

# РЕШЕНИЕ

№ 16104

гр. София, 27.04.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 68 състав, в**  
публично заседание на 22.04.2026 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Вяра Русева**

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **3378** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-178 АПК във вр. с чл.74 ал.5 от ЗЗО.

Образувано е по жалба на „Диагностично-консултативен център XII- София“ЕООД срещу Заповед за налагане на санкции № РД 253С-00-84 от 10.03.2026г, издадена от Управителя на Национална здравноосигурителна каса /НЗОК/ в частта относно размера на санкцията по всяка от точките с която на жалбоподателя на осн. чл.453 ал.1 т.1 и ал.2, чл. 454, чл. 463 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г е наложена санкция- „финансова неустойка “ в общ размер 2 070, 63 евро за установени нарушения :

на основание чл.455 ал.1 от НРД за МД за 2023-2025г са наложени финансови неустойки за нарушение изискванията на чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г вр чл. 55 ал.2 т.2 и т.3 от ЗЗО- т. 1-т.27.

Жалбоподателят не отрича извършените нарушения , но излага доводи за незаконосъобразност на оспорвания акт в частта му с която е определен размера на санкцията по всяка от точките. Не били изложени мотиви за причините поради които санкцията била определена в максималния размер, не била извършена преценка и не е обоснован надлежно определения максимален размер санкция за всяко нарушение. Бланкетно било посочено, че размерът е съобразен с тежестта на деянието, а в действителност не е извършена преценка и не е обоснован надлежно определения максимален размер. След като била предоставена законова възможност за преценка и избор относно пределите на санкцията , следвало да бъдат изложени конкретни съображения за осъществения избор. При липсата на такива, респ. бланкетни такива същата била явно несправедлива и несъразмерна. Моли съда да измени процесния акт в частта му с която се определя размера на санкцията по всяка от точките, като бъде намалена до минимално

предвидения размер от 25, 56 евро.Претендира разноски.

Ответникът – Управител на Национална здравноосигурителна каса /НЗОК/ не взема становище по жалбата.

СГП, редовно призовани не вземат становище по жалбата.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-С.-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ал.2 ГПК във вр.чл.144 АПК приетите по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Административното производство е започнало със Заповед № РД-25-00-93 от 5.02.2026 г. на Управителя на НЗОК с която е наредено на осн. чл.72 ал.2 от ЗЗО и Инструкция № РД 16-46/ 3.07.2023г. за условията и реда на осъществяване на контрол по чл.72, ал.2, ал.3, ал.4, ал.5, ал.6, ал.7 и ал.8 от ЗЗО и вр с глава 20 и глава 21 от НРД за МД за 2023-2025г , извършването на проверка на жалбоподателя със задача: контрол по изпълнение на договори за оказване специализирана извънболнична медицинска помощ по отношение дейността на д-р Д. Ш. и д-р Т. М., лекари специалисти по Пневмология и фтизиатрия. Цитираните норми, посочени като правно основание за издаване на заповедта, съдържат административнопроизводствени правила, а не материалноправни разпоредби и правилно управителят на НЗОК се е позовал на тези норми.

За резултатите от извършената проверка е съставен протокол РД 25-00-93-1 от 13.02.2026г връчен на 17.02.2026 г на ЛЗ чрез С.. Констатирани са нарушения:

- изискванията на чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г вр чл. 55 ал.2 т.2 и т.3 от ЗЗО, изразени в липса на назначени медико-диагностични изследвания изискуеми по договорен обем дейности за заплащане на извършени прегледи, именно „не е назначено и извършено микробиологично изследване на хрчка с антибиограма / код 02.17 и 02.19/- веднъж годишно и „не е назначено и извършено медико-диагностично изследване диференциално броене на левкоцити /код 01.40/- веднъж годишно.

Изпълнителят на специализирана извънболнична медицинска помощ не е упражнил правото си да представи писмено становище /арг от чл. 74 ал.4 от ЗЗО/.

На 10.03.2026г управителят на НЗОК на осн чл. 74 ал.5 от ЗЗО издава оспорената Заповед за налагане на санкции № РД 253С-00-84 от 10.03.2026г, която подлежи на съдебен контрол. Същата определя размер на задължение за плащане, като по този начин засяга правната сфера на жалбоподателя.

Жалбоподателят не отрича извършените нарушения, но по арг от 168. Ал.1 АПК съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146.

Преди всичко, оспореният административен акт е издаден от компетентен орган – управителят на НЗОК , съгласно чл. 74, ал.5 ЗЗО, в предвидената от закона форма, съгласно чл. 59 АПК, като съдържа необходимите посочени в ал. 2 реквизити – наименование на органа, наименование на акта, адресат на акта, фактически и правни основания за издаването му, разпоредителна част, указания относно органа и срока за обжалване, дата на издаване и подпис на лицето, издало акта, с посочване на длъжността му. Изрично в ал. 5 от чл. 74 от ЗЗО е посочено , че когато лицето - обект на проверката, не изрази становище по ал. 4 или изразеното от него становище не съдържа възражения по направените от длъжностното лице по ал. 3 констатации, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК издава заповед, с която налага санкция. Тоест, както управителят на НЗОК, така и директорът на РЗОК могат да издават заповед от вида на процесната.

Актът е мотивиран с фактически и правни основания които се съдържат и в приложените

документи по преписката, което е допустимо съгласно Тълкувателно решение (ТР) №16/31.03.1975г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния съд (ОСГК на ВС). Оспореният акт отговаря на законовите изисквания за съдържание, доколкото в него изрично са посочени правните основания за издаването му, а фактическите такива се съдържат в изложените мотиви към констативната част на акта и в представените към административната преписка документи. Наличието на мотиви, извън проверявания акт е изцяло допустимо, съгласно Тълкувателно решение № 16/31.03.1975 г. на ОСГК на Върховния съд /мотивите към административния акт могат да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт от помощни и подчинени на издателя на акта органи/. Жалбоподателят се е запознал със съдържанието на протокола от проверката, като не се е възползвал от възможността да вземе становище. Мотивите на акта се съдържат в протокола за извършена проверка. Въпреки това е реализирал правото си на обжалване на заповедта, по повод което е образувано и настоящото съдебно производство, не е лишен от възможността да организира защитата си и да представя доказателства в подкрепа на твърденията си.

Процесуалният ред за извършване на проверката и издаване на заповедта регламентиран в ЗЗО е спазен. В чл. 9, ал. 1 от Инструкция № РД-16-46 от 3.07.2023 г. за условията и реда за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8 от ЗЗО, издадена от управителя на НЗОК е предвидено проверката да се извършва на основание заповед на управителя на НЗОК, а в ал.2 е посочено, че заповедта за възлагане на проверка да съдържа правните и фактическите основания за издаването ѝ, територията на съответната РЗОК където се намира обекта на проверката, проверяващото лице, обекта-наименование и разположение, вид, задача и срок на проверката. Заповедта, слагаща началото на административното производство по конкретната преписка, съдържа посочените реквизити и изрично възлага контрол по изпълнение договори № 222344 от 17.02.2020г и № 222344 от 20.10.2023г за оказване на СИМП по пакет „Пневмология и фтизиатрия“ относно дейността на д-р Ш. и д-р М..

Съгласно чл. 74, ал. 4 и ал. 5 от ЗЗО, лицето - обект на проверката, има право да даде писмено становище пред управителя на НЗОК, съответно пред директора на РЗОК, с когото е сключило договор по направените от длъжностното лице констатации в 7-дневен срок от връчването на протокола по ал. 3, като когато не изрази становище или изразеното от него становище не съдържа възражения по направените от длъжностното лице констатации, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК издава заповед, с която налага санкция. В конкретният случай проверяваното лице не е взело становище по констатациите в протокола, поради което законът не изисква спорът да бъде изпращан на арбитражна комисия /арг от чл.75 ал.1 от ЗЗО/, а управителят на НЗОК издава заповед, с която налага санкции, както е и сторено.

Предмет на процесната заповед са следните нарушения:

-изискванията на чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г в чл. 55 ал.2 т.2 и т.3 от ЗЗО-т.1 до т.27

Като фактическо основание от т.1 до т.27 е посочено, че нарушенията са изразени в липса на назначени медико-диагностични изследвания изискуеми по договорен обем дейности за заплащане на извършени прегледи, именно „не е назначено и извършено микробиологично изследване на хрчка с антибиограма /код 02.17 и 02.19/- веднъж годишно и „не е назначено и извършено медико-диагностично изследване диференциално броене на левкоцити /код 01.40/- веднъж годишно.

Според чл. 165 ал.1 от НРД за МД за 2023-2025 видът и честотата на дейностите по диспансеризация са посочени в приложение № 13 и в съответствие с Наредба № 9 от 2019 г. и Наредба № 8 от 2016 г, а според чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025 профилактиката и

диспансеризацията на ЗОЛ се извършват в съответствие с медицинските стандарти и правилата за добра медицинска практика и включват необходимите медицински дейности на лекаря специалист при осъществяването на профилактичния/диспансерния преглед, както и извършване на последваща оценка на резултатите от назначени изследвания и консултации.

Жалбоподателят не отрича извършването на тези нарушения, възраженията му се свеждат до това, че неправилно била определена санкцията в размер на максимума.

Визираните нарушения на чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г се намират систематично в Раздел III. Условия и ред за оказване на извънболнична медицинска помощ, подраздел Условия и ред за оказване на СИМП което съответства на диспозицията на чл. 455 ал.1 НРД за МД според която когато изпълнител на извънболнична 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 50 до 150 лв. В текста на процесната заповед е цитирана и т.3 на чл. 55 ал.2 от ЗЗО, която обаче препраща към т.2, като двете описват условията и реда за оказване на отделните видове медицинска помощ по чл. 45 от същия закон.

И двете разпоредби на чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г визират нарушения които са част от Условия и ред за оказване на извънболнична медицинска помощ, Условия и ред за оказване на СИМП по чл. 55, ал. 2, т. 2 и т.3 от ЗЗО и което както се посочи съответства на чл. 455 ал.1 от НРД. Тоест, правилно е посочена приложимата санкционна норма. След като чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г се намират систематично в Раздел III. Условия и ред за оказване на извънболнична медицинска помощ, подраздел Условия и ред за оказване на СИМП което съответства на диспозицията на чл. 455 ал.1 НРД за МД „Когато изпълнител на извънболнична 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 50 до 150 лв., то в този случай е налице правилна правна квалификация. Нарушенията на чл. 165 ал.1 и чл. 168 ал.1 са нарушения на условията и реда за оказване на медицинска помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 вр с т.3 от ЗЗО, а не е дейност свързана с нейното документиране. Тоест, правилно е наложена санкция по чл. 455 ал.1, а не по чл. 457 ал.1 който реферира към случаи на нарушения свързани с „документацията- медицинска или финансова“ чиято уредба е дадена в чл. 421 и сл от НРД за МД 2023-2025г.

С оглед санкционния характер на настоящото административно производство, по което е издадена и процесната заповед, административният орган правилно е конкретизирал административните нарушения в рамките на закона и наложил съответната санкция - финансова неустойка, която съответства на установените нарушения. Правилно е и позоваването на чл. 55 ал.2 т.3 която препраща към т.2 от ЗЗО визираща условията и реда за оказване на медицинска помощ. В обобщение, след като в случая става въпрос за нарушения на условията и реда за оказване на мед. помощ, а не за дейности свързани с документацията, то е налице правилна правна квалификация при санкционната норма. Правното основание избрано от ответника за налагане на санкцията- чл. 455 ал.1 от НРД кореспондира с твърдените нарушения на чл. 165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД, тъй като те касаят /намират се в/ подраздел „Условия и ред за оказване на СИМП. Правилното отнасяне на фактическите обстоятелства към конкретната правна норма, която се твърди, че е нарушена, е условие за законосъобразност на процесната заповед, с оглед необходимостта от установяване съставомерност.

Както се посочи формалното извършване на тези нарушения не се оспорва от жалбоподателя, поради което следва да се коментира само наложената за тях санкция.

По отношение определените санкции за процесните нарушения:

Съгласно чл. 455 ал.1 от НРД за МД за 2023-2025г когато изпълнител на извънболнична 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 50 до 150 лв, тоест 25,56 евро до 76,69 евро.

Нормата на чл. 454 НРД за МД за 2023-2025 г. регламентира, че видът и размерът на санкцията се определят от управителя на НЗОК, съответно директора на РЗОК, в зависимост от: вида и тежестта на констатираното нарушение, както и броя на случаите по това нарушение, поредността на извършването му и от решението на арбитражната комисия в случаите, когато същата се е произнесла с решение. Тоест, разпоредбата сочи критериите, по които се определят вида, включително и размера на санкцията и по които трябва да са налице изрични мотиви в санкционния административен акт.

Съдебната проверка относно правилното определяне на размера на наложената санкция "финансова неустойка" представлява проверка на съответствието на административния акт с целта на закона - едно от изискванията за законосъобразност на акта.

С оспорената заповед, позовавайки се на тежестта на конкретно извършените нарушения, които били със „завишена тежест“ Управителят на НЗОК приема, че следва да бъде наложен размер на санкцията в размер на максимум за тези нарушения - по 150 лв, тоест 76, 69 евро за всяко от тях, като е обосновал размера със „завишена тежест“. Когато неправилно административният орган е определил размера на финансовата неустойка, в правомощието на съда е да я измени и да осигури постигането на целта на закона. Така обоснования размер се приравнява на пълна липса на мотиви във връзка с определените размери на финансовите неустойки, респ. непрецизно обосноваване на критериите за определяне на размерите им. Липсват мотиви относно броя на случаите по тези нарушения и поредността на извършването им.

С оглед на дефинираната в чл. 72, ал. 1 ЗЗО цел и предвид предписанието на чл. 6, ал. 1 и, ал. 2 АПК, съгласно които административните органи следва да упражняват своите правомощия по разумен начин и справедливо, а издаваните от тях административни актове не трябва да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, която преследват, съдът намира, че наложените санкции за цитираните нарушения - по 76, 69 евро за всяко /150 лв тоест, максимално предвидения в закона размер/, следва на основание чл. 172, ал. 2 АПК да бъдат намалени до минималния предвиден в чл. 455 ал.1 от НРД размер - по 25, 56 евро /равностойност на 50 лв. / за всяко от нарушенията, с оглед следните съображения:

Видът на процесните нарушения ясно е посочен в оспорваната заповед, като са посочени и конкретно нарушените норми. Управителят на НЗОК е декларирал, че нарушенията са със „завишена тежест“, без да посочва обаче, какво приема под „завишена“, без да анализира броя на случаите по тези нарушения, поредността на извършването им, каква е обществената им опасност и каква е степента на засягане на регламентирани обществени отношения. Очевидно за да наложи санкция в максималния размер е отчел обстоятелството, че са извършени 27 нарушения от един и същи вид. Това обаче, не е изрично посочено в заповедта, а извеждането от съда на предполагаемата воля на административния орган, респ. извършването на собствена преценка за дължимия резултат и поставяне в положение съдът да гадае волята на административния орган е недопустимо.

В този смисъл частично основателно се явява възражението на оспорващия по отношение обосноваването на извода на ответника за наличие на основания за налагане на максимално предвидения размер на финансовата неустойка. Независимо от формалния характер на процесните нарушения (неизискващ резултат явни правни последици), следва да се има предвид същността и значението на конкретните нарушения и отражението на процесните видове нарушения върху регулираните обществени отношения.

Предвид изложеното, установените идентични нарушения, следва да влияе върху преценката при определяне размера на санкцията, т.к. е относимо към критерия "брой на случаите по това нарушение", който критерий е въведен с нормата на чл. 454 от НРД за МД 2023-2025 г. Нарушенията, са извършени за първи път /поне няма данни за противното/. В случая определения максимално предвиден в НРД размер на финансовата неустойка за всяко едно от нарушения (в размер на по 150 лв. тоест 76, 69 евро) се явява несъобразен с фактите, установяващи се от събраните в хода на административното производство доказателства и с тежестта на извършените нарушения. Видът на нарушенията и конкретната, посочена от съда тяхна тежест на всяко от отделните нарушения, както и еднотипността им обуславят извод, че целта на закона би била постигната с определянето на финансова неустойка в размер на по 25, 56 евро /равностойност на 50 лв./, за всяко едно от нарушенията /минимално предвидения размер по чл. 455 ал.1 от НРД за МД/.

В случай на липса на мотиви или при недостатъчна обосноваване на мотивите, посочени от административния орган по отношение на размера на санкцията, правилното приложение на закона изисква съдът да определи минимално предвидения размер на санкцията. Бланкетното отразяване, че нарушенията са със завишена тежест /без да става ясно какво се има предвид под „завишена“/, което от своя страна обуславяло и налагането на максималния размер санкция не представлява мотиви за налагане на 27 броя санкции в максимален размер. След като липсва преценката по чл. 454 от НРДМД 2023–2025, то наложените санкции в по-голям размер от минималния са необосновани. Налагането на максималния размер на санкциите е мотивирано бланкетно от административния орган със „завишена тежест“, но не са изложени никакви конкретни мотиви в какво се състои тази „завишена тежест“. Поради това налагането на максималния размер санкция се явява необосновано.

Недостатъчните мотиви за индивидуализиране на всички наложени санкции, мотивира съда да измени оспорената заповед, като намали размера на наложените с нея санкции до минималния установен в закона размер от 25, 56 евро /равностойност на 50 лева/ за всяко нарушение. /В този смисъл Р 4162 от 3.05.2022 по адм.д № 840 / 2022г на ВАС/. Административният орган е длъжен винаги да прави конкретна преценка на всеки случай и да се въздържа от формално прилагане на закона, с което не се постига целта му. Целта на медицинските дейности е правилното поставяне на диагноза и извършването на адекватно лечение, които в случая не се спори, че са осъществени. Не следва медицинския критерий да се пренебрегва заради формалистичен подход.

Допуснатите нарушения не са маловажни, не представляват и фактически грешки и не могат да бъдат оправдани със субективни фактори. До такъв извод води и анализът на § 1, т. 4.1 от ДР на НРД за МД 2023-2025 г. В случая не се касае за някоя от

изрично изброените хипотези, за да се приемат допуснатите от ЛЗ нарушения за маловажен случай и съответно да не се наложи наказание. Констатираните нарушения, въпреки липсата на вредни последици, с оглед на установяващите се факти и обстоятелства във връзка с извършването им, не представляват по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение от съответния вид.

По изложените по-горе съображения настоящият състав на съда приема, че следва да измени оспорвания акт в частта му с която за установени нарушения по чл.165 ал.1и чл.168 ал.1от НРД за МД 2023-2025г са наложени 27 бр. финансови неустойки от по 76, 69 евро /равностойност на 150 лв / на по 25, 56 евро / равностойност на 50 лв./

Относно разноските: С оглед изхода на спора , на жалбоподателя се дължат разноски в размер на 25, 56 евро държавна такса и заплатен адвокатски хонорар в размер на 260 евро.

Водим от горното, на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдът

## **Р Е Ш И:**

**ИЗМЕНЯ** Заповед за налагане на санкции № РД 253С-00-84 от 10.03.2026г, издадена от Управителя на Национална здравноосигурителна каса с която на „Диагностично-консултативен център XII- София“ЕООД на осн. чл. 74, ал.5 и чл.453 ал.1 т.1 и ал.2, чл. 454, чл. 463 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г е наложена санкция „финансова неустойка “ в общ размер 2 070, 63 евро за установени нарушения :

– на основание чл.455 ал.1 от НРД за МД за 2023-2025г са наложени финансови неустойки за нарушение изискванията на чл.165 ал.1 и чл. 168 ал.1 от НРД за МД 2023-2025г в чл. 55 ал.2 т.2 и т.3 от ЗЗО- **т. 1-т.27** в размер на по 76, 69 евро за всяко нарушение като НАМАЛЯВА финансовите неустойки за тези нарушения на по 25, 56 евро за всяко нарушение.

**ОСЪЖДА** Национална здравноосигурителна каса /НЗОК/ да заплати на „Диагностично-консултативен център XII- София“ЕООД разноски в размер на 285,56 евро.

Решението подлежи на оспорване пред ВАС на РБългария в 14 -дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

Препис от решението да се изпрати на страните.

СЪДИЯ: