

# РЕШЕНИЕ

№ 3030

гр. София, 04.05.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав,**  
в публично заседание на 06.04.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Дияна Николова**

при участието на секретаря Евелина Пеева, като разгледа дело номер **8126** по описа за **2022** 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/ във вр. с чл.76, ал.5 от Закона за здравното осигуряване /ЗЗО/.  
Образувано е по жалба на Специализирана болница за активно лечение „Гръбначен Център“ АД /С. „Гръбначен Център“ АД/, [населено място], срещу Заповед за налагане на санкции № РД-253С-336/15.08.2022г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/, с която на жалбоподателя на основание чл.432, ал.3 от Националния рамков договор за медицинските дейности за 2020г. – 2022г. /Н. МД за 2020г.-2022г./, при спазване на чл.412, ал.1, т.1 и ал.2 и чл. 413 от Н. МД за 2020г.-2022г. е наложена санкция „финансова неустойка“ в общ размер на 3500 /три хиляди и петстотин/ лева за установените 7 /седем/ броя нарушения.  
Жалбоподателят моли за отмяната на оспорения акт като незаконосъобразен, издаден при допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила и неправилно приложение на материалния закон. При условията на евентуалност моли оспорената заповед за налагане на санкции да бъде изменена като бъде намален размерът на всяка една от наложените санкции до минималния предвиден в закона размер. Не оспорва констатациите на проверяващите в резултат на извършената проверка, че медицинските изделия, вложени при лекуваните пациенти на жалбоподателя, не са били заприходени в болничната аптека на МБАЛ „Княгиня Клементина - София“ ЕАД /МБАЛ „София“ ЕАД/, с която жалбоподателят е сключил договор за съхранение на лекарства и медицински изделия. Посочва обаче, че това не представлява нарушение, тъй като С. „Гръбначен Център“ АД не разполага с открита

болнична аптека на своята територия и в изпълнение на закона е сключила Договор за съхранение на лекарства и медицински изделия, необходими за осъществяване на болнична медицинска помощ по клинични пътеки с МБАЛ „София“ ЕАД. Навежда, че разпоредбите на чл.287, ал.1 и ал.3 от Н. МД за 2020г. - 2022г. относно заприходяването на лекарствени продукти и медицински изделия от болничните аптеки не намират приложение в случая, тъй като са относими само към на дейността на лечебно заведение със собствена болнична аптека. От счетоводна гледна точка медицинските изделия следвало да се разглеждат като материални ресурси, които се придобиват от лечебното заведение с цел да бъдат вложени в лечебната дейност, а не като стока. Също така медицинските изделия се отнасяли за пациенти на С. „Гръбначен център“ АД, а не за тези на МБАЛ „София“ ЕАД, поради което не можело да се заприходят в нейната аптека. Мотивира се, че ако се приемат изводите на проверяващите за заприходяване от страна на болничната аптека, то би следвало МБАЛ „София“ ЕАД да закупува медицинските изделия на свое име и за своя сметка, да ги префактурира на С. „Гръбначен център“ АД, което би довело от една страна до необходимостта от провеждане на обществени поръчки, а от друга страна МБАЛ „София“ ЕАД не е осъществявала въобще дейност в областта на ортопедията и травматологията, за да провежда такава поръчка и да закупува медицински изделия във връзка с това. Твърди, че е водил законосъобразно отчетност при заявяването, получаването и фактурирането на медицинските изделия, които били отчетени към НЗОК законосъобразно и са му били изплатени правилно. Посочва, че ако се приеме, че е налице нарушение, то не била приложена правилната административнонаказателна разпоредба - чл. 41б, ал.3 Н. МД за 2020г.-2022г. вместо посочената чл. 41з, ал.3 Н. МД за 2020г.-2022г. Неоснователно бил наложен максималният размер на наказанието.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно и своевременно призован, не се представлява. На 07.02.2023г. по делото е постъпила молба от пълномощника му адв. Ш., с която заявява, че поддържа изложените съображения в жалбата и направеното с нея искане.

Ответникът по оспорването - Управителят на Националната здравноосигурителна каса, чрез процесуалния си представител юрк. Й., в съдебно заседание оспорва жалбата. В писмени бележки излага съображения по съществуването на спора. Неоснователни били твърденията за законосъобразност на обжалвания акт. Посочва, че съгласно чл.38 - чл.38б от Наредба № 28 от 2008г. за устройството, реда и организацията на работата на аптеките и номенклатурата на лекарствени продукти жалбоподателят е следвало да сключи договор за снабдяване, а не за съхранение с аптеката на МБАЛ „София“ ЕАД. По този начин С. „Гръбначен център“ АД, като изпълнител по договор с НЗОК, не е обезпечила снабдяване с лекарствени продукти и медицински изделия във връзка с осъществяваната лечебна дейност в съответствие със закона. Поради тази причина възраженията на жалбоподателя за наличие на празнина в закона и неясноти относно прилагането на ЗДДС при заприходяване от страна на аптеката на медицинските изделия, били неоснователни. Прави се извод за законосъобразност на оспорения акт, издаден от компетентен орган в съответствие с процесуалните правила и целта на закона. Моли жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна и недоказана.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на

оспорения акт.

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

Не е спорно между страните, че между жалбоподателя и НЗОК е сключен договор № 22-3310/25.02.2020г. за оказване на болнична помощ по клинични пътеки и извършване на амбулаторни процедури.

Със Заповед № РД-25-356/16.06.2022г. на управителя на НЗОК е наредено да бъде извършена проверка на жалбоподателя в периода от 20.06.2022г. до 24.06.2022г. включително, със задачи: контрол по изпълнение на договора на лечебното заведение за оказване на болнична медицинска помощ в съответствие с Н. МД за 2020г. - 2022г.

За резултатите от извършената проверка е съставен Протокол № РД-25-356-1/01.07.2022г. Проверката е извършена в определения времеви обхват, в лечебното заведение, в отделението по ортопедия и травматология и въз основа на представени от жалбоподателя документи по списък на НЗОК. Установено е, че лечебното заведение има сключен договор за съхранение на медицински изделия с МБАЛ „София“ ЕАД и съгласно становище на изпълнителния директор на С. „Гръбначен Център“ АД, медицинските изделия се доставят от представител на фирмата в болничната аптека, след което с приемо – предавателен протокол се предават на представител на лечебното заведение. Процедурата се извършва в рамките на един и същи ден, като финансовите документи с посочени медицинско изделие и пациент са на името на лечебното заведение, което ги съхранява. В резултат на проверката на 125 /сто двадесет и пет/ броя истории на заболяването на хоспитализирани здравноосигурени лица са установени 7 /седем/ броя еднотипни нарушения, а именно, че използваните при лечението медицински изделия не са заприходени и отпуснати от болничната аптека. Констатираното според проверяващите представлява нарушение на изискванията на чл. 287, ал.1 и ал.3 от Н. МД за 2020г. - 2022г. във връзка с чл. 55, ал.2, т.2 и т.3 ЗЗО.

Възражение от страна на жалбоподателя срещу протокола, получен на 05.07.2022г. е подадено на 11.07.2022г., в 7-дневния срок от връчването му по електронен път. Разгледано е на заседание на Арбитражната комисия по медицински дейности /Протокол № 23/26.07.2022г./, която обаче не взема решение относно основателността му поради равен брой гласове.

Поради това, на основание чл.76, ал.3 ЗЗО от ответника е издадена оспорваната заповед, в която са възприети изцяло констатациите на проверяващите. На основание чл.287, ал.1 и ал.3 от Н. МД 2020 - 2022г. във връзка с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 ЗЗО на жалбоподателя са наложени 7 броя санкции „финансови неустойки“ в размер на по 500 /петстотин/ лева за всяко описано нарушение или общо 3 500 /три хиляди и петстотин/ лева.

Заповедта е връчена на жалбоподателя на 18.08.2022г., а жалбата, по която е образувано настоящото производство е подадена по електронна поща на 30.08.2022г.

За изясняване на спора от фактическа страна, по делото е прието без оспорване от страните заключение на съдебно-счетоводна експертиза, изготвено от вещото лице С. С., което съдът кредитира като обективно и компетентно дадено. От заключението на вещото лице и обясненията, дадени от него в съдебно заседание се установява следното:

1. Медицинските изделия са заявявани от С. „Гръбначен център“ АД към доставчиците въз основа на медицинските документи, съставени от лекуващите

лекари. Доставяни са в аптеката на МБАЛ „София“ ЕАД на основание Договор за съхранение на лекарства от 25.01.2022г. със С. „Гръбначен център“ АД. От своя страна жалбоподателят е получавал медицинските изделия от аптеката на МБАЛ „София“ ЕАД със складова разписка с реквизитите от доставната фактура и приемо - предавателен протокол, с който са предавани на С. „Гръбначен център“ АД получените медицински изделия, ведно с фактурата и приемо - предавателен протокол, издадени от доставчиците на процесните медицински изделия с получател С. „Гръбначен център“ АД.

2. Съдебно – счетоводната експертиза установява пълно съответствие на заявените от жалбоподателя и предадени с приемо - предавателни протоколи медицински изделия по вид и цена на тези вложени на съответните пациенти в описаните истории на заболяването.

3. Отчетността на процесните медицински изделия е водена правилно.

4. От счетоводна гледна точка не е възможно заприходяване на медицинските изделия в болничната аптека на МБАЛ „София“ ЕАД, при условие, че не са нейна собственост. Болницата не ги е заявявала и не би могла да ги заяви, тъй като не осъществява медицинската дейност, за която са предназначени медицинските изделия. Също така, като общинска болница, би следвало да обяви конкурс за доставка на процесните медицински изделия. Поради това болничната аптека на МБАЛ „София“ ЕАД е съставяла при получаването на процесните медицински изделия складова разписка с реквизитите от доставната фактура и обикновено същия ден е съставяла приемо - предавателен протокол, с който е предавала на С. „Гръбначен център“ АД получените медицински изделия, ведно с фактурата и приемо - предавателен протокол, издадени от доставчиците на процесните медицински изделия с получател С. „Гръбначен център“.

При така установената фактическа обстановка, съдът в настоящия състав намира следното от правна страна:

Жалбата е допустима - подадена е срещу подлежащ на оспорване пред съд индивидуален административен акт по см. на чл.21, ал.1 АПК и от лице, което е негов адресат и чиято правна сфера той засяга неблагоприятно, при спазване на преклузивния 14-дневен срок за оспорване.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Като извърши дължимата на основание чл.168, ал.1 АПК проверка за законосъобразност на оспорения акт освен на основанията, сочени от оспорващия и на всички основания по чл.146 АПК, съдът намира следното:

Обжалваният акт е издаден от компетентен административен орган - управителя на НЗОК, чиито правомощия произтичат от разпоредбата на чл.76, ал.3 ЗЗО, съгласно която в случай, че 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.

Оспорената заповед е издадена в изискуемата писмена форма и съдържа реквизитите по чл.59, ал.2 АПК, доколкото в разпоредбата на чл.76, ал.3 ЗЗО липсват изрични изисквания към формата и съдържанието на акта, с оглед което не се установява основанийето за отмяна на акта по чл.168, ал.1 във връзка с чл.146, т.2 АПК.

Не се установяват допуснати нарушения на административнопроизводствените правила, които да бъдат квалифицирани като съществени и съответно да мотивират

отмяната на акта само на това основание. Производството е започнало въз основа на заповед на управителя на НЗОК, с която е наредено извършването на проверка на лечебното заведение от РЗОК – С. в съответствие с изискванията на чл.72, ал.2 и ал.5 ЗЗО и чл.9, ал.1 от Инструкция № РД-16-43/09.06.2020г., изм. и доп. С Инструкция № РД-16-26/19.05.2021г., изменена с Инструкция № РД-16-17/01.04.2022г. на управителя на НЗОК. За извършената проверка е съставен Протокол № РД-25-356-1/01.07.2022г., надлежно връчен на жалбоподателя. Срещу констатациите в протокола последният е депозирал възражение, което е разгледано на заседание на Арбитражната комисия по медицински дейности по реда на чл.75 ЗЗО. На основание чл.76, ал.3 ЗЗО е постановена оспорената заповед за налагане на финансови санкции. Предвид изложеното настоящият съдебен състав счита, че не е налице отменителното основание по чл.146, т. 3 АПК.

При издаване на оспорената заповед обаче се установява допуснато нарушение на материалния закон.

Не е спорно между страните, че С. „Гръбначен Център“ АД е лечебно заведение за болнична помощ съгласно ЗЗО и като такова между него и НЗОК е сключен договор № 22-3310/25.02.2020г. за оказване на болнична медицинска помощ по клинични пътеки и извършване на амбулаторни процедури с НЗОК. Съгласно чл.85 от договора срокът му съвпада с този на Н. МД за 2020г. - 2022г. Този период обхваща и извършената от НЗОК проверка, завършила с издаване на процесната заповед за налагане на санкции.

С чл.82, б.,б“, ал.1 и ал.2 от Закона на здравето на лечебните заведения за болнична помощ, каквото е и С. „Гръбначен Център“ АД, е вменено задължението да осигуряват на пациентите необходимите за лечението им медицински изделия чрез болнични аптеки.

Съгласно чл.287 Н. за 2020г. - 2022г. медицинските изделия необходими за основни диагностични и оперативни процедури, посочени в диагностично-лечебния алгоритъм на КП/К./АПр, които НЗОК не заплаща извън стойността на КП/К./АПр, се доставят от лечебното заведение, заприходяват се и се отпускат от болничната аптека. В случаите, когато лечебното заведение няма открита аптека в структурата си, то се снабдява от аптека на друго лечебно заведение по чл.222, ал.4 от ЗЛПХМ, с което е сключило договор. Осигуряването на медицинските изделия от лечебните заведения, изпълнители на КП/К./АПр, както и заприходяването и отпускането на същите от болничната аптека, се доказва със съответните документи.

Не е спорно между страните обстоятелството, че С. „Гръбначен център“ АД не разполага със собствена аптека, поради което в изпълнение на чл.287, ал.2 Н. за 2020г. - 2022г. и чл. 82, б.“б“, ал.1 и 2 ЗЗ е сключила договор за съхранение на медицински изделия с МБАЛ – „София“ ЕАД. По делото е представен Договор за съхранение на лекарства от 25.01.2022г. с предмет съхранение на лекарствени продукти и медицински изделия в звено „Аптека“ на МБАЛ – „София“ ЕАД, доставяни от името и за сметка на С. „Гръбначен център“ АД от дистрибутори на лекарствени продукти и медицински изделия. В договора е предвидено, че всички оригинални отчетни документи (приемо – предавателни протоколи, фактури и др.), които е предоставил дистрибуторът при предаването на лекарствените продукти и медицинските изделия, се съхраняват от С. „Гръбначен център“ АД. Предаването за съхранение на лекарствените продукти и медицинските изделия на МБАЛ „София“ ЕАД се осъществява по лекарствена листа, като за целта се подписва приемо - предавателен

протокол.

В хода на проверката е констатирано, че при осъществяване на лечебната дейност жалбоподателят е спазил точно диагностично – лечебния алгоритъм и е водил редовно болничната документация. Единственото нарушение посочено в оспорената Заповед за налагане на санкции № РД-253С-336/15.08.2022г. на Управителя на НЗОК е, че в нарушение на разпоредбите на чл.287, ал.1 и ал.3 от Н. МД за 2020г. - 2022г. медицинските изделия не са заприходени и отпуснати от болничната аптека.

Настоящият състав на съда не споделя изводите на административния орган за извършено нарушение от страна на С. „Гръбначен център“ АД по отношение на заприходяването и отпускането на медицинските изделия. В изложените от НЗОК мотиви се посочва, че медицинските изделия следва да се заприходяват в болничната аптека включително в хипотезата, в която лечебното заведение няма собствена аптека, а използва тази на друго лечебно заведение. На първо място, дори хипотетично да се приеме, че чл.287 Н. за 2020г. - 2022г. съдържа такова изискване, то възниква въпросът как за неизпълнението на задължение на един самостоятелен правен субект, какъвто е болничната аптека на едно лечебно заведение, се санкционира друго лечебно заведение, което не е свързано с нея по никакъв начин. Още повече, че в случая не се извършва проверка на дейността на болничната аптека. Тези несъответствия сами по себе си аргументират липсата на посоченото от административния орган нарушение.

От друга страна, настоящият състав на съда споделя изцяло изложените в жалбата аргументи в подкрепа на този извод, които се подкрепят както от заключението на съдебно – счетоводната експертиза, така и от съдебната практика. Съдът възприема довода на процесуалния представител на жалбоподателя, че заприходяването на медицинските изделия, доколкото има празнина в нормативната уредба в случаите, когато лечебното заведение не разполага със собствена аптека, е относим към счетоводното законодателство. Не са представени доказателства, че контролиращите са извършили проверка на счетоводното отразяване на получените медицински изделия. Съдът изцяло кредитира изводите на вещото лице по делото, изложени в заключението, което е прието от страните по делото без оспорване. Установи се от него, че медицинските изделия са заявявани от С. „Гръбначен Център“ АД въз основа на съответните медицински документи, изготвени от лекуващите лекари и са доставяни от дистрибутори на лекарствени средства и медицински изделия в аптеката на МБАЛ „София“ ЕАД. Получавани са от жалбоподателя, като за целта са издавани складови разписки и приемо – предавателни протоколи. Въз основа на хронологичните описи на счетоводните операции на С. „Гръбначен Център“ АД през проверявания период, вещото лице е констатирало, че отчетността на процесните изделия е водена правилно. Аргументира се, че от счетоводна гледна точка е невъзможно заприходяване на медицинските изделия от болничната аптека на МБАЛ „София“ ЕАД при условие, че същите не са собственост на лечебното заведение, към което е открита тя, а само се съхраняват от нея. Както изрично уточнява вещото лице в съдебно заседание, не е допустимо дебитирането на сметка 304 „стоки“ на болничната аптека, тъй като МБАЛ „София“ ЕАД не е заявявала, а и не би могла да заяви посочените медицински изделия, тъй като не осъществява дейността, за която те са

предназначени. Както правилно отбелязва вещото лице, за законосъобразно заприходяване на процесните медицински изделия е необходимо те да са закупени от МБАЛ „София“ ЕАД, което от своя страна води до необходимостта от провеждане на конкурс, тъй като се касае за общинска болница. Такъв обаче не би могъл да бъде проведен, предвид обстоятелството, че болницата не осъществява лечебната дейност, за която те се използват. Ето защо не може да се приеме, че в хипотезата по чл.287, ал.2 Н. за 2020г. - 2022г., болничната аптека следва да заприходява медицинските изделия и лекарствени продукти без да са собственост на лечебното заведение, към което е открита болничната аптека.

На следващо място съдът не споделя доводите на НЗОК, изложени в писмените бележки депозирани по делото, че посочените в оспорвания акт закононарушения са безспорно установени, тъй като жалбоподателят е следвало да сключи не договор за съхранение на медицински изделия с болничната аптека на МБАЛ „София“ ЕАД, а договор за снабдяване и по този начин е нарушил разпоредбата на чл.287, ал.2 Н. МД за 2020г. - 2022г. Следва да се отбележи, че с оспорвания акт е констатирано нарушение на чл. 287, ал.1 и ал.3 Н. МД за 2020г. - 2022г. изразяващо се в това, че медицинските изделия не са заприходени и отпуснати от болничната аптека. В нито един от актовете в хода на проверката не е коментирано установено нарушение във връзка с вида на договорните отношения между жалбоподателя и МБАЛ „София“ ЕАД. Изменянето на квалификацията на нарушението или фактическите установявания в хода на съдебното производство е недопустимо, тъй като ограничава правото на защита на жалбоподателя.

Настоящият състав на съда приема, че в хода на съдебното производство не само не са доказани твърдените нарушения, но от събраните по делото доказателства може да се направи извод, че заприходяването на медицинските изделия е извършено в съответствие със законовите изисквания. В представената по делото административна преписка към всяка проверена история на заболяването на здравно осигурено лице е приложена фактура на вложеното медицинско изделие, издадена от С. „Гръбначен Център“ АД. С молба на жалбоподателя с вх. № 5099/07.02.2023г. по делото са представени останалите надлежно изготвени счетоводни документи - фактури, доказващи доставката на изделията, приемо - предавателни протоколи, издадени от съответните доставчици, складови разписки за доставени стоки, от които е видно, че доставчикът на медицинските изделия предава на С. „Гръбначен център“ АД определен артикул в склад на аптеката на МБАЛ – „София“ ЕАД, за което предаване в склада на аптеката се е подписал неин представител. Видно от представените по делото документи, жалбоподателят е изпълнил задълженията си по Н. МД за 2020г. - 2022г. във връзка с доставката на медицински изделия, като са изпълнени изискванията относно отчетността на медицинските изделия.

Въз основа на изложеното съдът приема, че оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган, в предписаната от закона форма, при отсъствие на допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но при неправилно приложение на материалния закон и в несъответствие с целта му. Този извод обосновава

основателност на жалбата, която следва да бъде уважена.  
Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 АПК, Административен съд  
София-град, Второ отделение, 40-ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на Специализирана болница за активно лечение  
„Гръбначен Център“ АД Заповед за налагане на санкции №  
РД-253С-336/15.08.2022г. на управителя на Националната  
здравноосигурителна каса.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14-дневен срок от  
съобщаването му чрез Административен съд София-град пред Върховния  
административен съд.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по  
реда на чл.137 АПК.

Съдия: