

РЕШЕНИЕ

№ 27513

гр. София, 08.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, второ отделение 27 състав, в публично заседание на 23.06.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Димитър Петров

при участието на секретаря Стаменка Симеонова, като разгледа дело номер **1082** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.76, ал.5 ЗЗО, вр. чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба на „Специализирани болници за рехабилитация – Национален комплекс“ ЕАД, срещу Заповед за налагане на санкции № РД-25-2197/22.12.2025г., издадена от директора на РЗОК – Б..

Жалбоподателят оспорва административния акт като незаконосъобразен и необоснован. Поддържа, че е постановен в нарушение на административнопроизводствените правила и на изискванията за форма и мотивираност на административния акт, тъй като не са ясно посочени конкретно нарушените правни норми, съответстващи на посочените обстоятелства, които да са основание за налагане на санкции. По същество оспорва и да е допуснато нарушение по отношение събраната сума за услуга „ Такса за предварителна обработка на документи преди хоспитализация с цел прецизиране на противопоказания по т.5 от ПЗР на Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ“, тъй като тя се налага с оглед необходимостта преди хоспитализация да се извърши преценка за наличие на абсолютни или относителни противопоказания за настаняване на пациенти, тъй като част от използваните природни ресурси в различните филиали на жалбоподателя, не са подходящи за пациенти с определени заболявания и здравословни проблеми. Поддържа, че тази такса не се отнася за заплащане или доплащане на медицински услуги от ЗОЛ във връзка с изпълнение на съответните КП, с оглед на което и не са компетентни органите на РЗОК да констатира нарушения и налагат санкции. Поддържа и, че актът не съответства на целите на закона. Прави искане оспорената заповед да бъде отменена.

Ответникът - директор на РЗОК – Б., чрез своя пълномощник оспорва жалбата.

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

Фактическата обстановка не е спорна и се установява от приетите по делото писмени доказателства.

Между Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) – възложител и „СБР - НК“ ЕАД филиал П. - изпълнител, е сключен договор № 020414/17.10.2023г., на основание чл.59, ал.1 от ЗЗО и в съответствие с НРД – МД за 2023-2025г., за оказване на болнична медицинска помощ (БМП) по клинични пътеки от приложение № 9 към чл.1 от Наредба № 9 от 10.12.2019г., и посочени в приложение № 17 на НРД – МД за 2023-2025г.

Със Заповед № РД-25-1910/10.11.2025г. на директора на РЗОК – Б., на основание чл.72, ал.2 от ЗЗО, чл.4 от Закон за бюджета на НЗОК за 2025г. и гл.20 и гл.21 от НРД за МД 2023-2025г., е наредено да се извърши проверка на „СБР - НК“ ЕАД филиал П., по изпълнение на индивидуален договор № 020414/17.10.2023г. за оказване на БМП.

Със заповедта са определени: срокът на проверката, видът и обхватът – тематична и място на проверката – в лечебното заведение и в РЗОК – Б.. Със заповедта са определени лицата, които да извършат проверката – контрольори в РЗОК - Б., както и техните задачи: 1. Установяване на съответствието на организацията на ДЛП с изискванията на НРД – МД 2023-2025г., във връзка с изпълнение на чл.13 от Правилата за условията и реда за прилагане на чл.4, ал.1, ал.2 и ал.3 от ЗБНЗОК за 2025г., съгласно Контролна процедура – Приложение 1.1 с вх.№ 35-00-902/04.06.2024г.; 1.1. Проверка на съответствието на отчетената, но незаплатена дейност с изискванията на НРД за медицинските дейности 2023-2025г. за м. октомври 2025г. по Приложение № 2 от Правилата за условията и реда за прилагане на чл.4, ал.1, ал.2 и ал.3 от ЗБНЗОК за 2025г.; 2. Внезапен контрол по време на предоставяне на болнична помощ в клиници и отделени, отчитащи дейности по приложение № 2 по време на болничното лечение; 3. Контрол по писма от управителя на лечебното заведение; 4. Контрол по справки и доклади от РЗОК – Б..

Проверката е извършена от определените служители, като за резултатите от нея е съставен Протокол № 1950/21.11.2025г. – приложен към делото. Констатирано е в протокола, а и не се оспорва, че при извършения внезапен контрол по т.2 от задачите, не са установени нарушения. По т.3 и т.4 от задачите е констатирано, че няма постъпили писма от управителя на лечебното заведение, както и доклади и справки от РЗОК – Б.. По отношение на проверката за изпълнение на т.1 от задачите, проверяващите са установили, а и не се оспорва, че при проверката на медицинската и финансова документация на двама пациенти с ИЗ № 6110/3910 (хоспитализиран в ЛЗ за периода 14-21.10.2025г. по КП № 262.1.) и ИЗ № 5955/3816 (хоспитализиран в ЛЗ за периода 06-13.10.2025г. по КП № 262.1.), съгласно издадените от лечебното заведение фактури, пациентите са заплатили по време на престоя си суми, в които са включени и процесната сума в размер на 35 лева, начислена като „Такса за предварителна обработка на документи преди хоспитализация с цел прецизиране на противопоказания по т.5 от ПЗР на Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ“.

Към протокола са приложени извлечения от ИЗ за двамата пациенти; заявления-декларация, че пациентите са направили информиран избор в съответствие с изискването на чл.24б от Наредбата за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ, след запознаване с ценоразписа на лечебното заведение; декларации по отношение източника на заплащане за диагностика и лечение. Не е спорно, че въз основа на издадени от лечебното заведение фактури, на двамата пациенти са начислени и процесните суми – по 35 лева, с основание: „Такса за предварителна обработка на документи преди хоспитализация с цел прецизиране на противопоказания по т.5 от ПЗР на Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ“.

Протоколът е връчен на директора на филиал „П.“ на „СБР - НК“ ЕАД, като срещу констатациите са постъпили писмени възражения от лечебното заведение. Не е сформирана арбитражна комисия, като въз основа на протокола, събраните данни и изготвения доклад от проверяващите служители, директорът на РЗОК – Б. е издал оспорената Заповед за налагане на санкции № РД-25-2197/22.12.2025г., с която на основание чл.76, ал.4 от ЗЗО и чл.464, ал.3 и чл.473, ал.5 от НРД – МД за 2023-2025г., на жалбоподателя са наложени две санкции „финансова неустойка“ в размер на по 250 лева – за двата случая по ИЗ, общо – 500 лв. За да достигне до този извод органът е приел, че с изискването на сумата в размер на 35 лева, лечебното заведение е изисквало плащане/доплащане от здравноосигурено лице, с което са нарушени чл.55, ал.2, т.2, т.3 и т.7 от ЗЗО, чл.33, т.4 от НРД за МД 2023-2025г., вр. чл.2, ал.4 от Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ (НОПДМП). Посочено е още в мотивната част на заповедта, че като не изпълняват изискванията заложи в НРД – МД, изпълнителите на медицинска помощ не осигуряват на ЗОЛ медицинска помощ по вид, обем и качество, съответстваща на договорената, както и не извършват качествено и пълно документиране на оказаната от тях медицинска помощ, съгласно условията на НРД. Приел е, че лечебното заведение е извършило описаните нарушения и същите обосновават налагане на санкции по смисъла на чл.455, ал.3 от НРД за МД за 2023-2025г.

В хода на съдебното производство е приет като писмено доказателство Констативен протокол за извършена проверка № КП-215/04.03.2026г., издаден от длъжностни лица в ИА „Медицински надзор“, по повод извършена извънредна проверка в „Специализирани болници за рехабилитация – Национален комплекс“ ЕАД, с предмет жалби на пациенти, в това число и за събираната такса от 35 лева.

Разпитана е като свидетел д-р М. И. М. – директор на филиал "П." от структурата на жалбоподателя. Разяснява, че таксата от 35 лева се събира за дейност по предварителен подбор на пациентите. Преди да бъде направена резервация се изискват медицинските документи на пациентите, които документи предварително се разглеждат от медицински специалисти, за да се прецени дали пациентът може да постъпи в съответния филиал, с оглед особеностите и спецификите на всеки един от тях. Получават по много писма и документи и за да се прецени за кои от тях е най-благоприятно лечението в съответния филиал, се събира таксата за преглед на документацията преди постъпването. Свидетелства, че в управлението от свидетелката филиал съществува специален отдел „Резервации“, в който двама служители работят само във връзка с обработката на изпратените от пациентите медицински документи.

Други доказателства, относими за предмет на доказване по делото, не са ангажирани.

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

Съгласно разпоредбата на чл.76, ал.5 ЗЗО, санкциите подлежат на съдебно обжалване по реда на АПК.

Съгласно правомощията си по чл.146 АПК съдът при преценка законосъобразността на административния акт проверява дали е издаден от компетентен орган (т.1), в съответната форма (т.2), допуснато ли е съществено нарушение на административно-производствени правила при издаването му (т.3), налице ли е противоречие на административния акт с материалноправни разпоредби (т.4) и несъответствие с целта на закона (т.5), като съдът не е ограничен от посочените от оспорващия основания, а проверява всички основания по чл.146 АПК.

Съдът като взе предвид събраните по делото доказателства приема, че оспорената Заповед за налагане на санкции № РД-25-2197/22.12.2025г. е нищожна поради липса на материална компетентност на директора на РЗОК – Б., да се произнесе по въпрос, който е извън обхвата на правомощията му, аналогично с приетото от ВАС съгласно Решение № 7260 от 30.06.2025 г. на

ВАС по адм. д. № 6482/2024 г., VI о.

Посочените от административния орган обстоятелства послужили като фактическо основание за издаване на процесната заповед са изискването пациентите да заплатят такса в размер на 35 лева – „за предварителна обработка на документи преди хоспитализация с цел прецизиране на противопоказания по т.5 от ПЗР на НОПДМП“. Тези обстоятелства са квалифицирани от административния орган като нарушение на чл.2, ал.4 от НОПДМП, която норма гласи, че лечебните заведения сключили договор с НЗОК за оказване на медицинска помощ, не могат да определят цени и да изискват и приемат плащания/доплащания от задължително здравноосигурените лица за предоставяната им медицинска помощ от пакета по ал. 1, за която лицата имат съответното направление, издадено по реда на тази наредба. Както изрично е посочено в заповедта за възлагане на проверката, както и в оспорения акт за налагане на санкции, административното производство е протекло по реда на чл.72 и следв. от ЗЗО.

По този ред се осъществява контролът по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ, който контрол на основание чл.72, ал.2 ЗЗО се осъществява чрез проверки, извършвани от длъжностни лица - служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и от длъжностни лица от РЗОК - контрольори. Тоест, предметът на контрола осъществяван от служителите на НЗОК/РЗОК е строго определен – като такъв по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицински и/или дентални дейности.

В същото време, в чл.45, ал.1 от ЗЗО са изчерпателно изброени видовете медицинска помощ, които подлежат на заплащане от НЗОК: 1. медицински и дентални дейности за предпазване от заболявания; 2. медицински и дентални дейности за ранно откриване на заболявания; 3. извънболнична и болнична медицинска помощ за диагностика и лечение по повод на заболяване; 4. долекуване, продължително лечение и медицинска рехабилитация; 5. неотложна медицинска помощ; 6. медицински грижи при бременност, раждане и майчинство; 8. аборти по медицински показания и при бременност от изнасилване; 9. дентална помощ; 10. медицински грижи при лечение в дома; 11. предписване и отпускане на разрешени за употреба лекарства, предназначени за домашно лечение на територията на страната; 12. предписване и отпускане на медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, предназначени за домашно лечение на територията на страната, както и на медицински изделия, прилагани в болничната медицинска помощ; 13. медицинска експертиза на трудоспособността; 14. транспортни услуги по медицински показания. 15. медицински дейности, лекарствени продукти, диетични храни за специални медицински цели, медицински изделия и високоспециализирани апарати/уреди за индивидуална употреба по чл. 82, ал. 1, т. 1а, 2, 3а, 6б и ал. 1а и 3 от Закона за здравето, както и медицински изделия, помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания, извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, финансирани с трансфер от Министерството на здравеопазването съгласно закона за бюджета на НЗОК за съответната година. Съгласно чл. 45, ал. 2 от ЗЗО, медицинската помощ по ал. 1, с изключение на т. 11, 12 и 15, се определя като пакет, гарантиран от бюджета на НЗОК, с наредба на министъра на здравеопазването.

Следователно, в медицинската помощ по чл. 45, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗО не се включват услуги, които допълнително се заплащат от пациентите, в това число и процесните услуги – „за предварителна обработка на документи преди хоспитализация с цел прецизиране на противопоказания по т.5 от ПЗР на Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ“. Такива услуги не попадат в обхвата на Националния рамков договор за медицинските дейности 2023-2025 г. Тоест, извън компетентността на РЗОК/НЗОК, в случая на РЗОК-Б., е да извършва контрол по изпълнението изискванията за събиране на такава такса. Относно предоставянето на

допълнителни услуги по предварителна обработка на документи – преди хоспитализация, РЗОК съответно не е оправомощен да прави проверки и да налага санкции, поради което и процесната заповед е нищожна поради липса на материална компетентност на органа да се произнесе по материя, която е извън обхвата на правомощията му. Тези услуги подлежат на заплащане от пациентите, а не от бюджета на НЗОК, поради което няма как да бъде налагана санкция – финансова неустойка, тъй като допуснатите евентуални нарушения на тази разпоредба нямат за своя последица нанасяне на щети на бюджета на НЗОК, за чието изпълнение/неизпълнение следи РЗОК/НЗОК. Тези услуги са заплащани от пациентите, не са част от и не засягат здравноосигурителната система на Република България. Тези разходи за допълнителни услуги не са предвидени като перо в бюджета на НЗОК за съответната година. Тези аргументи по въпроса за компетентността на директора на РЗОК при извършване на проверки по реда на чл.72 ЗЗО са изложени и в цитираното по-горе Решение № 7260 от 30.06.2025 г. на ВАС по адм. д. № 6482/2024 г., VI о.

С процесната заповед са наложени санкции финансова неустойка на основание чл. 455, ал. 3 от НРД за МД 2023-2025 г. Съгласно тази разпоредба, когато изпълнител на болнична медицинска помощ наруши условията и реда за оказване на медицинска помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, определени в този НРД, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, налага санкция "финансова неустойка" в размер от 200 до 500 лв. Съгласно чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, Националните рамкови договори съдържат: т. 2. - отделните видове медицинска помощ по чл. 45. Следователно наложените санкции са на правно основание, неотнормирани и неприложими към посочените в заповедта обстоятелства, тъй като таксата за предварителна обработка на документи не касае медицинските дейности, предвидени в обсъдения по-горе чл. 45 от ЗЗО и включени в обхвата на НРД за МД 2023-2025 г. Така описаните в заповедта нарушения, не могат да бъдат квалифицирани по цитирания като правно основание чл. 33, т. 4 от НРД за МД 2023-2025 г., която норма въвежда забрана за изпълнителите на медицинска помощ да изискват плащане или доплащане от осигуреното лице за видове медицинска дейност, която е заплатена от НЗОК. Процесната събирана такса обаче, не представлява допълнително доплащане на вид медицинска дейност заплатена от НЗОК, поради което и посоченото в заповедта правно основание на нарушението е неприложимо в случая.

Отделно от това, следва да се отбележи, че тъй като цитираната Наредба за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ е издадена на основание чл.81, ал.3 от Закона за здравето (ЗЗ), то приложими към неизпълнението ѝ са административно-наказателните разпоредби предвидени в този закон. Съгласно чл. 221, ал. 1 от ЗЗ, лечебно заведение, което наруши права на пациент, регламентирани с този закон и с нормативните актове по прилагането му, се наказва с глоба от 300 до 1000 лв., а при повторно нарушение - от 500 до 1500 лв. Съгласно чл. 221, ал. 2 от ЗЗ, когато нарушението по ал. 1 е извършено от лечебно заведение - едноличен търговец или юридическо лице, се налага имуществената санкция в размер от 500 до 1500 лв., а при повторно нарушение - от 1000 до 3000 лв. Според чл. 229, ал. 1 от ЗЗ, който наруши разпоредбите на този закон или нормативните актове по прилагането му извън случаите по чл. 209 - чл. 228в, се наказва с глоба от 100 до 600 лв., а при повторно извършване на същото нарушение - от 500 до 3000 лв. Нормата на чл. 229, ал. 2 от ЗЗ сочи, че когато нарушението по ал. 1 е извършено от юридическо лице, се налага имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лв., а при повторно нарушение - от 2000 до 5000 лв. В чл. 233а от ЗЗ е предвидено, че нарушенията по чл. 220, 221, 224, 226 и 228а се установяват с актове, съставени от длъжностни лица, определени от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор", а наказателните постановления се издават от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор". Също така, съгласно чл. 235 от ЗЗ, нарушенията по чл. 229 се установяват с актове, съставени от държавни здравни инспектори или от длъжностни лица, определени от директора на регионалната здравна инспекция или от изпълнителния директор на Изпълнителна

агенция "Медицински надзор", а наказателните постановления се издават от директора на регионалната здравна инспекция или от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор". Съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват съгласно разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания. (чл. 236 от ЗЗ).

В конкретния случай, видно и от приетия като писмено доказателство Констативен протокол за извършена проверка № КП-215/04.03.2026г. от длъжностни лица в ИА „Медицински надзор“, се установява, че именно по жалби на пациенти за плащане на процесната такса от 35 лева, пред компетентния орган - ИА „Медицински надзор“, е образувано административно производство и е назначено извършването на проверка. Именно тези обстоятелства са предмет на проверка в това производство – дали със събирането на тази такса се нарушават права на пациентите по Закон за здравето, съответно издадената въз основа на него - Наредба за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ, като компетентни да извършат проверката и да констатират нарушения са държавни здравни инспектори или длъжностни лица, определени от директора на регионалната здравна инспекция или от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор". В изпълнение на законовите си правомощия, със Заповед № РД-13-256/20.02.2026г. зам.-изпълнителния директор на ИА „Медицински надзор“ е назначил комисия в състав длъжностни лица от И., която да извърши извънредна проверка в „СБР – НК“ ЕАД по повод постъпилите жалби от пациенти, в това число и за събиране на процесната такса. В това административно производство, пред И. следва да се реши въпросът, дали таксата се събира в нарушение на ЗЗ и НОПДМП.

В оспорената в настоящото производство Заповед за налагане на санкции № РД-25-2197/22.12.2025г., издадена от директора на РЗОК – Б., изрично е посочено, че санкциите се налагат за констатирано нарушение на чл.2, ал.4 от НОПДМП. По изложените по-горе мотиви обаче, правомощия да съставят актове за установяване на нарушенията и за санкциониране на нарушителите има изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор". С такава компетентност не разполага директорът на РЗОК – Б., с оглед на което издадената от него Заповед за налагане на санкции № РД-25-1851/05.11.2025г. е нищожна, респ. подадената срещу акта жалба е основателна.

На основание чл.173, ал.2 АПК, когато актът е нищожен поради некомпетентност на органа, който го е издал, съдът изпраща преписката на съответния компетентен административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

В тази връзка, преписката съдържаща констатациите от проверката обективирани в Протокол № 1950/21.11.2025г., заедно с всички документи, следва да се изпрати на компетентния административен орган - изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор", за преценка дали са данни за нарушение на правилата на Закона за здравето и Наредба за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ, по отношение събраната такса за двама пациенти - ИЗ № 6110/3910 (хоспитализиран в ЛЗ за периода 14-21.10.2025г. по КП № 262.1.) и ИЗ № 5955/3816 (хоспитализиран в ЛЗ за периода 06-13.10.2025г. по КП № 262.1.).

При този изход на делото, право на разноски на основание чл.143, ал.1 АПК има жалбоподателят. Претендира сумата от общо 457,56 евро, от които: 25,56 евро – платена държ. такса и 432 евро – платено адвокатско възнаграждение с вкл. ДДС, съгласно приложените фактура и платежно нареждане. Ответникът релевира възражение по чл.78, ал.5 ГПК за прекомерност на платеното адвокатско възнаграждение, което съдът намира за неоснователно, предвид уговорения размер (360 евро), включеният ДДС, както и извършените процесуални действия по делото.

Воден от горното, Административен съд – София-град, 27 състав

РЕШИ:

ОБЯВЯВА по жалба на „Специализирани болници за рехабилитация – Национален комплекс“ ЕАД, **НИЩОЖНОСТТА** на Заповед за налагане на санкции № РД-25-2197/22.12.2025г., издадена от директора на РЗОК – Б., поради некомпетентност на органа издал акта.

ИЗПРАЩА на основание чл.173, ал.2 от АПК, административната преписка на компетентния административен орган - изпълнителен директор на Изпълнителна агенция "Медицински надзор", за преценка дали са данни за извършено нарушение.

ОСЪЖДА Районна здравноосигурителна каса - Б., да заплати на „Специализирани болници за рехабилитация – Национален комплекс“ ЕАД с ЕИК[ЕИК], сумата от 457,56 евро – съдебни разноси.

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

СЪДИЯ: