

# РЕШЕНИЕ

№ 441

гр. София, 16.01.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, второ отделение 27 състав,**  
в публично заседание на 14.11.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Димитър Петров**

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **7392** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Делото е образувано по жалба на ДКЦ „Александровска“ ЕООД срещу Заповед за налагане на санкции № РД-12-147/17.11.2021 г., издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса.

С решение № 8205 от 28.07.2023г. на ВАС, Шесто отделение, по адм.д.№ 8828/2022г., е отменено решение № 4782/13.07.2022г. по адм.дело № 12014/2021г. на АССГ, 58 състав и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав с указания за прилагане на закона и разглеждане в цялост на жалбата на ДКЦ „Александровска“ ЕООД – срещу Заповед за налагане на санкции № РД-12-147/17.11.2021г. във всичките ѝ части.

Жалбоподателят ДКЦ „Александровска“ ЕООД поддържа, че при издаването на обжалваната заповед са допуснати съществени процесуални нарушения довели до ограничаване правото на защита на дружеството, а оттам и до незаконосъобразност на акта. Поддържа, че изводите на административния орган са необосновани и неправилни. Изведени са без реално да е извършена проверка и без дори проверяващите да са се запознали с медицинската документация, за която са отразили, че липсва съществен реквизит – подпис на пациент. Самата заповед е издадена в нарушение на изискванията за форма и мотивираност на административния акт. От нея не става ясно за кои конкретно нарушения по отношение проверката на д-р О. са наложени санкциите, как е определен техният размер, как е формирана общата сума.

Оспорва извода на органа, че липсва „подпис на пациент“ по 2741 бр. амбулаторни листове за периода м.ноември 2020г. до края на м.юли 2021г., издадени от д-р О., така както е посочено в обжалваната заповед. Поради допуснатите съществени процесуални нарушения, неспазването на изискванията за мотивираност на акта и необоснованите изводи на административния орган, прави искане за отмяна изцяло на обжалваната заповед за налагане на санкции.

Ответната по жалбата страна – директор на Столична здравноосигурителна каса (СЗОК), чрез своя пълномощник оспорва жалбата. Поддържа, че актът е издаден от компетентен орган, в предвидената от закона форма и при спазване на административнопроизводствените правила и материалния закон.

Софийска градска прокуратура не взема становище.

Съдът като прецени поотделно и в съвкупност събраните по делото доказателства и взе предвид доводите на страните, приема следното:

Не е спорно по делото, а и от приетите писмени доказателства се установява, че между Националната здравноосигурителна каса и ДКЦ "Александровска" ЕООД е сключен договор за оказване на специализирана извънболнична медицинска помощ от медицински център/диагностично – консултативен център № 2222594/17.02.2020 г. Със Заповед № РД-18-926/16.08.2021 г., изменена и допълнена със Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г., издадени от директора на СЗОК, на основание чл. 20, ал. 1, т. 2 и чл. 72, ал. 2 от ЗЗО, чл. 11 от Инструкция № РД-16-43/09.06.2020 г. за условията и реда за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8 от ЗЗО и във връзка с § 10 от Н. за МД за 2020-2022 г. директорът на СЗОК нарежда да бъде извършена самостоятелна проверка на лечебно заведение за специализирана извънболнична помощ ДКЦ "Александровска" ЕООД. По своя вид и обхват проверката е пълна, със задачи: 1. Контрол по изпълнение на договора; 2. Изясняване на обстоятелствата по писмо получено по ел. поща с вх. № 94-С-1137/12.07.2021 г. Извършването на проверката е възложено длъжностни лица от СЗОК - Д. А. и Л. Л. – контролори. С последваща Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г. е изменена заповедта от 16.08.2021 г., като Д. А. – контролор е изключена, а се добавя "проверката ще се извърши с участието на Х. П. – гл. експерт отдел "Информационно осигуряване" при СЗОК".

За изпълнение на проверката е съставен протокол № РД-18-926-1/20.09.2021 г., в който е посочено, че последната е извършена от Д. А. – контролор в отдел ДКИМДПА, Л. Л. - контролор в отдел ДКИМДПА при СЗОК и с участието на Х. П. – гл. експерт в отдел "Информационно осигуряване" при СЗОК. Протоколът е връчен на надлежен представител на ДКЦ "Александровска" ЕООД на 24.09.2021 г.

По повод постъпилото становище с вх. № 22-2594-80 от 01.10.2021 г. от ДКЦ "Александровска" ЕООД, с което са оспорени констатациите на длъжностните лице от СЗОК, отразени в протокол № РД-18-926-1/20.09.2021 г., със Заповед № РД-09-16-7 от 29.10.2021 г. на директора на СЗОК, във вр. с чл. 76 от ЗЗО е сформирана Арбитражна комисия. На проведеното заседание на 08.10.2021 г. становището е прието за неоснователно.

С оглед констатациите в протокол № РД-18-926-1/20.09.2021 г. е издадена оспорената в настоящото производство Заповед за налагане на санкции № РД-12-147/17.11.2021 г., издадена от директора на СЗОК, с която на основание чл. 76, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), чл. 414, ал. 1 и чл. 416, ал. 1, вр. с чл. 424, ал. 1 и ал. 2 от Националния рамков договор за медицински дейности (Н. за МД) 2020-2022 г. на ДКЦ „Александровска“ ЕООД за установени нарушения на ЗЗО и Н. за МД 2020-2022

г., са наложени следните санкции: по т. 1 – финансова неустойка в размер на 137 650 лв. за констатирани нарушения на чл. 218, ал. 2, 1Б, т. 1, във вр. с чл.219, ал.1 от Н. за МД; по т. 2 – финансова неустойка в размер на 550,00 лв. за констатирани нарушения на чл. 158, ал. 6 от Н. за МД 2020-2022 г.; по т. 3 – финансова неустойка в размер на 150,00 лв. за констатирани нарушения на чл. 158, ал. 6 от Н. за МД 2020-2022г.; по т. 4 – финансова неустойка в размер на 150,00 лв. на за констатирани нарушения на чл. 30, т. 1 и чл. 144, ал. 1, т. 3 от Н. за МД 2020-2022 г. и по т. 5 – финансова неустойка в размер на 200,00 лв. за констатирани нарушения на чл. 217 от Н. за МД 2020-2022 г.

В съдебното производство като свидетел е разпитана С. Б. С., присъствала в кабинета на д-р О. при посещението от проверяващите органи. Дава показания, че проверяващите били двама, влезли в кабинета, където амбулаторните листове били поставени в кашони. Проверяващите взели от „купа ... да прелистят няколко“. Последвал разговор между едната „проверяваща и доцента“. Дава показания, че проверката в кабинета продължила не повече от пет минути.

В съдебното производство като писмени доказателства са приети заверени копия от амбулаторните листове от осъществените прегледи по здравна каса от доц. А. О. в периода 01.11.2020г. – 31.07.2021г.

Въз основа на така събраните по делото доказателства, съдът намира от правна страна следното:

Оспорва се заповед за налагане на санкции издадена на основание чл.76, ал.2 ЗЗО от директора на СЗОК. Разпоредбата гласи, че санкциите се налагат със заповед на управителя на НЗОК, съответно на директора на РЗОК, която се издава в срок до един месец от уведомяването от страна на арбитражната комисия на управителя на НЗОК, съответно на директора на РЗОК, че са потвърдени констатациите на длъжностното лице по чл. 72, ал. 2, и се съобщава на лицето – обект на проверката. Когато нарушението е установено от длъжностни лица-контрольори на РЗОК, предложението до управителя на НЗОК за издаването ѝ се прави от директора на съответната РЗОК. Длъжностните лица по чл.72, ал.2 ЗЗО са длъжностни лица – служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и длъжностни лица от РЗОК – контрольори, които са оправомощени да осъществяват контрол по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ, чрез извършване на планови и внезапни проверки и по повод подадени жалби (чл.74, ал.2 ЗЗО).

В конкретния случай длъжностните лица оправомощени да извършат проверката на ДКЦ „Александровска“ ЕООД по изпълнение на сключения договор, са определени на основание чл.72, ал.2 ЗЗО със Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г., на директора на СЗОК, изменена и допълнена със Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г., съгласно които проверката ще се извърши от длъжностни лица от СЗОК - Л. Л. – контрольор и с „участието на Х. П. – гл. експерт отдел "Информационно осигуряване" при СЗОК. Изрично, със Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г. от екипа за проверка е изключена Д. А. – контрольор в СЗОК. Въпреки това, в приетия като писмено доказателство по делото Протокол № РД-18-926-1/20.09.2021г. е отразено, че проверката на лечебното заведение е извършена от Д. Д. А. - контрольор в отдел ДКИМДПА, Л. Л. - контрольор в отдел ДКИМДПА при СЗОК и с участието на Х. П. – гл. експерт в отдел "Информационно осигуряване" при СЗОК. Участието в определения от директора на СЗОК екип за извършване на проверка на лице, което изрично е изключено от проверяващия екип – Д. А., изключена със Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г.,

мотивираща извода на съда за нарушена компетентност при извършване на проверката на лечебното заведение. Видно е от цитираните законови разпоредби, че за да е налице правомощие да се извърши конкретна проверка във връзка с изпълнението на договор сключен с НЗОК, следва лицето да заема длъжността контролор в РЗОК и да е изрично оправомощено от директора на РЗОК за извършване на конкретната проверка. По аргумент от чл.72, ал.2 ЗЗО, за да се приеме, че проверката е извършена от компетентен орган следва да са налице и двете предпоставки – лицето да заема определена длъжност и да е изрично оправомощено за конкретната проверка. В случая, в проверката е участвало лице, което не е разполагало с правомощие да я извърши, тъй като е изключено от проверяващия екип с изрична заповед на директора на РЗОК - Заповед № РД-18-926-1/20.08.2021 г. Фактът, че Д. А. е участвала в проверката се установява и от изпратеното писмо от „ДКЦ Александровска“ ЕООД от 23.08.2021г. (приложено на лист 86 от делото), адресирано до Д. А. и Л. Л., с което е представена на проверяващите изискана от тях информация относно извършваната проверка. Нито в хода на административното производство и в самата обжалвана заповед, нито в съдебното производство административният орган е оспорил обстоятелството, че проверката е извършена от Д. А.. Този факт е отразен и в цитирания протокол № РД-18-926-1/20.09.2021 г., който е съставен от длъжностно лице, в кръга на служебните му задължения, в хода на изрична административна процедура и като такъв представлява официален документ по смисъла на чл.179, ал.1 ГПК и се ползва с установената от разпоредбата материална доказателствена сила за извършените и отразени в документа действия, в това число за органите извършили проверката. Това нарушение не може да се санира от факта, че другият участвал контролор – Л. Л. е била надлежно оправомощена от директора на СЗОК, доколкото не са разграничени и не може да се определи кои конкретно действия по проверката са били извършени от Д. А. и кои констатации са направени от нея. В протокола е посочено, че проверката е извършена от двамата контролори, в присъствието на служител, който не заема такава длъжност, което мотивира извода, че са нарушени изискванията за компетентност на контролните органи, извършили процесната проверка. Доколкото констатациите от проверката са послужили като фактически основания за издаване на оспорената заповед, и с оглед установеното нарушение относно компетентността на проверяващите лица следва, че заповедта е необоснована. Издадена е при нарушение на административнопроизводствените правила и на разпоредбата на чл.72, ал.2 ЗЗО, поради което е незаконосъобразна, в който смисъл са основателни възраженията на жалбоподателя.

На следващо място съдът намира, че издадената Заповед за налагане на санкции № РД-12-147/17.11.2021 г. не отговаря на законоустановените изисквания за форма и мотивираност на административния акт. Заповедта за налагане на санкции като индивидуален административен акт следва да отговаря на изискванията на чл.59, ал.2 АПК относно съдържанието, в това число да съдържа ясно посочване на фактическите и правни основания за издаване на акта, както и разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението. Доколкото в случая се касае за акт по чл.76, ал.2 ЗЗО, за да са изпълнени горепосочените изисквания следва актът да съдържа описание на конкретно извършено нарушение по чл.73, ал.1 ЗЗО – кои действия/бездействия на проверяваното лице представляват нарушение и при кои обстоятелства са извършени – конкретни дата и място на извършване, по конкретен болничен случай с посочване най-малко на номера на

съхраняваното досие (ИЗ) и пациент. В случая, в обстоятелствената част на обжалваната заповед по отношение нарушения констатирани при работа с пациенти на д-р А. Х. О. (т.8) тези изисквания не са изпълнени. Отражено е, че в 2741 бр. амбулаторни листове липсва подпис на пациент (родител, настойник/приемен родител), с който се удостоверява информираността му за извършените медицински дейности, назначени изследвания и терапия, както и, че към момента на прегледа не е хоспитализиран, което представлява нарушение на установените изисквания за работа с медицинска документация. Това описание на нарушението не дава никакви данни за съществените обстоятелства – по кои конкретно досиета на пациенти са допуснати конкретните нарушения – да липсва подпис. Задължително е в този случай да се посочи поне номерът на досието (ИЗ) или името на пациента и период, в който е бил прегледан или хоспитализиран, за да може да се извърши проверката – дали наистина е налице описаното в заповедта нарушение. При така посочените в заповедта обстоятелства на практика тази преценка в съдебното производство е невъзможно да се извърши, нито санкционираното лице има реална възможност да организира защитата си. Аргумент в тази посока е и фактът, че с жалбата въз основа на която е образувано производството, жалбоподателят е представил амбулаторни листове издадени от д-р О., в рамките на проверката, на които има подпис на пациент. В съдебно заседание на 21.04.2022г. са приети като писмени доказателства заверени копия от амбулаторните листове от осъществените прегледи по здравна каса от доц. А. О. в периода 01.11.2020г. – 31.07.2021г., от които е видно, от една страна, че са по-малко от посочения номер в заповедта (представени са 2739 бр.), а от друга страна има амбулаторни листове с подписи на пациент. В тази връзка остава неясно, за кои 2741 бр. амбулаторни листове административният орган поддържа, че е извършено нарушението, след като в заповедта липсва каквато и да е конкретизация, а жалбоподателят представя преписи от различен брой амбулаторни листове, върху част от които има подписи на пациент. Липсата на каквато и да е конкретизация за извършените нарушения лишава, както санкционираното лице от възможността да се защити, така и съдът от правомощието му да провери обосноваването на изводите на административния орган, който порок прави в тази част заповедта незаконосъобразна. По отношение констатираните нарушения при дейността на останалите лекари – д-р Я. З., д-р С. И., д-р Б. З., д-р М. Д., д-р А. Г., д-р И. П.-И. и д-р Г. А., тези обстоятелства са описани – посочени са конкретните пациенти и досиета, при които са установени нарушения, като остава неясно защо административният орган не е процедурал по същия начин и по отношение проверката на д-р О., като единствено аргументът, че случаите са много на брой, не може да санира нарушението да не се индивидуализират те. Въпреки, че по отношение констатираните нарушения по т.1 до 7 вкл. са описани обстоятелствата при които са извършени, по отношение на тях, както и за пациентите на д-р О., не е изпълнено изискването за мотивираност в частта за наложената санкция. По аргумент от чл.59, ал.2, т.5 АПК, административният акт следва да съдържа ясна и конкретна разпоредителна част. В случая органът е длъжен да индивидуализира нарушението и да наложи санкция за всяко отделно нарушение, а не да посочва единствено общия размер на кумулираните финансови неустойки за всички наложени санкции, както е направено в обжалваната заповед. Липсва индивидуализация на санкциите за всеки отделен случай на нарушение, което представлява неизпълнение от страна на органа на задължението му по чл.59, ал.2, т.5 АПК да обективира в акта ясна разпоредителна част с конкретни мотиви относно

всяко нарушение.

От съвкупната преценка на всички доказателства по делото, съдът приема за основателно и възражението на жалбоподателя, че обективиранията в заповедта изводи на органа са необосновани, извършени на база формална проверка в нарушение на изискванията на чл.35 АПК актът да се издаде след изясняване на всички относими за случая обстоятелства и служебно провеждане на процеса по доказване на основание чл.36, ал.1 АПК. От показанията на разпитаната свидетелка С. С. се установява, че на практика проверка на амбулаторните листове издадени от д-р О. не е извършвана. Аргумент за този извод е и фактът, че изобщо не са посочени на кои конкретно амбулаторни листове липсва същественият реквизит.

Съдът като съобрази установените нарушения в компетентността на органите извършили проверката; нарушението на изискването за форма и мотивираност на административния акт лишило санкционираното лице от възможността да узнае при какви конкретни обстоятелства са извършени нарушенията и да организира защитата си съобразно тези обстоятелства, както и съдът да извърши проверка за обосноваването на изводите на органа; установеното нарушение на чл.35 и ал.36 АПК предвид липсата на задълбоченост на проверката и изясняване на спорните обстоятелства намира, че обжалваната заповед е незаконосъобразна и следва да бъде отменена изцяло по жалбата на ДКЦ „Александровска“ ЕООД.

При този изход на делото на основание чл.143, ал.1 АПК в полза на жалбоподателя следва да се присъди претендираното юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 лева, на основание чл. 78, ал. 8 от ГПК във вр. с чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Воден от горното, Административен съд София град, 27 състав

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** по жалба на „ДКЦ „Александровска“ ЕООД, Заповед за налагане на санкции № РД-12-147/17.11.2021 г., издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса.

**ОСЪЖДА** Столична здравноосигурителна каса **да заплати** на основание чл.143, ал.1 АПК на „ДКЦ „Александровска“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] сумата от **100 лева** – юрисконсултско възнаграждение.

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

**СЪДИЯ:**