

РЕШЕНИЕ

№ 309

гр. София, 18.01.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав,
в публично заседание на 18.12.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **6962** по описа за **2018** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 128 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 84, ал. 5 от Закона за признаване на професионални квалификации /ЗППК/.

Образувано е по жалба на Д. Н. Б. срещу Заповед № РД-18-30/21.06.2016г. на Заместник-министъра на здравеопазването, с която по отношение на жалбоподателя се отказва признаването на специалност „Хирургия”, придобита в Руската федерация през 2001г.

В жалбата са изложени съображения за незаконосъобразност на акта, поради поставяването му при допуснати съществени процесуални нарушения, в противоречие с материалния закон и неговата цел, съгласно чл. 146, т. 3-5 от АПК. Административният орган е направил повърхностен анализ на представените по преписката документи, въз основа на който, в противоречие с чл. 7, чл. 35-чл. 36 АПК, е обективирал и отказа си по подаденото заявление с искане за признаване на придобита специалност „Хирургия”. Оспорват се твърденията, че е налице: 1. несъответствие с определения срок за обучение по специалност „Хирургия”, определен в т. 62, раздел I „Специалности на лица с професионална квалификация „лекар” по Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2 от Наредба № 1/2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването – 5 години, 2. несъответствия със съдържанието на обучението, определено в одобрената по реда на чл. 12 от Наредба № 34 учебна програма по специалност „Хирургия”, приложима на основание § 3 ПЗР на Наредба № 1/2015 г. за придобиване на специалност в системата на

здравеопазването. Посочва се, че дипломата му за призната специалност и придобити права на специалист „Хирургия” А № 1225674/24.07.2001г. с протокол № 354, издадени от Научно-изследователски институт за бърза помощ „Н. В. С.” – към Д. за здравеопазването на [населено място], Русия, е призната от Министерството на образованието и науката – м.11.2002г., след преминаване на държавен /обобщен/ изпит от 01.07.1998г. до 01.07.2001г. Д. Н. Б. е вписан в Българския лекарски съюз, не е имал нарушения според неговия устав и няма наложени наказания от Комисията по професионална етика към Столична лекарска колегия, призната му е и от Медицински университет „Проф. д-р П. С.” – [населено място], придобитата образователна и научна степен „доктор”. Неправилно било прието, че жалбоподателят не е положил предвидените в учебната програма задължително колоквиуми след всеки модул, като този извод се опровергава от представената академична справка. По всички практически дисциплини – 3312 академични часа в хирургични болнични отделения, Б. е положил изпит „зачот”, т.е. представил е всички знания и умения за справяне със задачата, без да има специфично оценяване от 2 до 6. Недопустимо било да се прави механично сравнение между броя на учебните дисциплини и часовете на обучение, какъвто подход е имал административният орган. Неправилно се сочи, че несъответствията не могат да се преодолеят с преминаване на допълнително обучение, полагане на изпити и провеждане на стаж, тъй като същите били значителни, а и предоставянето на подобна възможност била предвидена само в разпоредбите на § 3 и § 3 ДР ЗППК. Нормата на чл. 30 от ЗППК е диспозитивна по своя характер, като се дължи произнасяне коя от двете възможности, визирани в разпоредбата, следва да бъде приложена. Нормата на чл. 29, ал. 1 от ЗППК се прилага винаги, когато доказателството за професионална квалификация е издадено от трета държава и обучението, удостоверено с него, обхваща съществено различно съдържание от изискуемото в Република България. Уточнява се, че за изясняване понятието „съществено различно съдържание” /чл. 29, ал. 2 от ЗППК/ законодателят е дал легална дефиниция. Не е изпълнено и императивно вмененото задължение, разписано в чл. 83, ал. 1 ЗППК. Подходът на административния орган следвало да бъде съобразен с Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионални квалификации с цел преодоляването на пречки за свободното движение на хора и услуги. Моли заповедта да бъде отменена като незаконосъобразна, а административната преписка – върната за ново произнасяне от компетентния орган в съответствие със задължителните указания по прилагане на закона. Претендира присъждане на направените по делото разноски.

В съдебното заседание жалбоподателят, редовно призован, не се явява и не се представлява. Депозирани са писмени бележки от неговия процесуален представител адв.Л. С., към които е приложен списък на разноски по чл. 80 ГПК.

Ответникът – Заместник-министърът на здравеопазването, редовно уведомен, не се явява и не изпраща процесуален представител. В хода на настоящото съдебно производство не излага становище по жалбата. Доводи за нейната неоснователност са обективирани при първоначалната разглеждане на спора /адм.дело № 12667/2016г. на АССГ, II-ро отделение, 33 състав / и в касационната жалба, с която е образувано адм. дело № 8143/2017г. по описа на ВАС на РБ, VII-мо отделение.

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

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ал.2 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК, събраните и приети по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

На 30.10.2015г. Д. Н. Б. е подал заявление, рег. № УДО-С-14, до Министъра на здравеопазването с искане за признаване на придобита следдипломна специалност „хирургия” в Руската федерация през 2001г., продължителност на курса на обучение – 01.07.1998 г. и 01.07.2001г. Посочени са адрес за контакт: [населено място], [улица], телефон, електронен адрес: [електронна поща](#), предполагаем срок за упражняване на специалността на територията на Република България – 11 години. Към заявлението са приложени документи – удостоверение за членство в Б. №[ЕИК]/28.09.2015 г. със срок на валидност 6 месеца от датата на издаване /без наложени наказания и с право да упражнява лекарска професия на територията на Република България на заявителя, вписан с Уникален идентификационен номер [ЕГН]/; диплома за висше образование № 000568/30.09.1997 г., издадена от Медицински университет – [населено място], с която е призната и присъдената на Б. квалификация – магистър лекар; удостоверение № 109-147/30.05.2014 г., издадено от Медицински университет „Проф. д-р П. С.” – [населено място], с която се признава образователна и научна степен „доктор”, придобита в Научно-изследователски институт за спешна помощ „Н. В. С.” –гр. М., Русия, на научната специалност „Обща хирургия” на тема „Е. диагностика и лечение на болни със синдром на М. – В., усложнен с кръвотечение”; превод на академична справка за обучение в периода 01.07.1998 г. и 01.07.2001г. на Б. като аспирант в ННИСП „Н. В. С.” по специалност „Хирургия”; удостоверение А № 1225674/24.01.2001г., с което се удостоверява признаването на специалност „Хирургия” по решение на Държавната изпитна квалификационна комисия при ННИСП „Н. В. С.” от 23.07.2001г., протокол № 354; сертификат АА № 0004269/16.09.2012 г. за полагане на квалификационен изпит и придобиване на специалност „Хирургия” – решение на изпитната квалификационна комисия при Г. ННИ по спешна помощ „Н. В. С.”, протокол № 935 от 14.09.2012г.; удостоверение за повишаване на квалификацията по процесната специалност в периода 16.07.2012г. – 16.09.2012г. в Г. ННИ по спешна помощ „Н. В. С. ДЗМ”.

Със Заповед № РД-02-65 от 22.04.2014г. на Министъра на здравеопазването е определена Комисия за признаване на професионална квалификация по регулирана медицинска професия и/или на специалност в областта на здравеопазването /Комисията/ в състав от седем членове, трима резервни и секретар. Приложени са по делото Правила за организацията на дейността на Комисията.

На 13.11.2015г. Комисията е разгледала заявлението и приложените документи и е изисквала от Д. Б. подробна учебна програма за проведеното обучение по „хирургия” и документ относно преминал стаж в институцията, в която е придобита образователната и научната степен „доктор” /Протокол № 291/. Решава се след представяне на изискуемите документи преписката да бъде представена за становище на проф. И. М. за съответствие с нормативните изисквания за придобиване на специалност „Хирургия” в Република България. На заседанието присъстват трима членове от основния състав, в т.ч. председателят, и един резервен член.

На 03.12.2015 г. г-н Д. Б. е уведомен за исканите от Комисията документи. Уведомлението е извършено чрез [фирма], на посочения адрес. Указано е в срок от 2 месеца, на основание чл. 78, ал. 2 ЗПКК, да представи: 1. подробна учебна програма за проведено обучение по „Хирургия”, издадена от обучаващата институция, която да

съдържа информация за преминалите практики и проведените практически манипулации и оперативни интервенции /брой/видове/, както и информация дали проведеното обучение е завършило с полагане на държавен изпит; 2. документ, издаден от институцията, в която е придобита образователната и научна степен „доктор” по научната специалност „обща хирургия”, в която да се съдържа информация за преминал стаж по отделни модули/дисциплини. Изрично е уточнено, че на основание чл. 77, ал. 4 ЗППК документите следва да бъдат заверени по надлежния ред и да са придружени със заверен превод на български език.

На 26.01.2016 г. жалбоподателят е представил Академична справка, видно от която е преминал държавна /обобщена/ атестация от 01.07.1998 г. до 01.07.2001г. по основна професионална образователна програма за следдипломно образование, осъществена чрез провеждане на завършителен изпит по специалността „Хирургия” – 23.07.2001г., изпълнил е учебния план с изискуемите срок на обучение, режим на занятията и форма на обучение, получил е документ по държавен образец А № 1225674/24.07.2001г. В справката са посочени названието на раздели и дисциплини, общо часове – лекции, практически /семинарни/ занятия, самостоятелна работа, форма на контрол – изпит и зачот. Представено е и удостоверение от Висшата атестационна комисия на Руската федерация за присъждане на научна степен по медицина „доктор по философия” от 07.09.2001г.

На 05.02.2016г. Комисията е разгледала представените допълнително документи и е изискала от г-н Д. Б. документ от институцията, в която е придобита образователна и научна степен по научната специалност „обща хирургия”, както и заверена по надлежен ред представената академична справка /Протокол № 298/. Взема се решение след представяне на изискуемите документи проф. И. М. да се произнесе със становище. На заседанието присъстват трима членове от основния състав, в т.ч. председателят, и един резервен член.

На 24.02.2016 г. г-н Б. е уведомен за исканите от Комисията документи. Уведомлението е извършено чрез [фирма], на посочения адрес. Указано е в срок от два месеца, на основание чл. 78, ал. 2 във връзка с чл. 77, ал. 4 ЗППК, да бъде представена заверена по надлежен ред представената Академична справка, в която се съдържала информация за приложеното обучение по специалност „Хирургия”, както и документ, издаден от институцията, в която е придобита образователна и научна степен „доктор” по научна специалност „обща хирургия”, в който се съдържа информация относно проведеното теоретично обучение, преминал стаж по отделни модули/дисциплини, който документ да е заверен по надлежен ред и да е придружен с превод на български език.

На 26.04.2016 г. жалбоподателят е депозирал по преписката заверена академична справка и академична справка за обучение по специалност „хирургия”, като уточнява, че последната е представена в първоначалното заявление от 30.10.2015 г.

На 29.05.2016 г. проф. д-р И. Г. М., дмн, член на Комисията за признаване на професионална квалификация по професиите „лекар”, „лекар по дентална медицина” и „магистър-фармацевт” и/или специалност в областта на здравеопазването, представя на Комисията становище по молбата на г-н Б., с което предлага да не се признае придобитата от последния професионална квалификация по медицинска специалност „Хирургия”. Мотивите за това са следните: проведеното обучение е с две години по-малко от предвидената петгодишна специализация по Програмата в Република България; според представената академичната справка за специализацията основните

модули в теоретичното обучение са покрити; според академичната справка за проведената в същия период докторантура за научно-изследователската работа е посветено почти цялото време /около 2 години/ на г-н Б. в Институт „С.“ – 784 дни, а 56 дни – за защита на дисертация; не е представен задължителният списък с извършени оперативни интервенции и манипулации.

На 31.05.2016 г. г-н Д. Б. е отправил молба за прилагане на чл. 23, ал. 1 от Директива 2005/36/ЕО, тъй като същият се е обучавал по специалността 3 пълни години и има повече от 12 години стаж в Република България като хирург, спрямо изискуемите 5 години. Представя удостоверение № 1171/31.05.2014 г, издадено от Директора на Регионална здравна инспекция, за регистриране на „Амбулатория за индивидуална практика за извънболнична специализирана медицинска помощ – д-р Д. Б.” – лечебно заведение за специализирана медицинска помощ /хирургия/, с което се отменя удостоверение със същия номер, но от дата 16.07.2004г. /от този момент се твърди лицето да предоставя горепосочената медицинска помощ/. Приложено е към молбата копие на удостоверение, издадено от Б., в което се съдържа информация, че Д. Б. е член на Б., регистриран е в регистъра му с УИН, притежава диплом за завършено висше образование по специалност „медицина” с професионална квалификация „лекар” и диплом за призната специалност и придобити права по специалност „хирургия”, на същия не му е отнето правото да практикува лекарска професия и не са му налагани наказания във връзка с установени нарушения на Устава на Б..

На 03.06.2016 г. Комисията, въз основа на постъпилото становище на проф. И. М. и на основание чл. 80 във връзка с § 3а, ал. 1 ЗППК, е предложила на Министъра на здравеопазването да откаже признаването на придобитата специалност „Хирургия” на г-н Д. Б. /Протокол № 306/. На заседанието присъстват трима членове от основния състав, в т.ч. председателят, и един резервен член.

Със Заповед № РД-18-30/21.06.2016г., издадена на основание чл. 84, ал. 4 ЗППК и § 3а, ал. 1 ЗППК, Протокол № 306 на Комисията и Заповед № РД-01-368 от 14.11.2014г. на Министъра на здравеопазването за възлагане на правомощия на съответния заместник-министър /л. 175-179 по дело № 11558/2016г. на АССГ/, Заместник-министърът на здравеопазването е отказал признаването на специалност „хирургия” на Д. Н. Б.. Изложените мотиви за това са както следва: 1. несъответствие с определения срок за обучение по специалност „Хирургия”, определен в т. 62, раздел I „Специалности на лица с професионална квалификация „лекар” по Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2 от Наредба № 1/2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването – 5 години, 2. несъответствия със съдържанието на обучението, определено в одобрената по реда на чл. 12 от Наредба № 34 учебна програма по специалност „Хирургия”, приложима на основание § 3 ПЗР на Наредба № 1/2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването.

На 27.06.2016 г. Заповед № РД-18-30/21.06.2016г. е изпратена на г-н Д. Н. Б. чрез [фирма] на адреса от заявлението. Пощенският служител е отбелязал, че „получателят отказва да получи пратката”, като са положени подписи на пощенския служител и на началника на пощенската станция. По тези факти са изложени подробни съображения в Решение № 8686/27.06.2018г. по адм. дело № 8143/2017г. на ВАС на РБ, VII-мо отделение, в изпълнение на което е образувано и настоящото дело, и които съображения не следва да се преповтарят с оглед разпоредбата на чл. 224 АПК.

На 19.08.2016г. Заповед № РД-18-30/21.06.2016г. е изпратена на посочения в заявлението електронен адрес: [електронна поща](#) . По адм. дело № 8143/2017г. на

ВАС на РБ, VII-мо отделение, е представено извлечение от административната информационна система на Министерство на здравеопазването, видно от който в 16:14 ч. на 19.08.2016г. е прикачен файл – документ № 1471612428077, без доказателства кой е файлът под този номер /л. 28-29/.

На 06.10.2016г. жалбоподателят е отправил молба до Министъра на здравеопазването във връзка с подадени от него документи на 31.05.2016 г. за признаване на специалност в областта на здравеопазването, придобита в чужбина, решението да му бъде изпратено на електронен адрес: [\[електронна поща\]](#) .

На 20.10.2016 г. Заповед № РД-18-30/21.06.2016г. е изпратена на г-н Б. на електронен адрес: [\[електронна поща\]](#) /л. 134-135 по адм. дело № 11558/2016 г. на АССГ/.

На 03.11.2016г. г-н Д. Б. е подал по пощата жалба срещу този акт /плик на л. 51 от дело адм.№ 11558/2016г. на АССГ с поставено пощенско клеймо R PS 2700 00YT7Y M; копие на обратна разписка и служебен бон от дата 03.11.2016 г., удостоверяващи датата на изпращане на жалбата – л. 14-15 по дело № 12667/2016 г. на АССГ/.

Към жалбата са приложени копия от диплома за професионална подготовка III № 150184 за преминат от Б. курс по специалността „ендоскопия” в периода от 01.07.2001г. до 01.10.2001г., НИИ по СП „Н. В. С.”; удостоверение за членство в Б. №[ЕИК]/16.05.2016г. със срок на валидност 6 месеца от датата на издаване /без наложени наказания и с право да упражнява лекарска професия на територията на Република България/; удостоверение за липса на наказания №[ЕИК]/16.05.2016г., издаден от РК на Б.- Б. за това, че Б. не е лишаван от лекарски права, няма налагани наказания за лекарска грешка, пропуски и нарушения при упражняване на лекарската си професия; документи, удостоверяващи предоставяната медицинска помощ /хирургия/ в периода от 21.02.2012 г. до 01.06.2016 г.

При така установените факти, *Административен съд София-град*, достигна до следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима.

В изпълнение на задължителните указания, дадени с Решение № 8686/27.06.2018г. по адм.дело № 8143/2017г. на ВАС на РБ, VII-мо отделение, на основание на чл. 224 АПК, и разпределената по чл. 170 АПК доказателствена тежест, са задължени: 1. Заместник-министърът на здравеопазването да представи доказателства кой е прикаченият към писмото от 19.08.2016 г. документ № 1471612428077, изпратено на електронен адрес: [\[електронна поща\]](#), както и извлечение от административната информационна система на Министерство на здравеопазването за установяване факта, че на 20.10.2016 г. на електронен адрес -[\[електронна поща\]](#) като прикачен файл е изпратена обжалваната

Заповед № РД-18-30/21.06.2016г.; 2. жалбоподателят да посочи към 19.08.2016г. кой е неговият електронен адрес - [\[електронна поща\]](#) или [\[електронна поща\]](#), и да представи доказателства за удостоверяване на своето твърдение. С молба от 08.08.2018г. Д. Н. Б. е представил по делото – копия от електронна кореспонденция с РЗИ -Б. от дата 19.02.2015 г. и РЗИ - Б. от дати: 13.05.2016г., 14.05.2016 г., 08.06.2016 г., 21.06.2016 г., 22.06.2016 г., 19.04.2018г., с Министерство на здравеопазването – 06.10.2016г. и 20.10.2016г., друга кореспонденция, нотариално заверена декларация от 03.08.2018г., въз основа на които се установява безспорно, че към 19.08.2016г. собствен на жалбоподателя е електронен адрес - [\[електронна поща\]](#). Видно от представените от Министерство на здравеопазването доказателства, не се установява безпротиворечиво, че на 19.08.2016г. **Заповед № РД-18-30/21.06.2016 г.** е изпратена на посочения в заявлението електронен адрес: [\[електронна поща\]](#). От приложената разпечатка от административно информационната система на Министерство на здравеопазването се вижда, че относно заявление за признаване на специалност в областта на здравеопазването под № УДО-С-14/30.10.2015 г. и **Заповед № РД-18-30/21.06.2016г.** на 19.08.2016 г., в 16:13ч. е добавен прикачен файл № 1471612428077 document.pdf, минута по-късно в 16:14ч. този документ е изпратен до електронен адрес: [\[електронна поща\]](#), по същото време от същия служител е добавен прикачен файл № 1471612493920 document.pdf, изпълнен без посочване на електронен адрес /л. 39 от делото/. Ответната страна не е представила доказателства какво е съдържанието на файлове № 1471612428077 document.pdf и № 1471612493920 document.pdf, нито са изяснени в какво се изразяват действията на служителя, отразени в системата – „създаден”, „адресиран”, „архивиран”, „регистриран”, „добавен прикачен файл”, „изпратен документ”, „изпълнен”. Не е приложено и копие от разпечатка на изпратеното до електронен адрес: [\[електронна поща\]](#) писмо, от което да се установят неговото съдържание и прикачения към него файл. От приложената разпечатка от административно информационната система на Министерство на здравеопазването се вижда, че относно заявление за признаване на специалност в областта на здравеопазването под № УДО-С-14/30.10.2015 г. и **Заповед № РД-18-30/21.06.2016г.** на 20.10.2016 г., в 16:06ч. е добавен прикачен файл № 1476968789353 document.pdf, минута по-късно в 16:07ч. този документ е изпратен до електронен адрес: [\[електронна поща\]](#), по същото време от същия служител е добавен прикачен файл № 1476968874803 document.pdf, изпълнен без посочване на електронен адрес /л. 47 от делото/. Ответната страна не е представила доказателства какво е съдържанието на файлове с № 1476968789353

document.pdf и № 1476968874803 document.pdf, нито са изяснени в какво се изразяват действията на служителя, отразени в системата – „създаден”, „адресиран”, „регистриран”, „добавен прикачен файл”, „изпратен документ”, „изпълнен”, както и действията на този служител и други служители – „архивиран” и „прочетен” по справката на л. 47, различно от отразеното по идентична справка на л. 134-135 от адм.дело № 11558/2016г. на АССГ – „номенклатура” и „обработен”. При така установените факти и с оглед разпределената доказателствена тежест, на основание чл. 61, ал. 2 АПК /отм./ административният орган не успя да докаже, че Д. Н. Б. е уведомен за *Заповед № РД-18-30/21.06.2016г.* на 19.08.2016 г. чрез изпращане на писмо до посочения от него в заявлението електронен адрес - [\[електронна поща\]](#). За дата, на която е уведомен за издадения спрямо него индивидуален административен акт, се приема 20.10.2016г., когато е изпратено писмо изх. № УДО-С-14/20.10.2016г. до електронен адрес - [\[електронна поща\]](#). От този момент е започнал да тече и 14-дневният срок за оспорване съгласно чл. 84, ал.5 от ЗППК във връзка с чл. 149, ал. 1 от АПК/. Жалбата е депозирана в срок / изпратена е по пощата с дата на пощенско клеймо от 03.11.2016 г./, срещу акт, който подлежи на оспорване и от активно легитимирано лице, чийто права и законни интереси са пряко накърнени от издаването му.

Разгледана по същество, жалбата е **ОСНОВАТЕЛНА**.

На първо място, съгласно чл. 1 /в редакцията към датата на подаване на заявлението - ДВ. бр.13 от 8 Февруари 2008г./ и чл. 2, ал. 1 от ЗППК законът урежда условията и реда за признаване на професионални квалификации, придобити от гражданите на държави членки и на трети държави в други държави членки и в трети държави, с цел достъп и упражняване на регулирани професии в Република България като самостоятелно заети или като наети лица. На основание чл. 9, ал. 3, т. 9 от Закона за висшето образование /редакцията към датата на подаване на заявлението – ДВ, бр. 107 от 24 Декември 2014 г./ Министерски съвет /МС/ утвърждава държавните изисквания за признаване на придобито в чуждестранни висши училища висше образование с професионална квалификация, като съгласно чл. 177 от Закона за здравето МС приема единни държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите по регулираните професии от професионални направления „Медицина”, „Дентална медицина”, „Фармация”, „Обществено здраве” и „Здравни грижи” по предложение на министъра на здравеопазването. На основание чл. 181, ал. 1 от Закона за здравето е издадена Наредба № 1 от 2015 г. за придобиване на специалност в

системата на здравеопазването. В подзаконовия нормативен акт не е посочен компетентният административен орган, пред който се развива процедурата по признаване на специалност, а единствено – съдържанието на обучението и начина, по който то приключва. За признаване на ПК за професията „лекар” е компетентен Министърът на здравеопазването /чл. 4, ал. 1, т. 1 от ЗППК/. С разпоредбата на чл. 4, ал. 2 от ЗППК е предоставено право на Министъра да делегира правомощията си с писмена заповед на определени от него заместник-министри /Определение № 14177/21.12.2016г. по адм.дело № 13948/2016г. на ВАС на РБ, VII-мо отделение/. В случая заповедта е издадена от Заместник-министъра на здравеопазването д-р В. Ш. в съответствие с чл. 4, ал. 2 от ЗППК във връзка с чл. 26, ал. 2 от Закона за администрацията и Заповед № РС-01-368/14.11.2014г. на Министър на здравеопазването. По силата на законова делегация се възлагат на Заместник-министъра д-р В. Ш. функции по осъществяване на координация и контрол върху политиките в системата на здравеопазването, в частност раздел I. т. 1, б. „в” медицинското образование, квалификация и следдипломно обучение в системата на здравеопазването. Делегират се правомощия да се подписват удостоверения за съответствие на придобитата в Република България ПК по регулирана медицинска професия с изискванията на Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации, за действително и законосъобразно упражняване на професията в продължение на три последователни години през последните пет и за липсата на наложени административни наказания, свързани с правото за упражняване на медицинска професия /раздел II., т. 1, б. „а”/, както и да осъществява функциите по орган на признаване на професионални квалификации по регулирани медицински професии и специалност в системата на здравеопазването /раздел V./. С оглед на изложеното и видно от подаденото заявление от Д. Н. Б., същият желае да му бъде призната придобитата в Руска федерация специалност „Хирургия“ с цел упражняване на професията лекар-специалист на територията на Република България за срок - постоянно, което обезпечава наличието на целта по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗППК, следователно – и компетентността на Заместник-министъра д-р В. Ш. да се произнесе по искането /чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 1 от АПК/.

На второ място, доколкото липсва изрична разпоредба в ЗППК относно формата и съдържанието на заповедта, с изключение мотивирането при постановяването на отказ по подадено заявление /чл. 84, ал. 4 от ЗППК/, приложение следва да намери чл. 59 от АПК. Оспорваният ИАА съдържа

реквизитите по чл. 59, ал. 2 от АПК, а именно: наименование на органа, който го е издал – Заместник-министъра на здравеопазването; наименование на акта – заповед; адресат на акта – Д. Н. Б.; пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва – пред Административен съд София – град в четиринадесетдневен срок от съобщаването на акта на основание чл. 84, ал. 5 от ЗППК във връзка с чл. 149, ал. 1 от АПК; дата на издаване – 21.06.2016г.; подпис на Заместник-министъра на здравеопазването. Съгласно чл. 59, ал. 2, т. 4 и т. 5 от АПК във връзка с чл. 84, ал. 5 от ЗППК заповедта се издава в писмена форма, като съдържа фактически и правни основания и разпоредителна част.

На трето място, Заместник-министърът на здравеопазването се е произнесъл, отказвайки признаването на специалност „Хирургия” на Д. Н. Б., без да е изяснил фактите и обстоятелствата от значение за правилното решаване на случая. Преценката за съответствието на преминалото в друга държава обучение с националния стандарт, съответно – за признаването на придобитата в трета държава ПК, следва да се извършва за всеки конкретен случай при съобразяване на всички релевантни факти. Съгласно действащата към момента на подаване на заявлението Наредба № 1/2015 г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването – чл. 9, „обучението за придобиване на специалност се провежда по учебни програми съгласно номенклатурата на специалностите, утвърдени от министъра на здравеопазването“. В конкретния случай по делото не е приложена учебната програма по специалност „Хирургия“. Не е представена и учебна програма по специалността съгласно отменената Наредба № 34 от 2006г. за придобиване на специалност в системата на здравеопазването, към която препраща § 3 ПЗР от Наредба № 1/2015г. и която би имала действие до утвърждаване на новата учебна програма. По този начин е невъзможно, с оглед разпределената доказателствена тежест по чл. 170 и чл. 171 АПК, административният орган да докаже несъответствието на полученото от Д. Б. обучение в Руската федерация и придобиването на специалност „Хирургия“ с изискванията, които са поставени в Република България относно срок и съдържание на обучението за същата специалност. В становището на проф. д-р И. Г. М. е обсъдена единствено кратката академична справка, като е посочено, че от нея не личи с каква продължителност и по какви модули е теоретичното му обучение, както и положени ли са междинни колоквиуми /тестове/. Според същото становище не бил представен списък с усвоени задължителни практически интервенции и манипулации, както и не било доказано полагаането на държавен изпит. В заключение е посочено, че основните

модули в теоретичното обучение са покрити, като е обсъдено изцяло проведената в същия период докторантура за научно-изследователска дейност. Нито в оспорения акт, нито в предхождащото го становище, е направено разграничение между двете академични справки, представени в заверен превод по адм.дело № 11558/2016г. на АССГ, съответно на л. 70-71 и на л. 107-110. Първата от тях се отнася за обучението на Б. в периода 01.07.1998г. и 01.07.2001г. като аспирант в ННИ по СП „Н. В. С.” по специалност „Хирургия”, с кратка информация за времето на научноизследователската работа и защита на дисертация, по основни дисциплини и свободно избираеми дисциплини и практики, като в становището на проф. д-р И. Г. М. са обсъдени единствено незадължителните. Не е коментирана Академичната справка на л. 107-110 от адм. дело № 11558/2016г. на АССГ, видно от която жалбоподателят е преминал държавна /обобщена/ атестация от 01.07.1998 г. до 01.07.2001 г. по основна професионална образователна програма за следдипломно образование, осъществена чрез провеждане на завършителен изпит по специалността „Хирургия” – 23.07.2001г., изпълнил е учебния план с изискуемите срок на обучение, режим на занятията и форма на обучение - редовно, получил е документ по държавен образец, сертификат: А № 1225674/24.07.2001г. В справката са посочени названието на раздели и дисциплини, общо часове – лекции, практически /семинарни/ занятия, самостоятелна работа, форма на контрол – изпит и зачот. Като специални дисциплини са посочени хирургия на органи от коремната кухина, торакална хирургия, кардиохирургия, съдова хирургия, детска хирургия, неврохирургия, лицево-челюстна хирургия, онкологична хирургия, трансплатационна и пластична хирургия/естетична хирургия, военно-полева хирургия и терапия, хирургична инфекция; свързани дисциплини – урология и андрология и др., фундаментални дисциплини – травматология и ортопедия, гръдни и тазови травми, травми на крайници/хирургия на кости/протезиране, ортопедия; практика – подготовка в поликлиника и стационар, като в последното са посочени и съответните отделения – отделение по абдоминална хирургия, хирургични торакално отделение, отделение по сърдечно – съдова хирургия, отделение по септична хирургия, отделение по ортопедия и артрология, отделение по неврохирургия, отделение по детска хирургия, отделение по онкология и реконструктивна-пластична хирургия, отделение по урология, отделение по реанимация и интензивна терапия. По-голямата част от посочените дисциплини и изискуемия практически стаж по модули съответстват на тези по програмата, обсъдена в становището на проф. д-р И. Г. М.. Неправилно посочено в това

становище, а после и възпроизведено в оспорения акт, е, че не са положени съответните междинни изпити /колоквиуми/. Видно от академичната справка, се осъществяват две форми на контрол за всяка една от дисциплините, обучаващия симулационен курс и практика – зачот или изпит. Обществено известно е, че формата на контрол със зачот представлява оценяване знанията и уменията на лицето, което подлежи на контрол, без да му бъде поставена измерима цифрово оценка. При изпълнение на поставените задачи, представянето на необходимите знания и умения от лицето се вписва „зачита се“, а при неизпълнение – „не се зачита“, което формално се отъждествява с поставяне на най-ниската оценка при положен изпит. С оглед горното и доколкото не са обсъдени релевантните по спора обстоятелства, а именно – включени ли са част от учебните дисциплини в други такива или изучавани ли са в рамките на по-общи предмети, дали са извършени необходимите оперативни процедури в хода на положената практика, като е коментирано единствено обучението на Д. Б. за придобиване на образователна и научна степен „доктор“, се обуславя извод за немотивираност на оспорения акт. В този смисъл не може да се твърди, че е извършено и каквото и да е сравнение, пък било и то механично, на учебните дисциплини и хорариума съгласно представената от академичната справка информация и единните държавни изисквания.

В заповедта е посочено също, че са налице съществени разлики с българските единни държавни изисквания и Директива 2005/36/ЕО за продължителността на обучението – 5 години, сравнено с продължителността на обучението на Д. Б. – 3 години, както и несъответствие с чл. 3, чл. 28 и следващите от Наредба № 1/2015 г. относно полагането на държавен изпит за специалност. Неясно защо, и въпреки че е коментирано в становището на проф. М. наличието на две удостоверения относно полагането на изпити през 2001г. и 2012г., в заповедта е посочен единствено сертификат № А № 1225674/24.07.2001г., като не се приема, че удостоверения за положен изпит пред Държавната изпитна квалификационна комисия в НИИ по СП „Н. В. С.“ от 23.07.2001г. не е равностоен на държавен изпит. Не са изложени никакви доводи защо не се приема за осъществен и относим към предмета на спора факта на полагане на квалификационен изпит и придобиване на специалност „Хирургия“ с решение на изпитната квалификационна комисия при Г. НИИ по спешна помощ „Н. В. С.“, видно от сертификат АА № 0004269/16.09.2012г. Не е обсъдено дали при преминаването на стаж за приспособяване или изпит за признаване на правоспособност, на допълнително обучение по учебните дисциплини, които не са изучавани

или са изучавани в недостатъчен обем и съдържание, както и при полагане на изпити и/или провеждане на съответния стаж, би могло да се компенсират установеното несъответствие и съответно да се обуслови друг правен резултат при разглеждане на заявлението на жалбоподателя. В административното производство не е констатирано по несъмнен начин наличието на такова съществено несъответствие между съдържанието на преминалото обучение и изискванията за придобиване на същата професионална квалификация съгласно действащата нормативна уредба на Република България, което да не може да бъде преодоляно с предвидените по чл. 83, ал. 1 от ЗППК, чл. 29 и чл. 30 от ЗППК мерки, както и § 3а и § 3б от ДР на ЗППК. Декларирането в заповедта, че „изброените несъответствия не могат да бъдат компенсирани с допълнително обучение, полагане на изпити или провеждане на стаж, защото са значителни, от една страна, а от друга, такава възможност за придобита в трета държава професионална квалификация е предвидена само в случаите по § 3 и § 3б ДР на ЗППК” по съществото си не са и не могат да се приемат като мотиви на органа.

На четвърто място, съдът счита, че са налице съществени нарушения на административно-производствените правила на основание чл. 146, т. 3 от АПК.

Съгласно чл. 77, ал. 2 във връзка с ал. 1 от ЗППК със Заявление вх. № УДО-С-14/30.10.2015г. Д. Н. Б. е поискал от Министъра на здравеопазването признаване на придобитата следдипломна специалност „Хирургия” в Руската федерация през 2001г., с продължителност на курса на обучение – 01.07.1998 г. и 01.07.2001г.

Съгласно чл. 79, ал. 1 и ал. 2 от ЗППК органите по признаване създават експертни комисии, които разглеждат подадените заявления и документи за признаване на професионална квалификация, и в състава на които могат да бъдат привлечени и външни консултанти. Комисиите работят по правила, утвърдени от органа по признаване /чл. 79, ал. 4 от ЗППК/. На основание чл. 77, ал. 2, чл. 79 и чл. 84, ал. 3 от ЗППК е издадена Заповед № РД-02-65/22.04.2014г., с която се определя съставът на Комисията за признаване на ПК по регулирана медицинска професия и/или на специалност в областта на здравеопазването с председател – Л. В., директор на дирекция „Нормативно регулиране на системата на здравеопазването” към МЗ, членове и резервни членове, секретар – П. Й., младши експерт в дирекция „Здравна политика” към МЗ. По делото са приложени и Правила за организацията на дейността на Комисията, сред които чл. 4 са изброени: разглежда подадените заявления и документи за признаване на ПК по регулирана медицинска професия, предлага да се

отправят допълнителни запитвания по представената документация до заявителя или до компетентните органи на държавата, от която са издадени документите, в случаите, предвидени в действащата нормативна уредба, предлага да се предостави на заявителя една от следните възможности: преминаването на стаж или полагането на изпит от заявителя, преминаване на допълнително обучение по учебните дисциплини, които не са изучавани или са изучавани в недостатъчен обем и съдържание, полагане на изпити и/или провеждане на съответния стаж, както и да изготви мотивирано предложение до министъра за признаване или отказ за признаване на ПК и/или специалност по медицинска професия. Задълженията на членовете на Комисията са разписани в Правилата в чл. 5, чл. 6 и чл. 7, като е предвидено и изрично кое лице изпълнява функциите при отсъствието на председателя, секретаря и членовете – юристи при провеждане на заседание. Заседанията на комисията са редовни, ако на тях присъстват не по-малко от половината членове и председателя й /чл. 9, ал. 4 от Правилата/. На проведените заседания присъстват председателят на комисията и трима от общо седем членове на комисията, определени със Заповед № РД-02-65/22.04.2014г. на Министъра на здравеопазването, като поради отсъствието на редовни членове са присъствали по време на заседанието и определените в цитираната заповед резервни членове. На заседанията, проведени на 05.02.2016г. и 03.06.2016г. не присъства проф. д-р И. М., който съгласно чл. 8 от заповедта за определяне на помощния на министъра на здравеопазването орган е нейн член – хабилитирано лице в съответната научна област, което извършва преглед за пълнота на представените документи, удостоверяващи преминаването от заявителя обучение по съответната специалност в областта на здравеопазването, както и необходимостта от отстраняване на непълнотата на представените документи и необходимостта от представяне на допълнителни документи, свързани с преминаването обучение, изготвя писмени становища за съответствието на преминалото обучение в нормативните изисквания с Република България. Проф. д-р И. М. е изготвил становище на 29.05.2016г., но не е присъствал на последното заседание на комисията, в което то е обсъдено / протокол № 306/03.06.2016г./. В този смисъл е налице процесуално нарушение на разпоредбите на Правилата, от една страна, при отсъствието му хабилитираното лице е било заместено от резервен член – юрист, въпреки липсата на изрична правна регламентация за това по аргумент от чл. 5, ал. 2, чл. 6, ал. 4 и чл. 7, ал. 2 от Правилата, а от друга, конкретно – че съгласно чл. 10, ал. 2 от Правилата това лице докладва досието на заявителя относно съответствието на преминалото

обучение с нормативните изисквания в Република България за придобиване на специалност в областта на здравеопазването. Решенията на експертната комисия се приемат с обикновено мнозинство от гласовете на присъстващите членове на комисията и председателя ѝ /чл. 10, ал. 2 от Правилата/. В 3-дневен срок от заседанието протоколите се изпращат за съгласуване по електронната поща на председателя и членовете на комисията, като бележки по съдържанието му могат да се правят в 3-дневен срок от получаването му, вкл. и с оглед на взетите от присъстващите и участващите в гласуването председател и членове на комисията. Решенията, касаещи заявителя Д. Б., са взети при спазване на изискванията за кворум и мнозинство. Няма доказателства, че присъстващите на заседанията председател или членове са направили бележки по съдържанието на протокола по чл. 11, ал. 1 от Правилата, което обезпечава и извод за участието им в гласуването на решенията, взети на проведените заседания, съответно – за тяхното съгласие да бъдат представени за одобрение от министъра така, както са обективирани писмено. Протоколите от проведените заседания са изготвени и съгласувани в съответствие с чл. 11 от Правилата, поради което след подписването им от секретар, председател и юрист са предоставени за одобрение по чл. 5, ал. 1, т. 6 от Правилата.

Когато се установи липса на документи или непълнота на представените документи, органът по признаване в едномесечен срок от получаване на заявлението и приложенията към него уведомява писмено заявителя да представи в срок до два месеца съответните документи /чл. 78, ал. 2 във връзка с ал. 1 от ЗППК във връзка с чл. 12, ал. 1 от Правилата/. На 13.11.2015г. и 05.02.2016г. са проведени редовни заседания на Комисията за признаване на ПК по регулирана медицински професия и/или на специалност в областта на здравеопазването. Протоколите от заседанията са одобрени от Заместник-министъра на здравеопазването, като е прието, че от заявителя следва да бъдат изискани допълнително документи, заверени по надлежния ред с превод на български език. Срокът по чл. 78, ал. 2 във връзка с чл. 78, ал. 1 от ЗППК, в който административният орган уведомява заявителя за липсата или непълнотата на документи, е инструктивен по своя характер. Двата срока, регламентирани по отношение на административния орган по чл. 78, ал. 2 във връзка с чл. 78, ал. 1 от ЗППК и по чл. 84 от ЗППК тежат от един и същи момент – от датата, на която са получени заявлението и всички приложения към него документи. Следователно – дори и да не се спази едномесечният срок по чл. 78, ал. 2 във връзка с чл. 78, ал. 1 от ЗППК, императивно установеното с чл. 84 от ЗППК изискване за произнасянето в тримесечен срок не се

преодолява и за административния орган стои задължението в този срок да вземе решение за признаване или да откаже да признае професионалната квалификация по съответната професия.

Съгласно чл. 84 ЗППК органът по признаване взема решение за признаване или отказва да признае професионалната квалификация по съответната професия в срок до три месеца от датата, на която са подадени заявлението и всички необходими документи, който срок спира да тече, когато са поискани допълнително документи /чл. 78, ал. 2, изр. второ ЗППК във връзка с чл. 54, ал. 3 от АПК/. Спирането на срока започва от онова събитие, по повод на което е било спряно производството /чл. 61, изречение второ от ГПК – отменен, в сила от 01.09.2018г./, а именно връчване на писмата на Д. Б. за представяне на изискуемите документи. Спирането на сроковете е регламентирано изрично от законодателя, за да се преодолеят последиците от непроизнасянето в срок. Доколкото няма изрична разпоредба, с която да се приеме непроизнасянето в срок за мълчаливо съгласие, на основание чл. 84 от ЗППК във връзка с чл. 58, ал. 1 от АПК неспазването на тримесечния срок от датата, на която са подадени заявлението и всички необходими документи, се смята за мълчалив отказ да бъде издаден актът. Спирането на този срок е обезпечено от необходимостта да се представят писмени доказателства, удостоверяващи правнорелевантните факти. С осигуряването на тази възможност не се прекратява директно процедурата по признаване на придобитата специалност, а се гарантира още веднъж правото на лицето, получило образование в чужбина и подало заявление, да съдейства на административния орган с цел да получи удостоверение за признаването ѝ, съответно – да упражнява регулирана професия на територията на Република България. При неизпълнение на указанието за представяне на документи в срока от два месеца, обаче, процедурата се прекратява съгласно чл. 78, ал. 3 от ЗППК. В конкретния случай, видно от приложената по делото кореспонденция между заявителя и административния орган, срокът за произнасяне на последния от три месеца не е спазен, което, макар и да е процесуално нарушение, не представлява самостоятелно основание за отмяна на акта.

Видно от изложението по-горе, на 26.01.2016г. и 26.04.2016г. Д. Б. е представил изисканите от Комисията допълнителни документи съгласно чл. 77 ЗППК. Тези документи не са обсъдени в пълнота от административния орган, макар и приобщени към административната преписка, поради което е налице допуснато съществено процесуално нарушение, водещо до ограничаване правата на заявителя. Участието на последния в административното производство е гарантирано от

въведените със специалните разпоредби на ЗППК правила, чл. 34 и следващите от АПК и принципите на процеса - истинност, равенство, достъпност, публичност и прозрачност /чл. 7, чл. 8 и чл. 12 от АПК/.

Административният орган не е спазил принципа на служебното начало, въведен от законодателя с разпоредбата на чл. 9 и чл. 36 от АПК. Предвидено е задължение на компетентния административен орган да проведе и приключи производството пред него, като събере всички необходими доказателства и когато няма искане от заинтересованите лица. Нито Комисията, нито Заместник-министъра на здравеопазването са изискали доказателства, в съответствие с принципа на служебното начало дали предметите, които са заложили в учебната програма за придобиване на специалност „Хирургия“ в Република България, са се изучавали като част от текущите дисциплини или практики в периода на обучението, както и дали са се включвали във въпросите от положения за завършване на обучението държавен изпит. Комисията е изисквала единствено от Д. Б. предоставянето на съответните документи, заверени по реда на чл. 78, ал. 2 във връзка с чл. 77, ал. 4 от ЗППК, без да укаже в какво се изразява установеното несъответствие с нормативните изисквания. Като не е осигурил участието на заявителя във воденото пред Комисията производство и не е изяснил в пълнота обективната истина, административният орган е допуснал съществено процесуално нарушение – предпоставка за връщането на преписката за ново разглеждане от органа при спазване със задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона.

При отпадане на основанията за спиране на срока административното производство се възобновява от онова действие, при което е било спряно /чл. 55 от АПК/. Така, въз основа на получените на 26.04.2016г. документи е изготвено експертно становище от проф. д-р И. М., зам.-декан на Медицински факултет при Медицински университет – С., и член на Комисията съгласно Заповед № РД-02-65/22.04.2014г. на Министъра на здравеопазването. На проведеното на 03.06.2016г. заседание Комисията е приела становището на проф. д-р М., като на основание чл. 80 във връзка § 3а, ал. 1от ЗППК е предложила на Министъра на здравеопазването да откаже признаване на придобитата от Д. Б. специалност „Хирургия”.

В протокола от 03.06.2016 г. се вписва предложението до министъра на здравеопазването да откаже признаване на ПК /чл. 11, ал. 2, б. „в” от Правилата във връзка с чл. 80 от ЗППК/, с което последният не е длъжен да се съобрази. Други мотиви за отказа не са изложени от Комисията на проведеното заседание. Несъмнени са констатациите на

административния орган, че са налице несъответствия в обучението на заявителя в сравнение с продължителността или съдържанието на обучението, изисквано в Република България. В тази хипотеза процедурата по признаване изисква експертната комисия да предложи на органа предоставянето на компенсационни мерки, предвидени в чл. 83, ал. 1 във връзка с чл. 29, ал. 1 от ЗППК, както и § 3а и § 3б от ДР на с.з. Неспазването на това задължение не освобождава административния орган за прецени дали да приложи заместващите такива мерки, които веднъж въведени и възприети от националното законодателство са задължителни за държавата-членка, респективно за органите по признаване на професионални квалификации. В чл. 84, ал. 1 от ЗППК не са посочени изрични хипотези, при които органът е длъжен да откаже признаване на професионалната квалификация по съответната професия, без да проведе производството по чл. 29, ал. 1 от ЗППК, поради което същият е длъжен да мотивира неприлагането на компенсационни мерки при издаване на отказ. За приложимостта на сочените разпоредби настоящата съдебна инстанция ще изложи подробни съждения по-долу. Заместник-министърът на здравеопазването се е позовал единствено на разпоредбата на § 3а от ЗППК, но не изложил съображения за отказа си да предложи на Д. Б. преминаването на стаж за приспособяване или явяване на изпит за правоспособност, поради което е допуснал нарушения на закона и е постановил незаконосъобразен ИАА. Фактически били осъществени предпоставките на чл. 29, ал. 2 от ЗППК, което се извежда косвено от събраните по делото доказателства и изложеното в заповедта. Липсват мотиви защо е налице недопустимост на предвидените от законодателя компенсационни мерки. Административният орган не е съобразил осъществилата се по делото фактическа обстановка с релевантния по време, място и лица закон. Никъде в мотивите на акта не са обсъдени нормите на чл. 29 и чл. 30 от ЗППК, формално е посочено, че подобно компенсиране е възможно съгласно § 3 и § 3б от ДР на закона, без да са изложени доводи допустимо ли е или не на цитираните правни основания. Независимо дали се касае за издаване на акта в условията на обвързана компетентност или при оперативна самостоятелност, органът е длъжен да мотивира същия, като посочи защо избира, съответно – не избира, дадено решение като краен резултат от водената пред него административна процедура. Изброяването на констатирани несъответствия в обучението на заявителя не е достатъчно да мотивира отказа по чл. 84, ал. 1 от ЗППК, при отсъствие на съображения за неприлагане на предвидените в закона компенсационни мерки. Подобно мотивиране на заповедта на Заместник-министъра на

здравеопазването не е извършено, въпреки че същото се е дължало, на първо място, поради произнасянето в условията на дадената му от закона дискреция, а, на второ място, е налице предложение на помощен орган – Комисията, и становище на нейн член, с които органът по признаването на специалност се е съобразил изцяло. Следва да се посочи, обаче, в становището си проф. М. е коментирал единствено съответствието на придобитата специалност с изискванията в Република България, а Комисията в хода на проведеното заседание е обективирала предложението, без да са обсъдени приетите по чл. 77 ЗППК доказателства. В случаите, когато Заместник-министърът на здравеопазването е възприел предложението на Комисията, аргументиране не би било необходимо и по отношение на крайния акт, тъй като мотивите ще се изведат от предложението и придружаващите го документи. В предложението на Комисията липсва конкретно позоваване на релевантния материален и процесуален закон, така че то да бъде напълно обосновано и да съдържа необходимите фактически установявания, изведени от събраните по преписката писмени доказателства, и по тази причина да не се изисква подробно мотивиране в оспорения акт. След като липсват конкретни доводи в предложението на Комисията относно приложимия закон и фактите по спора, е било необходимо детайлно излагане на такива за вземането на конкретното решение.

На пето място, съдът приема, че актът е постановен в противоречие с материалния закон, следователно – е налице основание за отмяната му по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК.

Съгласно чл. 183, ал. 1 във връзка с ал. 2 от Закона за здравето /ЗЗ/ „Медицинската професия се упражнява от лица, притежаващи диплома за завършено висше образование по специалности от професионални направления „Медицина“, „Дентална медицина“, „Фармация“ и „Здравни грижи“, която удостоверява придобитото висше образование по съответната специалност и образователно-квалификационна степен, както и придобитата професионална квалификация, определени в държавните изисквания по чл. 177 ЗЗ. Подготовката и придобиването на образователно-квалификационната степен „магистър“ по специалности от професионални направления „Медицина“, „Дентална медицина“, „Фармация“ и „Обществено здраве“ се организира и провежда във факултети на висши училища, получили акредитация по реда на Закона за висшето образование /чл. 175, ал. 1 ЗЗ/. След придобиване на образователно-квалификационната степен „магистър“ по специалност от професионално направление „Медицина“ се предоставя възможност за обучение за придобиване на специалност в здравеопазването /чл. 178, ал.

2, т. 1 във връзка с ал. 1 ЗЗ/. Обучението е теоретично и практично. Специалност се придобива след изпълнение на учебни програми и успешно положен практически и теоретичен изпит пред държавна изпитна комисия, определена със заповед на министъра на здравеопазването /чл. 180, ал. 3 ЗЗ във връзка с чл. 3 и чл. 28 от Наредба № 1/2015 г./. Съгласно чл. 186, ал. 1 от ЗЗ „Гражданите на държава - членка на Европейския съюз, другите държави от Европейското икономическо пространство и Швейцария упражняват медицинска професия в Република България след признаване на професионалната им квалификация по реда на Закона за признаване на професионални квалификации”. Процедурата по признаване на професионалните квалификации е регламентирана в глава V на ЗППК - чл. 77 и следващите, а предвид получаването от Д. Б. на професионална квалификация в трета държава, за него е относима общата система, уредена в Глава I на закона - чл. 24 и следващите. Съгласно чл. 2 от ЗППК Законът се прилага за гражданите на държави членки и на трети държави, които са придобили професионални квалификации в други държави членки и в трети държави и желаят да упражняват регулирана професия в Република България като самостоятелно заети или като наети лица. По аргумент на по-силното основание условията и редът на ЗППК намират приложение спрямо български граждани /какъвто е жалбоподателят/, получил професионална квалификация в трета държава.

Тук е мястото да се посочи, че в ЗППК липсва легална дефиниция на понятието „признаване на специалност“. Съгласно § 1, т. 2 ДР на ЗППК „професионални квалификации“ са квалификациите, удостоверени с доказателства за професионални квалификации, удостоверения за правоспособност по смисъла на чл. 25, т. 1, буква „а“ и/или професионален опит. А в Наредба № 1/2015г. се уреждат условията и реда за провеждането на обучение за придобиване на специалност от лица с професионална квалификация по медицинска професия от професионални направления „Медицина“, т.е. професионалната квалификация е „лекар“, а специалността е „хирургия“. Подобна непълнота в закона не следва да бъде тълкувана в ущърб на българските граждани, които са заявили признаване на специалност, придобита в трета държава, по съображенията, които ще бъдат изложени по-долу.

Съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗППК „регулирана професия” е професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, включена в Списъка на регулираните професии в Република България, която е от обществена значимост и/или е от съществено значение за живота и здравето на хората и достъпът до която е подчинен на закони,

подзаконови или административни разпоредби относно: а) притежаването на специфична професионална квалификация, или б) правоспособност, или в) членство в професионална организация, работеща за поддържане на високо равнище в съответната професионална област, за осъществяването на което е получила специфично признаване от държавата. Списъкът на регулираните професии в Република България се приема с решение в съответствие с чл. 9, ал. 3, т. 13 от Закона за висшето образование. В Приложение № 1 към т. 1 от Решение № 619 от 20 юли 2009 г., обн. ДВ. бр.61 от 31 Ю. 2009г., в обхвата на ЗППК попада като регулирана професия „лекар”. В същото това решение е направено разграничение между удостоверения за професионална квалификация на общопрактикуващи лекари и удостоверения за професионална квалификация на лекари специалисти.

В случая се изисква признаването на специалност от Д. Б., в качеството му на заявител - лице, което иска признаване на професионалната му квалификация, получена в трета държава, с цел достъп или упражняване на регулирана професия на територията на Република България /§ 1, т. 4 от ДР от ЗППК/. За да бъде призната придобитата от него ПК се изискват доказателства за това, удостоверения за правоспособност по смисъла на чл. 25, т. 1, буква „а” и/или професионален опит /§ 1, т. 2 от ДР на ЗППК/. „Доказателства за професионална квалификация” са дипломи, свидетелства и други документи, които удостоверяват успешно завършване на професионално обучение, проведено в по-голямата си част на територията на Европейската общност, и са издадени от компетентен орган в държава членка. Доказателства за професионални квалификации са и доказателствата, издадени в трети държави по смисъла на § 3 и За /§ 1, т. 3 от ДР на ЗППК/.

Съгласно чл. 5, ал. 2 ЗППК признаването на професионални квалификации за професиите „лекар“, „медицинска сестра“, „лекар по дентална медицина“, „ветеринарен лекар“, „акушерка“, „магистър-фармацевт“ и „архитект“ се извършва в съответствие с минималните квалификационни изисквания за упражняване на тези професии съгласно Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации. На основание § 5 от ДР на ЗППК Законът въвежда разпоредбите на Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации, Директива 2006/100/ЕО на Съвета за адаптиране на някои директиви в областта на свободното движение на хора поради присъединяването на България и Румъния, Директива 74/556/Е. на Съвета относно определяне на подробни

разпоредби за преходните мерки, свързани с дейности в търговията и в разпространението на токсични продукти, и за дейности, които предполагат професионално използване на тези продукти, включително дейности на посредници, Директива 74/557/Е. на Съвета относно реализиране на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги по отношение на дейности на самостоятелно заети лица и на посредници в търговията и в разпространението на токсични продукти и на Директива 2013/25/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. за адаптиране на някои директиви в областта на правото на установяване и свободното предоставяне на услуги поради присъединяването на Република Х. и на Директива № 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013г. за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар ("Регламент за ИСВП"). Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 07.09.2005г. 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 обществения 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 тази връзка в чл. 14 на общностния акт е предвиден компенсаторен механизъм в случаите, когато молителят не отговаря на условията за признаване на професионална квалификация по регулирана професия. Според § 1 на чл. 14 от Директива 2005/36/ЕО приемащата държава-членка може да въведе във вътрешното си право компенсационни мерки, изразяващи се в поставяне към молителя на изискване за преминаване на период за приспособяване с продължителност до 3 години или полагане на изпит за правоспособност. В случай, че се възползва от тази диспозитивна по своя характер норма на директивата и възприеме съответните мерки в националното си законодателство, по силата на § 2 от чл. 14 държавата-членка вече се задължава да предложи на молителя възможност за избор между период на приспособяване и изпит за правоспособност. Нещо повече, в отношенията в рамките на Европейския съюз, държавата - членка не може

да предвиди дерогиране на разписаното в § 1 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.

Разпоредбите на чл. 14 от цитираната директива са възпроизведени в нормите на чл. 29 и чл. 30 от ЗППК. Съгласно чл. 29, ал. 1 от ЗППК органът по признаване / органът в Република България, оправомощен да приема заявления и да взема решения по признаване на професионални квалификации за упражняване на регулирана професия - § 1, т. 5 от ДР на ЗППК/ може да изиска от заявителя да премине стаж за приспособяване с продължителност до три години или да положи изпит за признаване на правоспособност в случаите, когато: 1. продължителността на обучението, за което е представил доказателства при условията на чл. 28, ал. 1 или 3, е най-малко с една година по-кратка от изискваната в Република България; 2. обучението, удостоверено с доказателствата за професионални квалификации, обхваща съществено различно съдържание от изискваното в Република България; 3. регулираната професия в Република България включва една или повече професионални дейности, които не са включени в съответната професия в държавата членка по произход на заявителя, и несъответствието се изразява в липсата на конкретно обучение, което се изисква в Република България, или в съществено различие в съдържанието му съгласно удостоверенията за правоспособност или за професионални квалификации на заявителя. Съгласно чл. 29, ал. 2 ЗППК „съществено различно съдържание по ал. 1, т. 2 е съдържанието, познаването на което е необходимо за упражняване на професията, и обучението, преминато от заявителя, се характеризира със съществени несъответствия в сравнение с продължителността или съдържанието на обучението, изисквано в Република България“, каквито фактически твърдения са посочени в оспорения административен акт. В случая, обаче, компетентният орган не се е позовал на нито една от цитираните разпоредби, а формално е отказал да признае придобитото образование. Посочил е единствено като основание разпоредбата на § 3а от ДР на ЗППК, касаеща представянето на доказателства в процедурата по признаване и тяхното приравняване на доказателство за професионална квалификация, 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. Релевантен е в този случай професионалният стаж, който има лицето заявител – около 11 години към датата на инициране на производството

/§ 1, т. 8 ДР ЗППК/. В оспорваната заповед е посочено, че не са налице предпоставките за признаване на специалност „Хирургия” поради наличието на несъответствие между продължителността и съдържанието на преминалото обучение и изискванията за придобиване на същата специалност съгласно действащата нормативна уредба в Република България, с която са въведени изискванията на Директивата.

Няма спор, че Д. Б. е придобил висше образование с квалификационна степен „магистър лекар“, видно от представената диплома от Медицински университет – В.. Възниква проблем с признаването на придобитата от него специалност. Законът не е разписал конкретни правила за това, тъй като е извършено смесване на институтите „професионална квалификация“ и „специалност“. Във всеки случай процедурата е една и е разписаната по чл. 77 и следващите от ЗППК. Общо за всеки възникнал казус, за който не е приложено автоматичното признаване, или такова е възможно, но заявителят поради конкретни и изключителни причини не отговаря на изискванията за него, се прилага Глава Първа „Обща система за признаване на професионални квалификации“ от ЗППК. Административният орган въобще не е обсъдил възможността за автоматично признаване на придобитата от жалбоподателя специалност, не е коментирал и придобития от него професионален стаж, за който се представят доказателства. Подобно разграничение би улеснило процедурата по признаване на специалност, особено в случаите, които това ще доведе до спазване на принципа за процесуална икономия. Пример за това е и разпоредбата на чл. 44 ЗППК, съдържаща се в глава Трета „Автоматично признаване на професионални квалификации“. В нея изрично е посочено, че се признават доказателства за придобита специалност от лекари, удостоверяващи проведено обучение, в съответствие със следните изисквания: 1. проведено е теоретично и практическо обучение в университет, университетска болница или в одобрено за целта от компетентен орган друго лечебно или здравно заведение; 2. проведено е в редовна форма и продължителността му съответства на посочената в списъка по чл. 6, ал. 1, т. 5, буква „в“; 3. проведено е под ръководството на компетентен орган и с личното участие на специализанта във всички медицински дейности на структурата, в която се осъществява обучението. За признаване на доказателства за придобита специалност от лекари се изисква притежаване на доказателства за завършено обучение по медицина, включени в списъка на удостоверенията за професионална квалификация за обучение по медицина по чл. 6, ал. 1, т. 5, буква „а“. Съгласно чл. 46, ал. 2 ЗППК „доказателствата за професионална квалификация по професията

„лекар-специалист“ се признават, ако са издадени от компетентните органи, посочени в списъка по чл. 6, ал. 1, т. 5, буква „б“, и съдържат наименованията на специалностите, използвани в отделните държави членки, посочени в списъка по чл. 6, ал. 1, т. 5, буква „в“.

Представени са по делото доказателства, че обучението на г-н Д. Б. е продължило три години, редовна форма, което според компетентният административен орган противоречало на поставеното в т. 62 от Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2 на Наредба № 1/2015г. изискване за продължителност на обучението по специалност „Хирургия“ – 5 години. Жалбоподателят не оспорва това обстоятелство. Напротив – той представя допълнителни доказателства за повишаване на своята квалификация, касаещи продължителността на обучението, които са цитирани в оспорения акт, но не са обсъдени относно тяхната относимост. Както се посочи и по-горе, обсъждането на всички представени доказателства се дължи с оглед изясняване на фактите по спора и необходимостта да се преодолеят сочените за значителни несъответствия чрез преминаването на стаж или полагането на изпит. Не са обсъдени нормите на чл. 29 и чл. 30 от ЗППК, както и тези на § 3а и § 3б от ДР на ЗППК. Разпоредбата на § 3б от ДР на ЗППК е специална, като предвижда при осъществяване на фактическия състав, разписан в нейната хипотеза, на заявителя да бъде предоставена една от следните възможности - преминаване на допълнително обучение по учебните дисциплини, които не са изучавани или са изучавани в недостатъчен обем и съдържание, полагане на изпити и/или провеждане на съответния стаж. Същата поставя като изискване обучението да е започнало преди и да е завършило след 1 януари 2007 г., поради което, ако изключим допълнителната квалификация на лицето през 2012г., означава, че то не попада в този времеви диапазон. Подобно изследване не е извършено от административния орган. Не е посочено защо се приема за приложима единствено разпоредбата на § 3а ДР на ЗППК, не и разпоредбата на § 3 ДР на ЗППК, която въвежда изискването на продължителност на професионалния стаж на територията на държавата членка. От доказателствата по делото е видно, че той има повече от три години професионален опит. Самата правна норма на § 3 ДР на ЗППК се отнася единствено до доказателствата и тяхната удостоверителна функция, че в правната действителност са се осъществили конкретни факти и обстоятелства. Такива доказателства съгласно направеното тълкуване биха били допустими, необходими и относими само след признаване на съответната професионална квалификация, от който момент при упражняване на професията би могло да се говори за професионален опит

и да се преценява неговата продължителност. Формира се извод, че по конкретното дело подобни доказателства не са представени, тъй като се иска специалността да е призната по установения ред, а приобщените доказват само професионалния опит на лице с висше образование и ПК „магистър-лекар“.

В допълнение жалбоподателят е коментирал разпоредбата на § 80, ал. 2 от ПЗР на ЗИД 33, в сила от 01.07.2009г., съгласно която „доказателствата за професионална квалификация, издадени в бившия СССР на лица, които са започнали да упражняват съответната регулирана професия на територията на Република България по силата на чл. 1, ал. 3 от отменената Наредба № 29 от 1975г. за признаване на документи за образование, издадени от училища и полувисши учебни заведения в други държави (обн., ДВ, бр. 2 от 1975г.; отм., бр. 20 от 1996г.) и са я упражнявали до влизането в сила на този закон, дават правата по ал. 1, а именно - дават достъп и право да се упражнява съответната регулирана професия в Република България при същите условия, както признатите по реда на Закона за признаване на професионални квалификации. В тази посока са и представените по делото доказателства за упражняването на лекарската професия по специалност „Хирургия“, вкл. и удостоверенията от Б.. Изясняването на горното е от значение за преценката действително ли е упражнявана съответната регулирана професия, при това при придобитата специалност. Не е обсъден и фактът, че на интернет страницата на Министерство на образованието и науката <https://www.mon.bg/bg/164> е поместен списък на страните, с които Република България има подписани спогодби за взаимно признаване еквивалентността на документи за образование. В този списък е бившият СССР /1972г./. Поради обстоятелството, че тази информация е публикувана на интернет страницата на Министерството и е достъпна до всички граждани на Република България, би следвало да се прецени дали спогодбата и признаването на конкретните документи, свързани с получаване на следдипломно образование, каквото се явява и придобиването на специалност, са приложими в конкретния случай.

В тази посока следва да се допълни: правилото на чл. 29, ал. 1, т. 2 регламентира, че органът по признаване може да изиска от заявителя да премине стаж за приспособяване с продължителност до три години или да положи изпит за признаване на правоспособност в случаите, когато обучението, удостоверение с доказателствата за професионални квалификации, обхваща съществено различно съдържание от изискваното в Република България. Определението за съществено различно съдържание е дадено в чл. 29, ал. 2 на закона, а именно това е

съдържанието, познаването на което е необходимо за упражняване на професията, и обучението, преминато от заявителя, се характеризира със съществени несъответствия в сравнение с продължителността или съдържанието на обучението, изисквано в Република България. Действително, буквалният прочит на цитираните текстове на закона сочи на предоставени при условията на оперативна самостоятелност правомощия на съответния орган по признаване на професионални квалификации да приложи или не компенсация, но актът на производното общностно право обвързва държавата - членка по отношение на дължимия резултат. Предвид изложеното и след съобразено тълкуване в контекста на чл. 14 от общностния акт се налага изводът, че с нормите на чл. 29 и чл. 30 ЗППК законодателят е възприел в Република България като приемаща държава-членка да се прилагат компенсационни мерки по смисъла на чл. 14 от Директивата за отстраняване на несъответствия в обучението в друга държава-членка, респективно в трета държава с това на приемащата държава-членка. Следователно независимо от формулировката „може да изиска”, употребена в нормата на чл. 29, ал. 1 ЗППК, смисълът ѝ следва да бъде възприет в контекста, както на следващата императивна по своя характер разпоредба на чл. 30, така и в духа на анализирания по-горе норми на общностното право, като се приеме, че във вътрешното право е нормативно установено задължение на органа да прилага съответните изравняващи несъответствието мерки. В подкрепа на това заключение е и разпоредбата на чл. 83, ал. 1 и 2 ЗППК, която макар и адресирана до експертната комисия, явяваща се само помощен орган в административното производство, разкрива необходимостта от прилагането на компенсационните мерки в хипотезата на чл. 29, ал. 2 ЗППК. Горното е съобразено изцяло и с разписаното в чл. 31, ал. 2, т. 1 във връзка с ал. 1 във връзка с чл. 24, ал. 2, т. 7 ЗППК, че органа по признаване решава в кои случаи да изиска стаж за приспособяване или изпит за признаване на правоспособност, като това се отнася и до лицата заявители, притежаващи доказателства за професионална квалификация, издадени в трета държава, по смисъла на § 3 от допълнителните разпоредби.

В случая комисията и административният орган са приели, че са налице съществени несъответствия в обучението на заявителя в сравнение с продължителността и съдържанието на обучението, изисквано в Република България. В тази хипотеза процедурата по признаване на професионални квалификации, предвидена в Глава пета на ЗППК, изисква експертната комисия да предложи на органа по признаването да предостави на заявителя компенсационните мерки, предвидени в чл. 83,

ал. 1 ЗППК във връзка с чл. 29, ал. 1 ЗППК, което по отношение на Д. Б. не е сторено. Както бе посочено по-горе, неспазването на задължението по чл. 83, ал. 1 ЗППК от страна на комисията не освобождава административния орган при направените констатации за несъответствие по смисъла на чл. 29, ал. 2 ЗППК 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.

Изброяването на констатираните несъответствия в обучението на заявителят с националните стандарти не е достатъчно да мотивира отказа по чл. 84, ал. 4 ЗППК, при отсъствие на съображения за неприлагане на предвидените в закона компенсационни мерки. В отказа не са изложени доводи за неприлагането на чл. 29 и чл. 30 ЗППК, а формално, без обвързването с конкретна разпоредба, се сочи, че такива не следва да бъдат предоставени. На анализ подлежи разпоредбата на § 3 от ДР на ЗППК, съгласно която „доказателство за професионална квалификация, издадено в трета държава на гражданин на държава членка, се приравнява на доказателство за професионална квалификация по смисъла на този закон, ако притежателят му има три години професионален опит по съответната професия на територията на държавата членка, която е признала доказателството му за професионална квалификация в съответствие с минималните квалификационни изисквания”. Д. Б. е представил доказателства за продължителността на неговия професионален опит, по които административният орган не се е произнесъл.

Заявителят е започнал обучението си през 1998г., т.е. преди приемането на Република България в Европейския съюз, и приключил същото през 2001г. след полагане на държавен изпити, с диплома, чието копие е приложил по преписката. В административното производство не са обсъдени представените от Д. Б. доказателства - сертификат АА № 0004269/16.09.2012г. за полагане на квалификационен изпит и придобиване на специалност „Хирургия” – решение на изпитната квалификационна комисия при Г. ННИ по спешна помощ „Н. В. С.”, протокол № 935 от 14.09.2012г.; удостоверение за повишаване на квалификацията по процесната специалност в периода 16.07.2012г. – 16.09.2012г. в Г. ННИ по спешна помощ „Н. В. С.”, които очевидно са придобити след 01 януари 2007 г., и с оглед на съдържанието им са относими при извършване на преценката допустимо ли е признаването на специалност „Хирургия“ и при какви изисквания или последващи мерки, които е необходимо да се приложат /§ 3б от ДР/. По тези съображения, би

следвало да се изключи въобще приложението на § 3а, ал. 1 от ДР на ЗППК, доколкото тази разпоредба се отнася за случаите извън обхвата на § 3 ДР ЗППК.

Но дори и приложение да намира разпоредбата на § 3а, ал. 1 от ДР на ЗППК, съгласно която „извън случаите по § 3 доказателство за професионална квалификация, издадено в трета държава на български гражданин или на друг гражданин на държава членка, 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”, то трябва да бъдат изложени доводи в какво се изразява значителността на изброените за конкретния случай несъответствия. С тази норма законодателят определя как да се ценят доказателствата, тяхната доказателствена тежест в специфичния случай, когато гражданин на Европейския съюз притежава доказателство за професионална квалификация, издадено от трета държава, което не е признато от държава членка. Законодателят, за да признае на доказателството за професионална квалификация правното значение на доказателство за професионална квалификация по Закона за признаване на професионални квалификации, изисква съответствие със знанията, уменията и съответния стаж, определени от българското законодателство за упражняване на съответната професия. Следователно тази норма не определя кога органа по признаването има право да откаже признаване на професионална квалификация, а определя правилата на доказване. Цитираната норма би била приложима при съответствие на сравнените специализирани знания, умения и стаж, което ако е налично, би довело до автоматично признаване на придобитата специалност. Случаят не е такъв и не се твърди от жалбоподателя пълно съответствие. Въпреки това, се изисква прилагането на подход за изясняване на понятието „съответствие“ и допустимо ли е, при несъответствие, да се уважи искането на заявителя и при какви условия /по аргумент на общата регламентация на чл. 83 във връзка с чл. 29-30 ЗППК/. Самата разпоредба на § 3а, ал. 1 от ДР на ЗППК не прави разграничение между понятията „значителни“ и „незначителни“, „съществени“ и „несъществени“, поради което, излагайки твърдения за значителността на несъответствията между полученото в Руската федерация следдипломно обучение за придобиване на специалност и изискванията, поставени в Република България, органът по признаване дължи конкретни мотиви след извършване на обективно сравняване на продължителността на обучението, хорариума от часове по

някои дисциплини и липсата на обучение по задължителни такива, полагането на задължителни колоквиуми след тях. Съгласно чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото. При положение, че законодателят не е дал легално определение на употребеното в § 3а на ДР на ЗППК понятие „съответствие“ и не е определил съдържанието му чрез определяне на степента на съответствието, то с оглед на задължението за тълкуване в съответствие със смисъла на другите разпоредби в закона няма основание да се приеме, че законодателят е искал пълно, сто процентово съответствие, съвпадане на знанията, уменията и стажа. Най-малкото това не отговаря на житейската логика, защото едва ли е възможно да има пълно покриване, до час и в обем на националните изисквания с тези, които заявителят установява. Ако се приеме, че законът изисква пълно съвпадение това би значело никога да не се признае професионална квалификация на гражданин на Европейския съюз, придобита в трета страна, когато квалификацията не е признат в друг държава-членка. Не това е целта на закона - да търси пълно покритие на знанията, уменията и стажа. Законът търси да не са налице съществени несъответствия, а не пълно съответствие, а дори когато са налице съществени несъответствия е създал механизъм за тяхното преодоляване. И това е логично, защото целта на Закона за признаване на професионални квалификации е да подпомага и премахва пречките пред свободното движение на хора и услуги в рамките на Европейския съюз, а в случая става въпрос за гражданин на Европейски съюз, за български гражданин, който иска да реализира правото си на упражняване на професия. Горното се обуславя и от разпоредбата на § 5 на чл. 14 от Директива 2005/36/ЕО, която въвежда принципа на пропорционалността. „По-специално, ако приемащата държава-членка възнамерява да изиска от молителя покриване на период за приспособяване или явяване на изпит за правоспособност, тя трябва първо да провери дали знанията, придобити от молителя в процеса на професионалния му стаж в държава-членка или в трета страна, са от такъв характер, че да компенсират, изцяло или отчасти, установените съществени несъответствия“ /чл. 31, ал. 4 ЗППК – в редакцията към датата на подаване на заявлението/.

От друга страна, в продължение на § 3а, ал. 1 от ДР на ЗППК законодателят въвежда специалното правило на § 3б, ал. 1 от ДР на ЗППК, съгласно което „когато при сравняване на специализираните

знания, умения и стаж, удостоверени с доказателства за професионална квалификация за професиите по чл. 4, т. 1, издадени в трета държава на български граждани, чието обучение е започнало преди и е завършило след 1 януари 2007 г., със знанията, уменията и съответния стаж, изисквани от българското законодателство за упражняване на същата професия, се установи несъответствие, органът по признаване на професионални квалификации може да предложи преминаване на допълнително обучение по учебните дисциплини, които не са изучавани или са изучавани в недостатъчен обем и съдържание, полагане на изпити и/или провеждане на съответния стаж ”. Фактическият състав на разпоредбата включва следните елементи: 1. сравняване на специализираните знания, умения и стаж, удостоверени с доказателства за професионална квалификация, издадени в трета държава, със знанията, уменията и съответния стаж, изисквани от българското законодателство за упражняване на същата професия; 2. професия по чл. 4, т. 1 от ЗППК, в която разпоредба е включена и „лекар-специалист”; 3. на лице заявител български гражданин; 4. обучението да е започнало преди и е завършило след 1 януари 2007 г.; 5. несъответствие между знанията, уменията и съответния стаж. При осъществяване на тези елементи органът по признаването може да предложи: 1. преминаване на допълнително обучение по учебните дисциплини, които не са изучавани; 2. преминаване на допълнително обучение по учебните дисциплини, които са изучавани в недостатъчен обем и съдържание; 3. полагане на изпити; 4. провеждане на съответния стаж. Възможностите, които органът по назначаването може да предостави, са регламентирани така, че при всеки конкретен случай да се извърши преценка и да се предостави някоя от тях – единствено, две или три, съответно всички. В заповедта не е посочено, че заявителят не се е обучавал по конкретните модули, разпределени в рамките на петгодишното обучение, а че не е положил предвидените в учебната програма задължителни колоквиуми след всеки модул, които са част от обучението. Посочено е също, че не са извършени цитираните оперативни процедури, а положеният от него изпит не може да се приеме за равностоян на държавен изпит за специалност. Тези твърдения се опровергават от приложените към заявлението доказателства, които, както бе посочено по-горе, не са обсъдени в пълнота от административния орган. Последният не е съобразил полагането на изпити по дисциплини и практика в отделения, както и квалификационен изпит пред държавната изпитна комисия към НИИ за спешна помощ „Н. В. С.“. При това би могло да се твърди, че са налице всички елементи от фактическия състав на § 3б, ал. 1 от ДР на ЗППК за предоставяне на някоя

от компесационните мерки, изброени в разпоредбата. От друга страна, несъответствието не пречи приложимостта на разпоредбите на чл. 29 и чл. 30 във връзка с чл. 83 от ЗППК, гарантиращи преминаването на стаж за приспособяване или полагане на изпит. Законодателят е ползвал свързващия съюз „или“, което предполага избор между двете възможности или едновременното им прилагане. За нито една от горните възможности административният орган не е изложил мотиви защо не следва да бъдат предоставени, не е разгледал случая в съответствие с релевантния материален закон и на формално основание - § 3а от ДР на ЗППК е отказал признаването на придобитата от Д. Б. в Руската федерация специалност „Хирургия“. Дори не е коментирал, след като е приел за приложима разпоредбата на § 3а, ал. 1 от ДР на ЗППК, допустимо ли е приравняване на предоставените доказателства за придобитата специалност, доколкото при несъответствие, както европейският, така и българският законодател, са предвидили прилагането на компесационни мерки.

В обобщение: съгласно утвърдената се съдебна практика разпоредбите на § 3 и § 3а ДР на ЗППК се отнасят единствено в хипотезите на приравняване на доказателствата за придобитата ПК /вж. § 1, т. 3 ДР ЗППК/, но в тях не се съдържа правното основание за отказ по смисъла на чл. 84, ал. 4 ЗППК. § 3 и 3а ДР на ЗППК не създават специален ред за разглеждане на заявленията на тези лица, тъй като те регламентират значението на доказателствата, не процедурата. § 3б ДР на ЗППК като визира лицата, придобили квалификация извън Европейския съюз, на практика представлява обобщение на правата, които лицата, придобили професионална квалификация в държава-членка имат по силата на чл. 29, 30 и 31 ЗППК. Т.е. тази норма нито отнема, нито ограничава права, защото до същия резултат се стига и чрез разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗППК, която неоснователно ответникът твърди, че не намира приложение в случая. Нормата на § 3б ДР на ЗППК, обаче, обвързва приложимостта ѝ само при получаването на обучение в конкретен времеви период. Ако обучението в трета страна не е започнало преди и завършило след 1 януари 2007г., се формира извод, че за лицата, които претендират признаването на придобитата ПК, няма правен ред да осъществят това свое право. Неслучайно и самият орган се е позовал именно на норма от общия ред, за да издаде акта си - чл. 84, ал. 4 ЗППК. Няма друга, освен общата система за признаване на професионални квалификации, визирана в чл. 24 - 32 ЗППК, която да е приложима за лица, придобили професионална квалификация в трети държави.

Разпоредбата на § 3б от ДР на ЗППК въвежда правило

административният орган да предложи някоя/и или всички от компесаторните мерки при несъответствия, установени при сравняване на специализираните знания, умения и стаж. Неприлагането на тази норма и липсата на мотиви накърнява правото на заявителя да му бъде призната придобитата специалност и да упражнява своята професия на територията на Република България. Липсата на ясно посочване на правното основание, под което да бъде подведена и осъществилата се фактическа обстановка, ограничава преценката за материална законосъобразност на акт, както и спазена ли е била процедурата по събиране и оценяване на доказателства пред органа по признаване. Заместник-министърът на здравеопазването не е посочил кои от предпоставките в хипотезата на § 3а ДР на ЗППК не са налице, за да се мотивира отказ за признаване на специалност, нито е коментирал защо не намират приложение разпоредбите на § 3 и § 3б от ДР на ЗППК. В случая административният орган е длъжен да обоснове защо предприема дадено действие, като изложи фактически и правни основания с оглед правото на защита на Д. Б. и възможността на съдът да провери законосъобразността на акта по чл. 169 от АПК.

Така направеният от компетентния орган извод за значителност на несъответствията с нормативните изисквания за упражняване на професията „лекар-специалист”, които не могат да бъдат преодолени чрез полагане на изпит за признаване на правоспособност или преминаване на стаж за приспособяване, не намира опора в събраните в административната преписка доказателства. Преодоляващите несъответствията мерки са приложими на общо основание към конкретната хипотеза, тъй като в противен случай би било налице дискриминационно третиране на жалбоподателя. При предоставена законова възможност спрямо лицата да бъде приложена по-благоприятна мярка, чрез която също се постига целта на закона, независимо дали несъответстващото на националните изисквания обучение е било получено в държава членка или в трета държава, органът е длъжен да я приложи, ако са налице условия за това. Законът за признаване на професионални квалификации 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 светлина. В някои свои решения ВАС на РБ застъпва разбиране, че в качеството си на орган, носител на специфични знания, да прецени дали са съществени несъответствия на доказателствата за професионална квалификация с изискванията на закона, комисията към Министъра на здравеопазването, когато установи несъответствие, е длъжна да предложи на органа по признаването, прилагането на компенсационни мерки. Тя няма право на избор между двете алтернативи. Изборът принадлежи на заявителя. На него е предоставено да избира дали да бъде допуснат до стаж за приспособяване или да държи съответния за това изпит. Вярно е, че Директивата е акт, който обвързва държавата-членка по отношения постигането на определен резултат, като националните власти са свободни при избора на формата и средствата за постигането на този резултат. Дори и да не се позоваваме на императивните разпоредби на Директивата, същата е транспонирана от българския законодател, като за съответните случаи се прилагат правилата без разграничение държавата по придобиване на ПК. Ответникът е бил длъжен да предложи компенсаторен механизъм и да гарантира осъществяване правото на заявителя да му бъде призната в последващ момент придобитата от него ПК. При това настоящата съдебна инстанция формира извод за незаконосъобразност на акта, поради противоречие с материалния закон и неговата цел, което е предпоставка за отмяната му по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 4 и т. 5 от АПК.

В заключение: следва да се уточни, че при липсата на предпоставки за автоматично признаване, приложимо *ex lege*, и констатирани несъответствия се прилагат разпоредбите на чл. 83 във връзка с чл. 29 и чл. 30 от ЗППК. Съдебната практика разграничава мерките по чл. 29 и чл. 30 от ЗППК от тези по § 3 и § 3б от ДП на ЗППК като компенсационни и сочи, че при липсата на предпоставките на § 3 и § 3б от ДР на ЗППК като специални правни норми на общо основание се прилагат чл. 29 и чл. 30 от ЗППК, тъй като в противен случай би се обусловило дискриминационно третиране спрямо жалбоподателя. В случая няма данни, Д. Б. да е претендирал автоматично признаване на получената от него специалност, напротив – той обективира искане преписката да бъде върната на административния орган, който в съответствие със събраните по нея доказателства да му предложи компенсационна мярка – преминаване на стаж или явяване на изпит. Дори и да се направи разграничение между случаите на придобиване на специалност в държава-членка и тези в трета държава, то законодателят е предвидил изрично, дерогирайки

приложението на общите разпоредби, при осъществяване фактическия състав на § 3 и § 3б от ДР на ЗППК да се предостави на заявителя право да компенсират тези несъответствия, да се обучи в съответствие с българските единните държавни изисквания и да положи изпити, практики, с цел упражняване на регулирана професия на територията на Република България. И все пак това не означава, че ако процесният казус попада в обхвата на § 3а ДР на ЗППК, не могат да бъдат предвидени и приложени компенсационни механизми – от една страна, защото по отношение на лицата, придобили специалност в трета страна, би се ограничил достъпът до признаването ѝ и упражняването на регулирана професия на територията на Република България в случаите, в които не може да се приравни доказателството за ПК след сравняване и установяване на пълно съответствие специализираните знания, умения и стаж, а от друга, защото липсата на изрична законова регламентация и разписването на конкретни правила в разпоредбите на § 3, § 3а и § 3б от ДР на ЗППК не следва да ограничава правата на гражданите на Република България да инициират процедурата по чл. 77 и следващите от ЗППК по аргумент от чл. 46, ал. 1-2 ЗНА.

По изложените съображения подадената от Д. Б. жалба следва да бъде уважена като основателна и доказана по своето правно основание, а обжалваната заповед подлежи на отмяна, като преписката се връща на административния орган за ново произнасяне съобразно дадените с настоящото решение указания по тълкуването и прилагането на закона съгласно чл. 173, ал. 2 от АПК. Развитите в обстоятелствената част на жалбата твърдения и съображения на жалбоподателя се подкрепят от събрания в процеса писмен доказателствен материал, като съдът, извежда своите окончателни правни изводи при прилагане на правилата на разпределение на доказателствената тежест в процеса по смисъла на чл.170, ал.1 от АПК, защото ответникът не доказва съществуването на фактическото и правно основание, посочено в акта, и изпълнението на законовите изисквания, които са го мотивирали при неговото постановяване, за да настъпят разпоредените с издаването му неблагоприятни за оспорващата страна правни последици.

С оглед изхода от спора и чл. 143, ал. 1 и чл. 226, ал. 3 АПК, чл. 144 от АПК във връзка с чл. 80 ГПК, в съответствие с т. 11 от Тълкувателно решение № 6/06.11.2013г. по тълкувателно дело № 6/2012г., ОСГТК на ВКС, задължително за съдилищата по чл. 130, ал. 2 от ЗСВ, предвид изричното обективизиране на претенция в полза на Д. Н. Б. следва да бъдат присъдени разноски в размер на сумата от 1 210.00 /хиляда двеста и десет/ лева. Те представляват държавна такса в размер на 10.00 лева,

платено в брой адвокатско възнаграждение в размер на 600.00 лева по договор за правна защита и съдействие № 115489/21.10.2016г. /л. 20 от адм. дело № 11558/2016г. на АССГ/ и платено по банков път адвокатско възнаграждение в размер на 600.00 лева по договор за правна защита и съдействие № 154630/08.07.2017г. /л. 11-12 от адм.дело № 8143/2017г./

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2, чл. 173, ал. 2 и чл.174 от АПК, *Административен съд София-град, II-ро отделение, 22-и състав,*

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата на Д. Н. Б., *Заповед № РД-18-30/21.06.2016 г.* на Заместник-министъра на здравеопазването.

ВРЪЩА преписката на Заместник - Министъра на здравеопазването за ново произнасяне по заявлението на Д. Н. Б. с вх. № УДО-С-14/30.10.2015г. съобразно задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона в тримесечен срок от влизане в сила на постановления съдебен акт.

ОСЪЖДА Министерство на здравеопазването, с адрес: [населено място], пл. „Света Неделя” № 5, да заплати на Д. Н. Б. ЕГН [ЕГН] с адрес: [населено място], [улица] сумата в размер на 1 210.00 /хиляда двеста и десет/ лева на основание чл.143 ал.1 от АПК.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 - дневен срок от съобщаването му чрез Административен съд София - град пред Върховния административен съд на Република България.

Съдия: