

РЕШЕНИЕ

№ 20045

гр. София, 11.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 50 състав, в
публично заседание на 29.04.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Бойкинова

при участието на секретаря Ива Лещарова, като разгледа дело номер **1062** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 и следващите от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на КООПЕРАЦИЯ „ГРУПОВА ПРАКТИКА ЗА ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ - СТУДЕНТСКА“, чрез адв. К., срещу заповед за налагане на санкции № РД-253С-20/14.01.2025 г. на управителя на Национална здравноосигурителна каса, с която частично се прекратява по отношение на д-р С. П. Б.-С. договор № 221525/18.10.2023 г. сключен между РЗОК-С. Столична и кооперацията.

В жалбата са развити твърдения за незаконосъобразност на обжалвания административен акт, поради съществено нарушение на процесуалните правила и противоречие с материалния закон. Сочи се, че констатираните нередности имат счетоводен характер, а не медицински, тъй като се свързани с отчитане на дейности и не се отнасят до същността на здравните услуги, които предоставя кооперацията. Твърди се, че сочените в заповедта нарушения са извън компетентността на членовете на кооперацията. Иска се отмяна на заповедта.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. К., който поддържа жалбата. Претендира разноски съобразно представен списък.

Ответникът – Управителят на НЗОК се представлява се от юрк. Т., който оспорва жалбата. Прави възражение за прекомерност на юрисконсултското възнаграждение от страна на жалбоподателя. Претендира разноски.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена, не взема участие в производството.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира следното от фактическа страна:

КООПЕРАЦИЯ „ГРУПОВА ПРАКТИКА ЗА ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ - СТУДЕНТСКА“ е лечебно заведение за извънболнична помощ по смисъла на чл. 14 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ). В това си качество и на основание чл. 59, ал. 1 от ЗЗО е сключила с Националната здравноосигурителна каса, представлявана от директора на СЗОК, договор № 221525/18.10.2023 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ в съответствие с НРД за МД 2023-2025 г.

На основание заповед № РД-25-825/20.11.2024 г. на управителя на НЗОК, на основание чл. 72, ал. 2 и ал. 6 ЗЗО и чл. 9, ал. 1 от Инструкция № РД-16-46/03.07.2023 г. за условията и реда за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 2, 3, 4, 5, 6 и 8 ЗЗО, във връзка с глава двадесета и двадесет и първа от Национален рамков договор за МД № РД-НС-01-2/01 септември 2023 г. е наредено извършването на самостоятелна проверка КООПЕРАЦИЯ „ГРУПОВА ПРАКТИКА ЗА ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ - СТУДЕНТСКА“ за периода от 25.11.2024 г. до 29.11.2024 г. включително. Със заповедта са определени за проверяващи длъжностни лица – главни експерти в КДЗЗО, вида и обхвата на проверката – пълна и тематична проверка, със задача - контрол по изпълнение на договор № 221525/18.10.2023 г. за оказване на извънболнична медицинска помощ болнична помощ във връзка с жалба с вх. № 04-04-597/11.11.2024 г. на НЗОК. Видно от заповедта проверката е по повод постъпило писмо с вх. № 04-04-597/11.11.2024 г. от Министерство на здравеопазването с приложена жалба от г-жа А. Ц. А., в която се посочва, че при направена справка в електронното си здравно (медицинско) досие е установила, че са налични два профилактични прегледа, от дати 21.04.2023 г. и 22.04.2024 г. извършени от д-р С. Б.-С. - общопрактикуващ лекар, които не са й били извършвани. В тази връзка и с цел изясняване на обстоятелствата и фактите, изложени в жалбата е извършена проверка на лечебно заведение, по отношение на дейността на д-р С. Б.-С. - общопрактикуващ лекар. На проверяващия екип от амбулаторията на д-р С. Б.-С. са били предоставени амбулаторните листове от отчетените прегледи на ЗОЛ А. Ц. А., както следва:

- Амбулаторен лист с № 000104/15.01.2020 г., с положен подпис от пациент;
- Амбулаторен лист с № 000451/16.03.2021 г., с положен подпис от пациент;
- Амбулаторен лист с № 231115064211/21.04.2023 г., липса положен подпис от пациент
- Амбулаторен лист № 241137015105/22.04.2024 г. с положен подпис от пациент. Към амбулаторния лист има приложено ЕКГ.

Длъжностните лица са констатирани, че на 21.04.2023 г. е издаден от д-р С. Б.-С. амбулаторен лист с № 231115064211 от дата 21.04.2023 г., с час на издаване 13.48 ч., в определения от НЗОК електронен формат, отразяващ извършен преглед на ЗОЛ А. Ц. А., с който е отчетен в РЗОК С. Столична и заплатен профилактичен преглед с основна диагноза „Общ медицински преглед с код по МКБ Z 00.0“. Амбулаторен лист № 231115064211 от дата 21.04.2023 г. се съхранява на хартиен носител в лечебното заведение, като в него липсва подпис на ЗОЛ. В писмено становище д-р С. Б.-С. е декларирала, че „Във връзка с жалба от 11.11.2024 г. няма какво да кажа освен, че не познавам пациентката добре - идвала е много рядко и нямам спомен как е станало това недоразумение. Друго не си спомням, минало е доста време“. На предоставеното заверено копие на амбулаторния лист № 231115064211 от 21.04.2023 г. ЗОЛ А. Ц. А. декларира, че отчетения преглед не е извършен. В становище от 28.11.2024 г. ЗОЛ А. Ц. А. собственооръчно е декларирала, че „отчетените прегледи, описани в амбулаторен лист с № 231115064211 от 21.04.2023 г. от д-р С. Б.-С. не е извършен. Прегледът, описан в амбулаторен лист от 22.04.2024 г. от д-р С. Б.-С. не е извършен и положеният подпис не е мой“. Проверяващите органи също така са констатирани, че на 22.04.2024 г. е издаден от д-р С. П. Б.-С. амбулаторен лист с № 241137015105 от дата 22.04.2024 г., с час на издаване 08.12ч., в определения от НЗОК електронен формат, отразяващ

извършен преглед на ЗОЛ А. Ц. А., с който е отчетен в РЗОК С. Столична и заплатен профилактичен преглед с основна диагноза „Общ медицински преглед с код по МКБ Z 00.0.“ Амбулаторен лист № 241137015105 от дата 22.04.2024 г. се съхранява на хартиен носител в лечебното заведение, с положен подпис от пациент и приложено ЕКГ.

При извършената проверка в амбулаторията на д-р С. Б.-С., проверяващите органи са установили, че в лечебното заведение се води журнал, в който се отразяват имената на здравноосигурените лица, на които са извършени ЕКГ по дати и лекарят към чиято пациентска листа фигурират. На проверяващия екип са предоставени заверени копия от журналите, започнати на 03.01.2023 г до 31.03.2024 г. и от 01.04.2024 г. до настоящия момент, от които проверяващите установили, че в журналите ЗОЛ А. Ц. А. не е вписана на датите 21.04.2023 г. и 22.04.2024 г. за извършена ЕКГ. На предоставеното заверено копие на амбулаторния лист № 241137015105 от 22.04.2024 г. ЗОЛ А. Ц. А. е декларирала, че отчетения преглед не е извършен и подписът не е нейн.

При извършена проверка в Информационната система на НЗОК, длъжностните лица са установили, че ЗОЛ А. Ц. А. е в пациентската листа на д-р С. Б.-С. от 21.02.2018 г., както и че за целият период от 2018 г. до настоящия момент има отчетени от д-р С. Б.-С. общо 10 прегледа, от които 5 консултативни и 5 профилактични, в това число и двата профилактични прегледа от 2023 г. и 2024 г. отчетени с АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. и АЛ № 241137015105/22.04.2024 г., за които ЗОЛ А. Ц. А. твърди, че не са и извършвани. Проверяващите органи са констатирали, че процесните АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. АЛ № 241137015105/22.04.2024 г. фигурират в отчета на д-р С. П. Б. и са заплатени от СЗОК.

Според проверяващите лица констатираното представлява отчитане на дейност от д-р С. Б.-С., която не е извършена на ЗОЛ А. Ц. А..

Резултатите от проверката са отразени в протокол № РД-25-825-1/29.11.2024 г., връчен на жалбоподателя на 03.12.2024 г. Проверяващите органи са съставили и протокол № РД-25-825-2/29.11.2024 г. за неоснователно получени суми в размер на 25 лева за 1 брой профилактичен преглед отразен в АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. и протокол № РД-25-825-3/29.11.2024 г. за неоснователно получени суми в размер на 34 лева за 1 брой профилактичен преглед отразен в АЛ № 241137015105/22.04.2024 г.

Въз основа на тези констатации от извършената проверка ответникът е издал оспорената заповед, с която е прекратил сключения договор с НЗОК частично по отношение на д-р С. Б. – С..

По делото са представени като доказателства обяснение от д-р С. Б.-С. и становище от ЗОЛ А. Ц. А., както и копие от журнала и АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. АЛ № 241137015105/22.04.2024 г.

От приетото като доказателство по делото писмо от Столична здравноосигурителна каса се установява, че в пациентската листа на д-р С. Б.-С. фигурират 713 броя лица, от които 501 броя са здравноосигурени.

При така установените факти, настоящия съдебен състав, като извърши цялостна проверка за законосъобразността на оспорения индивидуален административен акт на всички основания по чл. 146 АПК, по реда на чл. 168, ал. 1 АПК, достигна до следните правни изводи:

Жалбата е допустима като подадена срещу акт, подлежащ на съдебен контрол, от активно легитимирана да го оспори страна и в преклузивния срок за оспорване.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган –управителя на НЗОК, съобразно правомощията установени в чл. 76, ал. 2 ЗЗО, при спазване на изискването за писмена форма. Съгласно разпоредбата на чл. 72, ал. 2 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. При установяване на нарушение по чл. 73, ал. 1 ЗЗО, съответното длъжностно лице по чл. 72, ал. 2 ЗЗО съставя и подписва протокол, в който описва установените факти, съгласно чл. 74, ал. 3 ЗЗО. В случая е назначена комисия, която е извършила проверка на лечебното заведение от определените съгласно заповед № РД-25-825/20.11.2024 г. – главни експерти в дирекция КДЗЗО, които са съставили протокол, в който са отразени констатациите. Протоколът е връчен на лечебното заведение.

Като фактически основания за издаване на оспорената заповед за частично прекратяване на Договор № 221525/18.10.2023 г. по отношение на лекаря, който е извършил дейността - д-р С. Б.–С. са послужили констатациите в протокол № РД-25-825-1/29.11.2024 г. от извършената проверка, съгласно който отчетените и заплатени от СЗОК медицински дейности по АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. и АЛ № 241137015105/22.04.2024 г. не са извършени по отношение на ЗОЛ А. А.. Проверяващите органи за да мотивират горните констатации се позовават на декларацията на ЗОЛ А. А., че подписът положен върху АЛ № 241137015105/22.04.2024 г. не е неин, както и на вписванията в журнала, в който се отразяват имената на здравноосигурените лица, на които са извършени ЕКГ по дати. По отношение на АЛ № 231115064211/21.04.2023 г., в който липсва подпис на ЗОЛ А. А. проверяващите се позовават на нейното становище, в което заявява, че на посочената дата не е бил извършван преглед.

Като правни основания в заповедта са посочени разпоредбите на чл. 74, ал. 5 и чл. 59, ал. 11, т. 1, предложение първо, буква „а“ и ал. 13 ЗЗО и чл. 103, ал. 2 и чл. 462, ал. 1, предложение първо, буква „а“ от НРД за МД за 2023 г.-2025 г.

Съгласно разпоредбата на чл. 59, ал. 11, т. 1, предложение първо, буква „а“ ЗЗО Директорът на съответната районна здравноосигурителна каса прекратява договорите с изпълнителите на медицинска помощ или налага финансова санкция, определена в действащия НРД при отчитане на дейност, която не е извършена, от изпълнител на извънболнична медицинска помощ по определен пакет - частично, по отношение на лекаря/лекаря по дентална медицина, който не е извършил тази дейност. Следователно фактическият състав на нарушението по чл. 59, ал. 11, т. 1, предложение първо, буква „а“ ЗЗО предполага „отчитане на медицинска дейност, която не е била извършена. Видно от представения по делото АЛ № 241137015105/22.04.2024 г. същият съдържа подпис на ЗОЛ. В случая административният орган избирателно е дал вяра на сведенията на ЗОЛ А. А., че подписът не е неин, без да издири служебно и други относими факти за изясняване на това обстоятелство, доколкото при обикновен оглед на подписите на ЗОЛ, положени в приложенията по делото АЛ и писменото му становище е видима разликата в подписите. От друга страна с даденото пред проверяващите органи обяснение от д-р С. Б.–С. че „няма спомен как се е случило това недоразумение“ е очевидно, че се оспорва факта подписът да не на ЗОЛ. По отношение на журнала за извършените на процесните дати ЕКГ, на който се е позовавал административният орган, видно от представеното по делото копие в него не фигурират подписи на пациентите, а единствено на лекар, поради което от същата не може да се обоснове категоричен извод, че изследването не е направено, доколкото по делото е представено ЕКГ. По отношение на АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. действително в него липсва подпис на ЗОЛ, но този пропуск в документалното оформяне на АЛ сам по себе си не обосновава извод, че прегледът не е бил извършен. Изводът на органа, че прегледът не е извършен се базира единствено на писменото становище на ЗОЛ, без да бъдат събрани други доказателства. В хода на административното производство административният орган не е ангажирал убедителни доказателства, удостоверяващи по несъмнен и категоричен начин, липсата на извършени

прегледи, отчетени с АЛ № 231115064211/21.04.2023 г. и АЛ № 241137015105/22.04.2024 г. при прегледа на ЗОЛ, послужило като основание за издаване на оспорената заповед.

С оглед на горното съдът намира, че оспорената заповед е издадена в нарушение на чл. 35 АПК, без органът да е изяснил релевантните факти и обстоятелства от значение за случая и без да събере служебно необходимите доказателства, съгласно чл. 36 АПК и да прецени наличието или липсата на основания за издаване на акта на база фактите, установени в хода на административното производство. Оспорената заповед е издадена при липса на достатъчно доказателства обосноваващи изводите на проверяващите за отчетена, но неизвършена дейност.

В процесния случай няма основание да се счита, че е налице нарушение в хипотезата на чл. 59, ал. 11, т. 1, б. „а“ ЗЗО, тъй като констатираните от органа нарушения и които са послужили като основание за прекратяване на договорното отношение при осъществяване на медицинската практика не са установени по категоричен и безспорен начин. Така например по отношение на медицинските дейности посочени в АЛ № 241137015105/22.04.2024 г. е налице положен подпис на пациента, който документ като такъв е напълно редовен от външна страна и който доказва в този си вид извършването на дейностите за които се твърди, че са били невярно отразени. Доколкото невярното отразяване на извършени медицински дейности, обективизирано в съдържанието на този амбулаторен лист, е послужило като основание за издаването на оспорената заповед и при положение, че тези факти са спорни, вкл. и по отношение на автентичността на съставения документ- че не носи подписа на пациента, в доказателствената тежест на органа като издател на заповедта, беше да се опровергае верността и автентичността на документа- че действително както е посочено в заповедта амбулаторния лист не е подписан от пациента, което органът в условията на пълно и главно доказване не успя да стори в настоящото производство.

На следващо място, следва да се отбележи и това, че доколкото по отношение на сключения между страните административен договор № 221525/18.10.2023 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ са приложими общите правила на ЗЗД, според които прекратяването на една съществуваща облигационна връзка да предполага неизпълнение на договора, което да е съществено с оглед интереса на кредитора. А такова съществено засягане интереса на кредитора, т.е. на административния орган като страна по този специфичен за характера на осъществяваната дейност договор не е налице. Дори и да се приеме, че е налице допуснато нарушение на медицинската практика от страна на лекар, който упражнява болнична практика в кооперацията- жалбоподател, това нарушение е еднократно и изолирано в цялостната медицинска практика на лекаря, както и с нищо не е засегнало интереса на пациента и с това да е довело до съществено неизпълнение на правилата за добра медицинска практика, съответно и на самия договор, което да обуслови и съществуването на основание за частичното прекратяване на договора за групова медицинска практика по отношение на д-р С. Б.-С..

В този ред на мисли следва да се посочи и нещо друго, а именно: в пациентската листа на д-р С. Б.-С. фигурират общо записани 713 пациента, от които здравноосигурените лица са 501 броя, и в случай че се допусне частично прекратяване на договора по отношение на лекаря, то ще съществува вероятен риск горните пациенти да останат без личен лекар.

Следователно спорен за делото въпрос е и този дали правилно е съобразена наложената административна санкция на **КООПЕРАЦИЯ „ГРУПОВА ПРАКТИКА ЗА ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ - СТУДЕНТСКА“** по отношение на д-р С. Б.-С., спрямо характера и тежестта на констатираните нарушения, дори и да се приеме, че такива действително са били извършени. В това отношение следва да се има предвид и обстоятелството, че при извършената проверка е констатирано нарушение само по отношение на едно здравно осигурено лице, като сумите в протоколите за неоснователно получени суми са в размер на 25 лева и съответно 34 лева,

тоест касае се за едно ЗОЛ, което не може да бъде определено като съществено неизпълнение на договорни задължения, които да обосноват частично прекратяване на договора по отношение на д-р С. Б.-С., което като последица би довело до оставането на 512 лица без личен лекар. Съответно като последица от прекратяването на договора по отношение на д-р С. Б.-С., медицинските услуги заплащани от НЗОК ще следва да бъдат заплащани от пациентите й.

В обобщение на горното настоящия състав на съда намира, че констатираните при проверката нередности при отчитането на процесните два амбулаторни листа не са съществени и не са от такова естество, че да обосноват наложената санкция - частично прекратяване на договора. Противното означава да не се постигне целта на ЗЗО, посочена в чл. 2, ал. 2 ЗЗО – чрез задължителното здравно осигуряване да се гарантира свободен достъп на осигурените лица до медицинска помощ и услуги, чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности, както и свободен избор на изпълнител, сключил договор с районната здравноосигурителна каса. С оглед на горното съдът намира, че заповедта е несъответна на целта на закона, според която за определено административно нарушение следва да бъде налагано съответно по характер и степен (тежест) наказание, което представлява нарушаване на принципа за съразмерност съгласно чл. 6 от АПК.

Изложените съображения обуславят извода за незаконосъобразност на оспорения административен акт и за отмяната му като такъв ведно с произтичащите от това законни последици.

С оглед изхода на спора и като взе предвид направеното от ответната страна възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение на жалбоподателя следва да се присъдят сторените по делото разноси, които съдът определя в размер на 1250 лева, съобразно фактическата и правна сложност на делото.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ заповед за налагане на санкции № РД-253С-20/14.01.2025 г. на управителя на Национална здравноосигурителна каса, с която частично се прекратява по отношение на д-р С. П. Б.-С. договор № 221525/18.10.2023 г. сключен между РЗОК-С. Столична и КООПЕРАЦИЯ „ГРУПОВА ПРАКТИКА ЗА ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ - СТУДЕНТСКА“.

ОСЪЖДА Национална здравноосигурителна каса да заплати на заплати на КООПЕРАЦИЯ „ГРУПОВА ПРАКТИКА ЗА ПЪРВИЧНА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ - СТУДЕНТСКА“ разноси в размер на 1250 (хиляда двеста и петдесет) лева.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му.

Съдия: