени в българското право. Това определя тълкуването на законовите норми да се извършва при съобразяване на съдържанието на съответните текстове на Директивата, при което се преодолява външното противоречие между разпоредбите на чл. 29 и чл. 30 от 3. относно наличието на възможност за органа по признаване по своя преценка, при установяване на съществено различно съдържание

на обучението, да предостави на молителя възможност за избор между стаж за приспособяване и изпит за признаване на правоспособност.

Редакцията на чл. 29 З., сочеща на право на органа по признаване да изиска или не компенсация за несъответствията в обучението, тълкувана във връзка с чл. 30 от З. и съпоставена със съответната ѝ разпоредба на § 1 на чл. 14 от Директивата следва да бъде възприета като нормативно установено задължение за административния орган да прилага съответните преодоляващи несъответствието мерки.

Независимо от изложеното, разпоредбата на чл. 30 от З., намираща се в глава първа на Общата система за признаване на професионални квалификации императивно задължава органа по признаване, в случаите по чл. 29, ал. 1 от З., т. е. при установено наличие на някоя от трите хипотези на ал. 1, да предостави на молителя право на избор между посочените две мерки. Императивно е и задължението за експертната комисия да предложи на органа по признаване да предостави на заявителя възможност за избор между компенсационните мерки (чл. 83, ал. 1 З.). ... Несъмнени са констатациите на административния орган, възприети и от решаващия съд, че са налице съществени несъответствия в обучението на заявителя по смисъла на чл. 29, ал. 2 З. в сравнение с продължителността или съдържанието на обучението, изисквано в Република България. В тази хипотеза процедурата по признаване на професионални квалификации, предвидена в Глава пета на З., изисква експертната комисия, назначена от министъра на здравеопазването, да предложи на органа да предостави на заявителя компенсационните мерки, предвидени в чл. 83, ал. 1 З. във връзка с чл. 29, ал. 1 З., което в разглеждания случай не е сторено. Неспазването на задължението по чл. 83, ал. 1 З. от страна на комисията не освобождава административният орган при направените констатации за несъответствие по смисъла на чл. 29, ал. 2 З. да приложи заместващите такива мерки, които веднъж въведени и възприети в националното законодателство са задължителни за държавата-членка, респективно за органите по признаване на професионални квалификации. В чл. 84, ал. 1 от З. не се съдържат изрични хипотези, при които органът отказва да признае професионалната квалификация по съответната професия, без да проведе производство по чл. 29, ал. 1 от З., поради което същият е длъжен да приложи компенсационни мерки.“

Следователно, в случая, като не е предложил на жалбоподателката такива мерки (независимо от предполагаемия им значителен обем), административният орган е постановил незаконосъобразен отказ по заявлението ѝ. Преценен съобразно чл.168, ал.1 АПК, този отказ е в установената форма и издаден от компетентен орган – лице, надлежно овластено с представената заповед № РД-01-687/03.12.2020г. на министъра на здравеопазването (т.IV). При издаването му не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но по изложените по-горе съображения отказът не е в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона. С оглед изхода на делото и на основание чл.143, ал.1 АПК следва да бъде уважено искането на жалбоподателя за възстановяване на направените разноски. Установява се общ размер на последните: 1610 лв., от които 10 лв. – държавна такса и 1600 лв. – хонорар за адвокат, платен съгласно отбелязването в представения договор за правна защита и съдействие. Съдът в настоящия състав намира, че е неоснователно възражението на ответника за прекомерност на адвокатското възнаграждение, тъй като размерът му е предмет на договаряне между страната по делото и процесуалния ѝ представител и този размер не е задължително минималният, установен в чл.8, ал.3 от Наредба № 1/09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения.

Евентуална прекомерност може да бъде преценявана при най-малко двоен размер на този минимум, като в случая възнаграждението е съответно на обстоятелствата по делото и необходимата специализирана професионална експертиза в материята. Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2, чл.173, ал.2 и чл.174 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ заповед № РД-18-6/01.02.2021г. на заместник-министър на здравеопазването.

ИЗПРАЩА преписката на административния орган за ново произнасяне в 14-дневен срок, със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона съобразно изложеното в мотивите по-горе.

ОСЪЖДА Министерство на здравеопазването да заплати на П. А. П. – Б., с ЕГН [ЕГН], сумата 1610 (хиляда шестстотин и десет) лева – разноски по делото.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Съдия: