

РЕШЕНИЕ

№ 5671

гр. София, 11.10.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,
в публично заседание на 05.10.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Стефан Станчев

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **4699** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

„Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ - Д.-дентални студия“ Е., представлявано от д-р В. И. обжалва Заповед за прекратяване на договор РД № 15-376/01.04.2021г. на директора на СЗОК. С обжалваната заповед административен орган налага санкция „ прекратяване на договор № РД 22-0374/2020г“, сключен на 31.01.2021 г. между жалбоподатели и НЗОК, чрез директор на РЗОК С. на основание чл. 59, ал. 1 от ЗЗО в съответствие с Н. за дентални дейности между НЗОК и БЗС за 2020 – 2022 г. Жалбоподател, чрез процесуален представител оспорва законосъобразността на оспорваната заповед, като излага оплакване за допуснати СПН в административното производство и неправилно приложение на закона. Искането да съда е за отмяна на оспорваната заповед и присъждане на деловодните разноски в съдебното производство.

Ответник по оспорването – директор на СЗОК, чрез процесуален представител оспорва жалбата като неоснователна с искане да бъде отхвърлена и е прави възражение за прекомерност на претендираното адв. възнаграждение, платено от жалбоподател, както и присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като съобрази доводите на страните във връзка с доказателството по делото прие следното.

Жалбата е процесуално допустима – подадена е в срок от страна с пряко засегнати права и интереси.

Съдът приема за безспорно следното.

Жалбоподател „Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ- Д.-дентални студия“ Е. чрез управителя д-р В. И. е сключил договор № 22 -0374/ 2017-2018г. с Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Този договор е имал обвързваща сила за страните и при условията на отменения Н. за 2018 г. Срещу жалбоподател е било образувано административно производство и спрямо него е наложена санкция с която на основание чл. 59, ал. 13 от ЗЗО и чл.152, ал.1, предл. 1-во от Националния рамков договор за денталните дейности за 2018 г. (Н.-2018), на „Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ-Д.-дентални студия“Е. е наложена санкция прекратяване на договор № 22-0374/2017 г и 2018 г. от 27.04.2018 г. относно изпълнение на пакет „Първична извънболнична дентална помощ“ от д-р В. Д. И.. Санкцията е обективизирана в Заповед за налагане на санкция № РД 15-1314/26.11.2019 г. прекратяване на договор № 22 -0374/2017 г. Тази заповед е приета за законосъобразно издадена в проведения по жалба на д-р В. И. съдебен контрол, приключил с окончателен съдебен акт от 11.03.2021 г.

Договорите за оказване на медицинска помощ по ЗЗО се сключват между директора на съответната РЗОК и изпълнителите на медицинска помощ в съответствие с Н. с анексите към тях, съобразено с принципите в ЗЗО. Договорите за оказване на медицинска помощ между РЗОК и изпълнителите, се сключват в писмена форма за срока на действие на анекса към Националния рамков договор по чл. 54, ал. 6 ЗЗО и са в сила до приемането на нов Н., съответно на анекс към него или при промяна на действащия Н., съответно на анекса към него.

Междувременно договор № 22-1314/2017-18г. и договор № 22- 1314/26.11.2019г. между „Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ-Д.-дентални студия“ Е. и Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) са прекратени, поради приемане на нов Н. 2020-2022г. Между страните „Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ-Д.-дентални студия“ Е. относно пакет за изпълнение на първична медицинска помощ и НЗОК има сключен нов договор № 220374/2020г. в съответствие с изискванията на основание чл. 59, ал. 1 от ЗЗО в съответствие с Н. за дентални дейности между НЗОК и БЗС за 2020 – 2022 г.

На 01.04.2021 г. директорът на Столичната здравноосигурителна каса (СЗОК) издал оспорваната Заповед № РД 15-376/01.04.2021, като с нея прекратен договора между изпълнителя на медицинска помощ и НЗОК, а като правно основание, директорът на СЗОК сочи: чл. 69, ал. 1, т. във връзка с чл. 21, ал. 2 от Н. за дентални дейности за 2020 – 2022 г. , а именно:

Чл. 69. (1) Договорът с И. се прекратява без предизвестие от страна на НЗОК, когато:
1. изпълнителят не представи отчети за извършена дейност повече от 3 последователни месеца; 2. в случай че изпълнителят не отговаря на условията за извършване на съответната дейност, установени в 1.нормативен акт или 2. Н..

Правното основание, на което е издадена оспорваната заповед на директор на СЗОК е чл. 69, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 21, ал. 1 НРД за дентални дейности 2020-2022г. Н. оправомощава директорът на РЗОК в нормативно изброени хипотези да постанови отказ за сключване на договор с ИПДП и Р(С)З.

б. наложена санкция „прекратяване на договор“. (2) В случаите по ал. 1, т. 6 директорът на РЗОК може да сключи договор след изтичане на 12 месеца от влизане в

сила на санкцията „прекратяване на договор“.

Във връзка с чл. 46 от сключения индивидуален договор № 22-0374/2020г.

договорът между възложителя и изпълнителя се прекратява по реда и условията, предвидени в гл. XVI от Н. за дентални дейности за 2020 – 2022 г. Глава XVI от Н. е посочено изрично за възможностите за прекратяване на сключен договор, с предизвестие и без предизвестие – чл. 69 от Н., като съдът приема, с оглед мястото й в нормативния акт – Н. ДД 20-22, че случаите, за които се отнася такава възможност са за договори, сключени единствено при действието на този рамков договор. Съдът не намира, че тези правомощия могат да се ползват без ограничение във времето, предвид обвързаността на страните по сключен договор с времето, за което действа съответния Н., ако се приемат мотивите на оспорваната заповед. Както се посочи, договорът, предмет на оспорваната заповед е от 31.01.2020 г., считано от 01.01.2020 г. Административен орган не сочи при какви условия и относими по реда на Н. 20-22 за ДД правни основания е взел еднозначно решение да прекрати договора от 31.01.2020 г. сключен с жалбоподателя.

Административен орган приема, че по този договор изпълнителят не отговаря на условията за извършване на съответната дейност, установени в нормативен акт или Н.. Тъй като договорът е сключен за периода 2020 – 2022 г., следва санкцията да е за това, че изпълнителят/жалбоподател не отговаря на условия за извършване на дентални дейности като ИПДП за периода на този Н.. В мотивната част, органът описва действията на оспорващата по обжалване на предходната санкция, която е била предмет на съдебен контрол. Не се спори, санкцията да е изпълнена. Административен орган не е упражнил правото да разпореди предварително изпълнение на потвърдената по съдебен ред санкция от 2019 г., докато заповедта му влезе в сила или бъде отменена. Съдът не приема приложимостта на §6 от ПРЗ Н. ДД 20-22, във връзка със становището по същество от ответника - В случаите на констатирани нарушения, извършени до 31.12.2019 г. през периода на действие на предходния индивидуален договор с изпълнител на дентална помощ, се прилагат глобите и санкциите, предвидени за съответното нарушение в ЗЗО и Н. за денталните дейности за 2018 г., като се спазва процедурата за осъществяване на контрол по ЗЗО и Н. за денталните дейности за 2020 г. Контролът по констатиране на нарушението е проведен през 2019 г., за нарушение, установено при действието на предходния Н. 2018 г. Спазено е изискването нарушението да е установено по ред, за който са разписани правила по този Н., но не може установено нарушение да се установява втори път, при действие на Н. 20-22, с оглед налагането на санкция, а тази санкция е била наложена, но не е била изпълнена от административен орган. В § 6 от ПЗР Н. ДД 20-22 не се коментира как се изпълнява санкция, наложена при Н. 2018 г., а влязла в сила при действието на Н. ДД 20-22. Не е основателно и възражението, че при издаване на заповед РД 15-376/1.IV.2021 г., административен орган е издал акта в съответствие с решение на ВАС. Съдът не отрича, че жалбоподател е извършил нарушението, за което е наложена санкция, но не приема законосъобразност на процедурата, развила се по издаването на оспорваната заповед, както и изложените в тази заповед правни основания.

Съдът намира незаконосъобразност и при обвързване на възможността по чл. 69, ал., 1, т. 2 във вр. с чл. 21, ал. 2 от Н. ДД 20-22. Разпоредбата на чл. 21 от Н. ДД 20-22 урежда възможността на административния орган, като по силна страна в правоотношението по индивидуалния договор да откаже сключването на договор с

изпълнителя. Както се посочи в т. 6 от ал. 1 от чл. 21 от Н. ДД 20 – 22, такава възможност има когато е наложена санкция „прекратяване на договор“. Разпоредбата на чл. 21 от Н. задължава възложителя в условията на обвързана компетентност да откаже сключването на договор с изпълнителна ПИДП в условията на чл. 21, ал. 1 от Н.. Сочената ал. 2 от тази разпоредба - след изтичане на 12 месеца от влизане в сила на санкцията „прекратяване на договор“, директорът на НЗОК да сключи договор не може да се обвърже и с неприложимата разпоредба на чл. 69, ал. 2 от Н., на което основание е прекратен договора с оспорващ, по оспорваната заповед. Директорът на СЗОК не сочи кое приема като основание за прекратяване на договора без предизвестие - дали нарушение на Н. или нормативен акт.

Прекартаването на договора релевирано в чл. 69, ал. 1 т. 2 има правна сила по отношение на вече възникнала облигационна връзка между страните, която бива едностранно прекратена при наличие на съответното нормативно заложено основание - нарушение на Н. или нарушение на нормативната уредба. В оспорваната заповед, липсват данни за такива. За да бъде прекратен сключения договор № 22-0374/2020 г., ЗЗО и Н. изискват наличие на поне една от двете предпоставки: Нарушение на нормативен акт; Нарушение на Н.. В оспорваната заповед такава предпоставка нито е посочена, още по-малко доказана по отношение на сключения Договор № 22-0374/2020 г. При сключване на Договор № 22-0374/2020г. не са били налице нито една от описаните в чл. 21, ал. 1 т. 1 - 6 от Н. хипотези. Именно тяхната липса е създала валидна правна възможност между жалбоподател и възложител да се сключи този договор. Безспорно е, че по отношение санкцията наложена през 2019 г. и потвърдена от съда е имало висящност на процедурата, което е основание да не се приеме наличие на влязла в сила санкция в срока по ал. 2 от чл. 21 от Н.. Обратно приетото от ответника, че след влизане в сила на санкцията за ирелевантен период е основание за прекратяване на договор, обвързан от действащ Н., е незаконосъобразно. В тежест на ответника е било да прецени висящото производство по невлязлата в сила санкция и да откаже сключването на договора през 2020 г., или да допусне предварителното му изпълнение, със съответната преценка и обосновка. Да се приеме, че ответникът е бил обвързан по закон от това да чака влизането в сила на съдебни актове за да премине към изпълнение на санкцията, но без да сключва следващ договор е правно оправдано, макар и не нормативно уредено в Н., но не е правно оправдано да се прекратява сключен договор без необходимата обосновка на основание, което времево не е приложимо.

Текстът на чл. 21, ал. 1 т. 6 Н. 2020-2022г, регламентира задължение на Директора на СЗОК да откаже да сключи договор, ако е налице наложена санкция „прекратяване на договора“. Отказът да бъде сключен договор се различава като правопораждащ факт от прекратяването на вече възникнал такъв. Отказът цели да не бъде създадена нова облигационна връзка - договор между страните, а не възможност вече възникнала такава да бъде прекратена.

Правото на отказ на директора на СЗОК може да бъде реализирано, по смисъла на чл. 21, ал. 1 от Н. - 2020-2022 за дейности, така както е описано като правно основание в оспорваната заповед, но заповедта не е за отказ, а за прекратяване на договора от 2020 г. Въпросът е, след като основанията за прекратяване на договор са уредени в чл. 59, ал. 11 от ЗЗО и гл. XVI от НАЦИОНАЛЕН РАМКОВ ДОГОВОР № РД-НС-01-3 от 23.12.2019 г. за денталните дейности между Националната здравноосигурителна каса и Българския зъболекарски съюз за 2020 – 2022 г., съществува ли възможност за

ответника да прекрати договора с жалбоподателя на основание, извън нормативно определените. Съдът, в този състав взема отрицателно становище. След като договорът за релевантния период 2020 – 2022 е сключен от ответника с жалбоподателя, без от страна на първия да е съобразено, че има неприключило производство, което пречатства влизането на акта, с който е наложена санкцията и спира изпълнението му, има нов юридически факт по установено ново правоотношение, но за периода 2020 – 2022 г. Този договор е сключен на нормативно определеното по чл. 59 ЗЗО правно основание. Прекратяването му на неотнормосимо и правно неуредено основание води единствено до незаконосъобразност на административния акт, с който е прекратен договора. Както се посочи, санкцията по заповедта от 2019 г., с която е прекратен предходния договор на жалбоподателя не е могла да бъде изпълнена докато не влезе в сила с окончателен акт. Времево, влизането на обжалван административен акт в сила е неустановимо. Именно това е основание да се откаже сключването на нов договор, независимо, че такава хипотеза не е обсъдена.

Действащия понастоящем договор между страните, който оспорваната заповед № РД 15-376/01.04.2021 г. „прекратява“ е сключен през 2020г., а към тази дата по отношение на лечебното заведение няма влязла в сила санкция „прекратяване на договора“.

Издадената заповед за налагане на санкции (прекратяване на договор) № РД 15-1314/26.11.2019г. е оспорена в срок, като е била предмет на съдебен контрол и е влязла в сила едва на 11.03.2021 г. Съдебното решение на ВАС със своята сила на пресъдено нещо, в субективните си предели безспорно обвързва жалбоподателя да понесе санкцията, арг. чл. 177 АПК. Обективните предели на пресъденото нещо в решението на Върховния административен съд, с който съда потвърждава решение на АССГ и оставя в сила заповедта не могат да се ползват с обратна сила и да се създава една недопустима от нормите фикция, а съдебните решения нямат изпълнителен титул, въз основа на който да се изпълни санкцията. Изпълнението ѝ е било и е единствено задължение на административния орган, който неправомерно е сключил договор от 2020 г., при невлязла в сила санкция, наложена на отменено основание (Н. ДД 2018) Считано от датата на обявяване на решението на ВАС санкцията, определена и наложена по заповедта от 2019 г. подлежи на изпълнение. Междувременно е сключен нов договор, независимо от неустановено между страните правоотношение по изпълнение на тази санкция. С новия договор санкцията не се отменя, но затова, че тази санкция не може да се изпълни, с прекратяване на следващ договор, административен орган не може да прекрати действащия повече от 15 месеца договор. Неизпълнената санкция не може на негодно правно основание да нарушава правата на жалбоподателя по договора от 2020 г.

Оспорваната Заповед № РД 15-376/01.04.2021 г. е издадена в противоречие, нормите на Закона за здравно осигуряване, Националния рамков договор, който ясно сочат, какъв е процедурния ред за едностранно прекратяване на договора и какви са материално-правните предпоставки, които допускат това.

Съгласно чл. 59, ал. 11 ЗЗО Директорът на съответната районна здравноосигурителна каса прекратява договорите с изпълнителите на медицинска помощ едностранно или налага финансова санкция, определена в действащия Н. в конкретно изброени в тази разпоредба хипотези. След като подобна хипотеза – не се развива в тази разпоредба, следва, че приложимостта по Н. на възможност за прекратяване на индивидуален договор във всички случаи трябва да е обвързана с разпоредбата на чл. 59, ал. 11 от ЗЗО. В оспорваната заповед, ответник не се мотивира при кое от законовите

основания прекратява договор с жалбоподателя, сключен през 2020 година.

В оспорваната Заповед липсват както мотиви, така и доказателства за установено нарушение, които да могат да породят правото на Директора на СЗОК да прекрати едностранно договора.

Изложеното е основание да се отмени оспорваната заповед Заповед за прекратяване на договор РД № 15-376/01.04.2021 г. на директора на СЗОК.

Съдът приема основателно възражението на представителя на ответника за прекомерност на възнаграждението, платено за правна защита и съдействие на упълномощения от жалбоподателя адвокат. В полза на жалбоподателя се присъждат разноски, при редуциран размер на адвокатското възнаграждение – 500 лева. Общо се присъждат разноски в размер на 550 лева.

По тезисъображения, съдът

РЕШИ

ОТМЕНЯ по жалбата на „Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ-Д.-дентални студия“ Е., представлявано от д-р В. И. Заповед за прекратяване на договор РД № 15-376/01.04.2021г. на директора на СЗОК
ОСЪЖДА Столична здравноосигурителна каса да заплати на „Амбулаторията за индивидуална практика за извънболнична първична дентална помощ- Д.-дентални студия“ Е., ЕИК[ЕИК] сумата 550 (петстотин и петдесет) лева, деловодни разноски.
Решението може да се обжалва пред ВАС в 14 дневен срок от съобщението.

Съдия