

# РЕШЕНИЕ

№ 5077

гр. София, 26.07.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 37 състав,**  
в публично заседание на 27.06.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Адриан Янев**

при участието на секретаря Кристина Алексиева, като разгледа дело номер **2293** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – чл. 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 59, ал. 13 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Образувано е по жалба на „М. 28 – Д. – Амбулатория за извънболнична групов първична медицинска помощ (АИГПМП)“ ООД срещу Заповед № РД 15-263/22.02.2023 г. за налагане на санкция (частично прекратяване на договор), издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса (СЗОК).

С жалбата се излагат доводи за допуснати съществени процесуални нарушения, тъй като протоколът от проверката не връчен на д-р Р. Г., което пречатства подаването на възражение пред арбитражната комисия. Поддържа се за недобросъвестно поведение на единия управител на дружеството жалбоподател, изразяващо се в това, че не е уведомил останалите членове на груповата практика за извършената проверка. Твърди, че в „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД е работила д-р К. Б., която била личен лекар на над 600 деца, сред които и на малолетния Я. С.. По молба на същата посоченото малолетно дете е било презаписано при д-р Р. Г.. Поддържа се, че д-р Р. Г. няма вина за случая и не е нарушил правото на избор за личен лекар.

С писмени бележки се твърди за допуснатата техническа грешка при издаването на амбулаторния лист и допълнително се въвеждат доводи за несъответствие на заповедта с целта на закона. В тази връзка се поддържа, че тежестта на наложената санкция не съответства на маловажното нарушение с оглед ниския размер на щетата (12 лева).

Ответната страна – директорът на Столична здравноосигурителна каса, чрез процесуалния се представител, изразява становище за неоснователност на жалбата.

Административен съд София - град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, прецени становищата на страните и събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа страна:

С писмо вх. № 94-С-1946/06.12.2022 г. на Д. С. е поискана информация от НЗОК по каква причина неговият син Я. С. е записан при личен лекар д-р Р. Г., практикуващ „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД. С писмо изх. № 19-01-1610/08.12.2022 г. на управителя на НЗОК е информиран Д. С., че малолетния Я. С. има активна регистрация от 01.12.2021 г. в пациентската листа на общопрактикуващ лекар д-р Р. Г. към практика „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД, като изборът на личен лекар е направен от неговата майка Й. С.. Последвало е подаване на сигнал вх. 19-01-610/14.12.2022 г. от Д. С., с който посочва, че е никой от родителите на малолетното дете не е попълвал документи за смяна на личен лекар. Впоследствие подаденият сигнал е препратен към СЗОК.

Със Заповед № РД-18-1209/21.12.2022 г. на директора на СЗОК е наредено да извърши проверка на лечебното заведение за първична извънболнична медицинска помощ „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД във връзка с подадения сигнал. Наредено е проверката да се извърши от д-р А. Й., заемащи длъжността „контрольор“ при СЗОК, като за резултатите да се състави протокол.

От представените Заповед № 10/30.03.2021 г. на управителя на НЗОК се установява, че д-р А. Й. действително заема длъжността „контрольор“ в отдел „ДКИМДПА“ при СЗОК, а от приложената диплома се установява допълнително, че същата има висше образование по медицина.

От преписката се установява за наличието на договор № 221471 от 14.02.2020 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ, сключен между Национална здравноосигурителна каса и „М. 28 – Д. – Амбулатория за извънболнична групов първична медицинска помощ (АИГПМП)“ ООД. От договора и приложената декларация се установява, че д-р Р. Г. е сред списъка на общопрактикуващите лекари в обсъжданото лечебно заведение, с адрес [населено място], ул. „И. Б. № 1.

В хода на проверката е извършена справка в информационната система на НЗОК, според която за малолетния Я. С. са регистрирани следните лични лекари: д-р С. Б. за периода от 04.02.2019 г. до 13.03.2021 г.; д-р Г. Г. за периода от 14.03.2019 г. до 30.11.2021 г. и д-р Р. Г., считано от 01.12.2021 г.

По преписката е налично регистрационна форма за постоянен избор на ОПЛ от 01.12.2022 г., в което като автор на документа е посочена Й. С., която в качеството си на майка и законен представител на Я. С. е направила избор на общопрактикуващ лекар д-р Р. Г..

Контрольорът е извършил справка за извършените прегледи на малолетния Я. С., според която д-р Р. Г., практикуващ в „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД, е извършил преглед на малолетното дете, за което е издаден амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г., който е одобрен за плащане от НЗОК.

По преписката е налично заявление от 22.12.2023 г. на Й. С., която посочва, че никога не е попълва регистрационна форма за избор на д-р Р. Г. за ОПЛ на детето си. Изложени са твърдения, че амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г. е недействителен, тъй като никога не е провеждане преглед на детето от д-р Р. Г..

Контрольорът е съставил два протокола от 21.12.2022 г. за установяване на липси, от

които се установява, че е извършена проверка на „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД по отношение медицинската дейност на д-р Р. Г.. Установено е, че не се съхранява медицинското досие, амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г. и регистрационната форма за избор на ОПЛ, отнасящи се за Я. С.. От информационната системна на лечебното заведение е изваден препис на амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г., чийто оригинал не се съхранява в лечебното заведение.

По преписката е наличен препис на амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г., издаден от д-р Р. Г., в който е отразено, че на Я. С. е извършено изследване на периода на бърз растеж в детството. Същият не носи подпис на пациента или негов представител, като е заверен, че представлява копие, извадено от информационната система на лечебното заведение.

На 23.12.2023 г. е подадено становище от д-р Р. Г., в което се посочва, че поради технически грешки е издаден амбулаторният лист и поради организационни причини е допуснато записването на Я. С. в неговия пациентски списък.

За резултатите от извършената проверка е съставен Протокол № РД-18-1209-1/23.12.2022 г., в който контролорът е отразил извършването на проверка от 21.12.2022 г. до 23.12.2022 г. на „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД по отношение медицинската дейност на д-р Р. Г.. Протоколът е връчен срещу подпис на един от управителите на „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД.

В протокол № РД-18-1209-1/23.12.2022 г. е отразено, че Я. С. е регистриран в пациентската листа на д-р Р. Г. от 01.12.2022 г., като екземпляр от регистрационната форма за избор на ОПЛ е наличен в архивите на СЗОК, но такъв липсва в лечебното заведение. Отражено е извършването на анкета от Й. С. (майка на детето), която заявила, че не е попълва такава регистрационна форма. Констатирано е издаването на амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г. от д-р Р. Г. за извършен преглед на Я. С., с диагноза „Изследване в периода на бърз растеж в детството“. Установено е, че прегледът е отчет и заплатен от НЗОК, а оригинал от амбулаторния лист не се съхранява в лечебното заведение.

Контролорът е направил извод за извършено нарушение на чл. 142, т. 1 НРД за МД 2020 – 2022 г., тъй като не се съхранява медицинското досие на Я. С.. Отражено е нарушение на чл. 218, ал. 2, IA, т. 1 от НРД, тъй като не се съхранява екземпляр от амбулаторния лист на хартиен носител, подписано от ОПЛ и ЗОЛ. Прието е, че медицинската дейност, отразена в амбулаторния лист, не е реално извършена от д-р Я. С. в изпълнение на сключения индивидуален договор, както и че е налице нарушение на работа с медицинската документация, извършено от същия лекар.

Изготвено е докладна записка вх. №93-05-2-23.01.2023 г. от началника на отдел ДИОКМДПА в СЗОК, с което се преповтарят констатациите в протокола, съставен от контролора. Прието е, че е налице отчитане на медицинска дейност, която не е реално извършена в изпълнение на договор № 221471 от 14.02.2020 г., сключен между НЗОК и „Медик 28 – Дружба АИГПМП“ ООД. Допълнително се посочва, че отчетената и заплатената от НЗОК сума за медицинските дейности възлиза на 12 лева. направено е предложение за налагане на две санкции: прекратяване на договор (за отчитане на неизвършена медицинска дейност) и финансова неустойка (за нарушение на медицинската документация).

Последвало е издаване на оспорваната Заповед № РД 15-263/22.02.2023 г. за налагане на санкция, издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса, с която на основание чл. 412, ал. 1, т. 2 и ал. 2 и чл. 421, ал. 1, б. „а“ от НРД за МД за 2020 – 2022

г. и чл. 59, ал. 11, т. 1, б. „а“ от ЗЗО е наложена на „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД следната санкция: частично прекратяване на договор № 22-1471/2020 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ, сключен между НЗОК и „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД, по отношение на медицинската дейност на д-р Р. И. Г..

В заповедта е прието, че д-р Р. Г. е издал амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г. за извършен преглед на Я. С., с диагноза „Изследване в периода на бърз растеж в детството“. Прието е, че амбулаторният лист не се съхранява в лечебното заведение и че липсва подпис на пациента или негов представител, с което са нарушени разпоредбите на чл. 142, т. 1 и чл. 218, ал. 2, ІА, т. 1 от НРД за МД за 2020 – 2022 г. Допълнително се приема за неправомерно включване на Я. С. в пациентските списъци на д-р Р. Г. и за нарушение на медицинската документация). По тези съображения е направен извод, че отразената медицинска дейност в амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г., издаден от д-р Р. Г., не е реално извършена в изпълнение на договор № 22-1471/2020 г., но е отчетена и заплатена от НЗОК. В тази връзка органът е достигнал до извод, че на основание чл. чл. 412, ал. 1, т. 2 и ал. 2 и чл. 421, ал. 1, б. „а“ от НРД за МД за 2020 – 2022 г. и чл. 59, ал. 11, т. 1, б. „а“ от ЗЗО следва да се наложи санкция: частично прекратяване на договора, сключен между НЗОК и „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД, по отношение на медицинската дейност на д-р Р. И. Г..

В хода на съдебното производство е прието за безспорно и ненуждаещо се от доказване, че медицинската дейност, отразена в амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г., издаден от д-р Р. Г., е отчетена пред НЗОК в изпълнение на индивидуалния договор, за което „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД е получило сумата от 12 лева.

По делото е са събрани показанията на свидетеля Р. Г., от които се установява, че същият работи като общопрактикуващ лекар в „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД. Установява се още, че същият не е извършил преглед на Я. С., т. е. не предоставил медицинска дейност на детето, за което е издаден амбулаторен лист № 4362/31.03.2022 г.

Свидетелят поддържа за допусната техническа грешка при издаването на амбулаторния лист, дължащо се на погрешно изписване на ЕГН или име на пациент, както и за недобра организация при съхранението на медицинската документация. В тази част показанията не се кредитират, тъй като имат защитна теза, доколкото свидетелят е заинтересован от изхода на делото, тъй като договорът е прекратен по отношение на осъществяваната от него медицинска дейност. Показанията в обсъжданата част не се подкрепят от доказателствения материал по делото, а и има изцяло голословен характер. Следва да се отбележи, че амбулаторният лист не се съхранява в лечебното заведение, което е с оглед да не се извърши проверка дали се касае за наличието на техническата грешка при издаването на документа.

По делото е разпитана още свидетелката Й. С.. Съдът дава вяра на нейните показания, тъй като са последователни, непротиворечиви и намиращи опора във всички писмени доказателства. От нейните показания става ясно, че същата е майка на Я. С. никога не е попълвала заявление за избор на д-р Р. Г. за личен лекар на детето. В тази връзка заявява, че не е нейният подпис, положен в регистрационната форма за избор на ОПЛ. Става ясно още, че на детето никога не е извършван преглед от д-р Р. Г., както и че не ѝ е издаван амбулаторен лист. Следва да се отбележи пълното припокриване на

показанията на двата свидетели, отнасящо се за липсата на извършен преглед на детето.

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

Жалбата срещу процесната заповед е подадена в срок, срещу подлежащ на оспорване индивидуален административен акт, от активно легитимирано лице, адресат на акта, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Според чл. 146, вр. чл. 168 АПК съдът следва да провери актът издаден ли е от компетентен орган и в предписаната от закона форма, спазени ли са материалноправните и процесуалноправните разпоредби и съобразен ли е актът с целта на закона.

Атакуваната заповед е издадена от компетентният орган по чл. 59, ал. 11 и ал. 13 ЗЗО, а именно директорът на съответната районна здравноосигурителна каса (в случая директорът на СЗОК).

Актът е надлежно мотивиран от фактическа и правна страна, като отговаря по форма на общите правила по чл. 59, ал. 2 АПК. Налице са ясни и конкретни мотиви и разпоредителна част, от които може да се изведе извод какви са причините за издаването на оспорваната заповед.

Липсва съществено нарушение на съдопроизводствените правила, тъй като е спазен процесуалният ред за извършване на проверката, регламентиран в ЗЗО, като са установени всички релевантни факти по случая и е дадена възможност на жалбоподателя да участва в производството.

Заповед № РД-18-1209/21.12.2022 г. на директора на СЗОК, слагаща началото на административното производство по конкретната преписка, съдържа правните и фактическите основания за издаването ѝ с определяне на проверяващото лице/лица, обектът - наименование и месторазположение на ИМП, видът, задачата и срокът на проверката.

Проверката е извършена от длъжностни лица – контрольори по чл. 72, ал. 2 ЗЗО, които са определени със съответната заповед. Констативният протокол за резултатите от проверката съдържа пълно описание на установените факти. Екземпляр от същият е връчен срещу подпис на П. Х., който е един от управителите, респ. законните представители на „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД, поради което е спазена нормата на чл. 74, ал. 3, изр второ ЗЗО. Дадена е възможност по време на проверката да присъства представител на жалбоподателя, видно от съставените констативни протоколи от 21.12.2022 г. Следва да се отбележи, че жалбоподателят не се е възползвал от правото си да подаде възражение, което да се разгледа пред арбитражна комисия.

Неоснователни са възраженията за допуснати нарушения, мотивирани с недобросъвестно поведение на единия управител на дружеството жалбоподател, който не е уведомил останалите членове на груповата практика за извършената проверка. Констативният протокол е връчен на законен представител на дружеството жалбоподател, което е достатъчно да се приеме за наличието на редовно запознаване на жалбоподателя с отразените факти в протокола. Изцяло вътрешни са отношенията, отнасящи се за действията на законния представител (П. Х.) по запознаване на служителите на дружеството с извършената проверка. Следва да се отбележи, че органът няма задължение да връчва протокола на д-р Р. Г., тъй като същият не е

страна в производството. В тази връзка не са допуснати нарушения по участието на жалбоподателя в производството.

Следва да се посочи, че са установени всички факти и обстоятелства по случая. Неотносими са възраженията, основаващи се на недобрата организация на документооборота в лечебното заведение (записването на Я. С. в пациентската листа на д-р С.). Това е така, тъй като за издаването на заповедта е релевантно отчитането на неизвършена медицинска дейност, но не и нарушения при работата с медицинската документация, за което са изложени мотиви по – долу в съдебния акт.

Не е допуснато нарушение на материалния закон.

В чл. 59, ал. 11 ЗЗО са предвидени четири основания, при които директорът на РЗОК прекратява договорите с изпълнителите на медицинска/дентална помощ или налага финансова санкция, определена в действащия НРД. От систематическото тълкуване на ал. 11, което налага разглеждането ѝ във връзка с ал. 13, следва еднозначен извод, че въпросът коя от предвидените санкционни мерки да бъде приложена, е законодателно уреден и не зависи от преценката на административния орган. Съгласно законовите разпоредби, в случаите по т. 1 и т. 2 директорът прекратява изцяло или частично договорите, а в случаите по т. 3 и т. 4 налага финансова санкция съгласно действащия НРД. В настоящия случай се касае за нарушение по смисъла на чл. 59, ал. 11, т. 1 ЗЗО, а именно, отчитане на дейност, която не е извършена, което обуславя прилагане на мярката „частично прекратяване на договора с изпълнителя на извънболничната медицинска помощ по отношение на лекаря, който не е извършил тази дейност“.

Следва да се отбележи, че заповедта е издадена за две нарушения: отчитане на дейност, която не е извършена и нарушение на работата с медицинската документация. Вярно, че второто нарушение не е основание за прилагане на чл. 59, ал. 11, т. 1, б. „а“ ЗЗО, но пък е налице другото нарушение по отчитане на дейност, което е основание за прилагане на цитираната норма.

По делото категорично се установи, че д-р Р. Г. не извършил преглед на Я. С., но е отчетена медицинска дейност, при което НЗОК е заплатила 12 лева на „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД. Посоченото означава, че е отчетена дейност, която не е извършена, което обуславя прилагане на мярката по чл. 59, ал. 11, т. 1, б. а“ ЗЗО, а именно „частично прекратяване на договора с изпълнителя на извънболничната медицинска помощ по отношение на лекаря, който не е извършил тази дейност“.

В случая административният орган е извършил изискуемото разграничение между лечебното заведение и лекаря, упражняващ дейност в него, и именно поради това е прекратил само частично по отношение на този лекар, а не изцяло индивидуалния договор с дружеството изпълнител на медицинска помощ по договора, в съответствие с установеното от фактическа страна и в съзвучие с посочените в заповедта правни основания, като е съобразил диспозитива си с това, че нарушението не е повторно. Наложена санкция и правната ѝ квалификация напълно кореспондират с извършеното нарушение.

Оспореният акт не противоречи на целта на закона.

Съгласно чл. 59, ал. 11, т. 1, б. а“ ЗЗО единствената предпоставка за прилагане на мярката в този случай е липсата на реално изпълнение на отчетената медицинска/дентална дейност, а не стойността на заплатената от РЗОК сума. Това означава, че самото нарушение е прието от законодателя за достатъчно тежко и че размерът на сумата е без правно значение – т. е., дори да е незначителна, тя не прави

случаят маловажен по смисъла на § 1, т. 4.1 от ДР на НРДМД и не обосновава изключението за неналагане на санкция. В този смисъл е Решение № 6962 от 26.06.2023 г. по адм. д. № 10686 / 2022 г. на Върховен административен съд и Решение № 69 от 05.01.2021 г. по адм. д. № 9228/2020 на Върховния административен съд.

Настоящият състав приема, че предвид принципа за съразмерност, установен в чл. 6 от АПК, издадената заповед е съобразена с целта на закона, тъй като е недопустимо да се иска заплащането на медицински дейности, които не са извършени от изпълнителя на медицинска помощ. По този начин се ощетява публичният финансов ресурс, от една страна, а от друга, се нарушават правата на здравноосигурените лица. В същия смисъл е практиката на ВАС: Решение по адм. д. № 3978/2019 г., Решение по адм. д. № 4979/2018 г., VI отд., Решение по адм. д. № 14415/2017 г., Решение по адм. д. № 7241/2018 г., Решение по адм. д. № 3826/2020 г., Решение по адм. дело № 9288/2020 г., Решение по адм. дело № 13673/2020 г., Решение по адм. дело № 9225/2021 г., Решение по адм. дело № 10720/2021 г., Решение по адм. дело № 4484/2021 г. на ВАС.

Санкцията „частично прекратяване на договор“ е пропорционална, доколкото съответният лекар може да работи в друго лечебно заведение, а жалбоподателят „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД може да продължи дейността си с другите лекари, които работят при него. По тези причини наложената санкция „частично прекратяване на договор“ е пропорционална.

Горното налага извод за неоснователност на жалбата срещу оспорваната заповед, поради което на основание чл. 172, ал. 2, предл. последно от АПК направеното оспорване следва да се отхвърли.

По разноските:

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 3 АПК ответникът има право на разноски, които са в размер на 80 лева за внесен депозит за възнаграждение на свидетел. Не е направено искане за присъждане на юрисконсултско разноски, поради което не следва да се присъжда такава. [javascript: NavigateDocument\('%D0%9A%D0%A1 2006 109326](javascript: NavigateDocument('%D0%9A%D0%A1 2006 109326)

По изложените съображения, съдът

#### РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „М. 28 – Д. – Амбулатория за извънболнична групова първична медицинска помощ“ ООД срещу Заповед № РД 15-263/22.02.2023 г. за налагане на санкция, издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса, с която на жалбоподателя е наложена следната санкция: частично прекратяване на договор № 22-1471/2020 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ, сключен между НЗОК и „Медик 28 – Дружба – АИГПМП“ ООД, по отношение на медицинската дейност на д-р Р. И. Г..

ОСЪЖДА „М. 28 – Д. – Амбулатория за извънболнична групова първична медицинска помощ“ ООД да заплати на Столична здравноосигурителна каса сумата в размер на 80 лева, представляваща направени по делото разноски.

Решението подлежи на обжалване пред Върховен административен съд в 14 – дневен срок от съобщаването му на страните.

Съдия:

