

# РЕШЕНИЕ

№ 4782

гр. София, 13.07.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 58 състав,**  
в публично заседание на 21.04.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Снежанка Кьосева**

при участието на секретаря Зорница Димитрова, като разгледа дело номер **12014** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.137 и следващи от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на Диагностично-консултативен център /Д./ [фирма], представлявано от управителя д-р Ч.Е. срещу Заповед №РД-12-147/17.11.2021г. за налагане на санкции на директора на Столична здравноосигурителна каса /СЗОК/.

С жалбата се твърди, че заповедта е незаконосъобразен акт, издаден при съществени нарушения на административнопроизводствените правила, в противоречие с материалноправните норми и в несъответствие с целта на закона.

В съдебно заседание жалбата се поддържа чрез упълномощен представител. Представени са и писмени бележки.

Ответникът - директорът на СЗОК чрез процесуален представител оспорва жалбата и моли оспорената заповед да бъде потвърдена.

Софийска градска прокуратура не участва в производството.

Съдът като взе предвид събраните по делото доказателства, прие за установено следното:

Със заповед № РД-18-926/16.08.2021г., изменена и допълнена със заповед № РД-18-926-1/20.08.2021г., издадени от директора на СЗОК е наредено извършване на пълна проверка от 13.08.2021г. до 27.08.2021 год. на лечебното заведение за специализирана извънболнична медицинска помощ Д. [фирма], с месторазположение: [населено място], р-н „Т.“, [улица] по изпълнение на договор № 22-2594/2020г. за оказване на специализирана извънболнична медицинска помощ /С./,

със задача: контрол по изпълнение на договора и изясняване на обстоятелствата по писмо, получено по електронната поща с вх. № 94-С-1137/12.07.2021г. в СЗОК. Първата заповед е връчена на жалбоподателя на 13.08.2021г., а заповедта, с която е изменена и допълнена е връчена на дружеството на 23.08.2021г.

С пълномощно от 15.05.2017г. управителят на дружеството е упълномощил Д. Метанова да го представлява пред НЗОК и СЗОК и да получава от негово име всякакви документи, касаещи дейността на Д..

За извършената проверка е съставен протокол № РД-18-926 - 1/20.09.2021г. В протокола е посочено, че проверката е извършена от Д. Д.А. - контролор в отдел ДКИМДПА при СЗОК, Л. И. Л. - контролор в отдел ДКИМДПА, с участието на Х. П. - гл.експерт в отдел "Информационно осигуряване" при СЗОК. Протоколът е подписан само от длъжностното лице Л.Л. и е връчен на жалбоподателя чрез упълномощеното лице на 24.09.2021г. Неразделна част от протокола са: писмо, получено по електронната поща с вх. № 94-С-1137/12.07.2021 г., 39 броя амбулаторни листове, становище от управителя на дружеството с дата 01.10.2021г. относно протокол № РД-18-926 - 1/20.09.2021г., извлечение от информационната система на жалбоподателя, становище на д-р О., съвместен протокол за установяване на липси и справка от И. на НЗОК на амбулаторните листове на д-р О. - 32 листа.

Към становището на управителя на дружеството са приложени заверени копия на писмо с изх. №324/20.04.2021г. и на констативен протокол от 21.04.2021г. С посоченото писмо управителят на дружеството е уведомил изпълнителния директор на УМБАЛ [фирма] за констатирано запушване на канализацията с отпадни води в близост до сградата, в която се намират помещенията на администрацията на Д., в резултат на което се появил теч в ползваните от Д. помещения. С утвърдения от управителя на Д. констативен протокол е възложено на д-р О. и останалите лекари със специалност очни болести, чиито амбулаторни листове са увредени поради проявили се теч от аварията, да принтират повторно амбулаторните листове на прегледаните пациенти в периода от 01.01.2021г. до 20.04.2021г. от програмата, в която са генерирани при извършване на прегледите на пациентите, а остатъците от повредените документи да бъдат унищожени.

По повод становището на управителя на дружеството жалбоподател с дата 01.10.2021г. относно протокол № РД-18-926 - 1/20.09.2021г., на 08.11.2021г. е проведено заседание на Арбитражната комисия по медицински дейности, създадена със заповед на директора на СЗОК. Прието е решение №1, според което становището на управителя е неоснователно.

С представените 39 броя амбулаторни листове /л.91-129/ се установява, че амбулаторните листове от л.91 до л.96 и на л.123 са издадени от д-р О.. На амбулаторните листове от л.91 до л.96 не се установява подпис на пациент.Посочените листове са с дати през месеците декември 2020г. и януари и февруари 2021г. Останалите амбулаторни листове са изготвени от други лекари.

Представен е Договор № 222594/17.02.2020г. за оказване на специализирана извънболнична медицинска помощ, сключен между НЗОК - изпълнител и Д. [фирма].

В хода на съдебното производство ответникът представи справка от информационната система на СЗОК относно отчетените 2741 броя амбулаторни листове за периода от месец ноември 2020г. до м.юли 2021г. за отчетени прегледи относно дейността на д-р О.. В справката са посочени данни за УИН на лекаря, периода за отчет, амбулаторния

№ , амбулаторната дата, ЕГН на пациента, името на пациента, РЗОК и регион. Със справката не се установява отчетените амбулаторни листове подписани ли са от пациента. Посочено е, че справката е изготвена от С. М. - мл.експерт - отдел "ИО". П. е и от началник отдел "ИО".

Разпитаната в съдебно заседание С. С. свидетелства, че е била в кабинета на д-р О. по време на проверката от СЗОК. Разказва, че проверката е осъществена от две лица и е продължила около пет минути - време, през което са прелистени няколко амбулаторни листа от намиращите се такива в кашони, за които е констатирано, че липсва подпис на пациент.

Д. [фирма] представи заверени копия на амбулаторни листове от осъществените прегледи по здравна каса от д-р О. в периода 01.11.2021г. - 31.07.2021г. и писмо от управителя на НЗОК до управителя на дружеството жалбоподател от 08.02.2022г. В писмото управителят на НЗОК е посочил, че според Инспектората на НЗОК, извършената от СЗОК проверка на Д. [фирма] не е извършена в съответствие с нормативните изисквания, което поставя под съмнение нейното качество, обективност и безпристрастност.

Въз основа на констатациите в протокол № РД-18-926 - 1/20.09.2021 г. е издадена оспорената заповед, с която на основание чл.414, ал.1 и чл.416, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. са наложени санкции на Д. [фирма] - пет финансови неустойки в различен размер.

В заповедта са посочени нарушения на д-р Я. З. и д-р С. И. по чл.218, ал.2, ІБ, т.1 във вр. с чл.219, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. и Приложение 2" Указания за попълване на амбулаторен лист за преглед от общопрактикуващ лекар или лекар специалист" към същия акт и нарушение по чл.151, ал.2 и ал.4 от Н. за МД 2020-2022г.

Нарушения на д-р Б. З. и д-р М. Д., по чл.151, ал.2 и ал.4 от Н. за МД 2020-2022г. и по чл.158, ал.2 от Н. за МД 2020-2022г.

Нарушения на д-р А. Г. по чл.218, ал.2, ІБ, т.1 във вр. с чл.219, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. и Приложение 2" Указания за попълване на амбулаторен лист за преглед от общопрактикуващ лекар или лекар специалист" към същия акт, по чл.151, ал.2 и ал.4 от Н. за МД 2020-2022г. и по чл.30, т.1 и чл.144, ал.1, т.3 от Н. за МД 2020-2022г. във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 от ЗЗО.

Нарушение на д-р И. И. по чл.30, т.1 и чл.144, ал.1, т.3 от Н. за МД 2020-2022г. във вр. с чл.55, ал.2, т.2 и т.3 от ЗЗО.

Нарушение на д-р Г. А. по чл.218, ал.2, ІБ, т.1 във вр. с чл.219, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. и Приложение 2" Указания за попълване на амбулаторен лист за преглед от общопрактикуващ лекар или лекар специалист" към същия акт.

Констатирано е и нарушение на чл.217 от Н. за МД 2020-2022 г. - липса на съхранявана медицинска документация за отчетена дейност за м. ноември 2020г. от д-р Л. Х. С., специалист нефролог на 4 броя амбулаторни прегледа от 12.11.2020г., съответно с № №149,150,151 и 152.

В съдебно заседание на 20.01.2022г. съдът е отделил като безспорно доказани обстоятелства по делото констатациите по отношение на всички лекари в оспорената заповед, с изключение констатациите на органа за д-р О..

Във връзка с извършената проверка на първичните медицински документи /в това число първични и вторични консултативни прегледи/ за периода от месец ноември 2020г. до края на месец юли 2021г. относно дейността на д-р О. в оспорената заповед е посочено следното: Изисканите амбулаторни листа са предоставени на

проверяващия екип, като разпечатка от системата на лечебното заведение. Видно от същите, а именно: 2741 бр. (две хиляди седемстотин четиридесет и един) амбулаторни листове описани в изготвения Протокол № РД-18-926-1/20.09.2021г. и връчен на 24.09.2021г. на упълномощено от представляващия лечебното заведение лице) липсва подпис на пациент (родител, настойник/приемен родител), с който се удостоверява информираността му за извършените медицински дейности, назначени изследвания и терапия, както и че към момента на прегледа не е хоспитализиран. Д-р О. е предоставил становище, в което като причина за констатираното посочва наличието на теч в помещението, предоставено за архив, в резултат на което медицинската документация е увредена до степен на невъзможност да бъде архивирана, което е довело до необходимостта амбулаторните листове да бъдат принтирани отново от информационната система, за да бъдат налични на хартиен носител. С оглед на факта, че на проверяващия екип не е предоставен официален документ, съгласно Закона за националния архивен фонд и/или протокол от лечебното заведение, който да доказва причината за увредената документация и/или нейното унищожаване, Становището на д-р О. не е прието за основателно. Прието е, че констатираното е в нарушение на разпоредбата на чл. 218, ал.2,1Б, т.1, във връзка с чл. 219, ал. 1 от Н. за МД 2020-2022 г. и Приложение 2 "Указания за попълване на амбулаторен лист за преглед от общопрактикуващ лекар или лекар специалист" към същия акт.

Въз основа на посочените констатации с оспорената заповед са наложени следните санкции:

-финансова неустойка в размер на 137 650 лв. на основание чл.416, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. за констатираното нарушение на чл.218, ал.2, 1Б, т.1, във връзка с чл.219, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г., а именно: констатирана липса на основен реквизит "подпис на пациент" в издадени амбулаторни листове от д-р З. - 4 броя, д-р И. - 5бр., д-р Г. - 2бр. , д-р А. - 1 бр., д-р О. 2741 бр.;

-финансова неустойка в размер на 550,00 лв. на основание чл.416, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. за констатираното нарушение на чл.217, ал.1 и чл.218, ал.2, X от Н. за МД 2020-2022г., а именно: към издадени амбулаторни листове липсва приложено издадено на З. "Направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури" - бл.МЗ-НЗОК №7 към издадени амбулаторни листове от д-р З. - 1бр., д-р И. - 1бр., д-р З. - 1бр., д-р Д. -3бр., д-р Г. - 3 бр.

-финансова неустойка в размер на 150,00 лв. на основание чл.416, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. за констатираното нарушение на чл.158, ал.6 от Н. за МД 2020-2022г., а именно: към издадени амбулаторни листове, липсва писмено деклариран отказ от диспансеризация на З., както следва: д-р Д. - 1бр. и д-р З. - 2бр.

-финансова неустойка в размер на 150,00 лв. на основание чл.414, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. за констатираното нарушение на чл.30, т.1 и чл.144, ал.1, т.3 от Н. за МД 2020-2022г., а именно: д-р Г. - издала 2 бр. амбулаторни листове и д-р И. - издала 1 бр. амбулаторен лист за извършени прегледи, без да спазят изискването да осигурят на пациентите договорената медицинска помощ в пълен обем, като не са издали направление за М. бл.МЗ-НЗОК №4, а е преценена необходимостта от изследвания.

-финансова неустойка в размер на 200,00 лв. на основание чл.416, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г. за констатираното нарушение на чл.217 от Н. за МД 2020-2022г., а именно: констатирана липса на съхранявана медицинска документация за отчетена дейност за м.ноември 2020г. от д-р Л.С. на 4 бр. амбулаторни прегледи от 12.11.2020г. Посочена е и общата сума на финансовата неустойка - 138 700,00 лв.

Заповедта е съобщена на жалбоподателя на 17.11.2021г. Жалбата е подадена на 29.11.2021г.

## ПРАВНА СТРАНА

Жалбата е процесуално допустима. Подадена е от адресат на акта, в предвидения в закона срок и срещу подлежаща на оспорване заповед.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган - директорът на СЗОК, в съответствие с разпоредбата на чл.76, ал.2 от Закона за здравното осигуряване.

Заповедта е издадена в писмена форма, с посочени правни основания. Фактическите основания не са изчерпателно посочени. Липсват мотиви за начина на определяне на санкциите.

В противоречие с разпоредбите на чл.72, ал.2 и ал.3 от ЗЗО директорът на СЗОК е изменил първоначално издадената заповед № РД-18-926/16.08.2021г. като от определените длъжностни лица - контрольори - Д. А. и Л. Л. за извършване на проверката е изключена А. и е добавена Х. П. - главен експерт в отдел "Информационно осигуряване". Съгласно посочените разпоредби проверките се осъществяват от длъжностни лица от РЗОК – контрольори. В случая, в състава на проверяващия екип, е присъствало лице, което няма посочената в ЗЗО квалификационна степен, респ. проверката в тази й част е извършена и от длъжностно лице без необходимата компетентност. Тъй като в протокола не е посочено всяко от участващите лица в проверката - Л., А. и П. коя част от констатациите е установило следва да се приеме, че трите лица са участвали в установяването на всички факти. След като контрольор А. е изключена от проверката със заповед от 20.08.2021г. следва да се приеме, че констатациите са направени и от лице, което след посочената дата не е част от проверяващия екип. Липсват доказателства защо протоколът за проверката е подписан само от контрольора Л.Л.. Посочените нарушения са съществени и са самостоятелно основание за отмяна на издадената заповед. Това е така защото заповедта е основана на констатации, извършени от лица, които в преобладаващо мнозинство не отговарят на изискванията на закона - един от проверяващите е без необходимата образователно-квалификационна степен, а друг е бил изключен от проверката.

С показанията на разпитаната свидетелка се установи, че проверката на амбулаторните листове в кабинета на д-р О. е проведена формално. Прегледани са няколко от поставените в кашони амбулаторни листове. Доказателства, че контрольорите са изискали всички необходими за проверката документи и такива не са им представени от лечебното заведение не се събраха. Вместо да се изискат от лечебното заведение, описани в опис, към протокола за проверка за приложени 39 броя амбулаторни листове. В заповедта, в частта, касаеща дейността на д-р О. не е посочен нито един амбулаторен лист с номер, дата на издаването му и име на З.. Вместо това е записано, че 2741 бр. амбулаторни листове описани в изготвения протокол № РД-18-926-1/20.09.2021г. липсва подпис на пациент. Видно от съдържанието му в цитирания протокол също не са описани 2741 бр. амбулаторни листове, издадени от д-р О. с номер и дата на издаване. В протокола са посочени 39 броя амбулаторни листове, които касаят дейността на различни лекари и само 7 бр. за д-р О.. Останалите 2734 бр. /до 2741бр./ амбулаторни листове издадени от д-р О. не

само, че не са описани, но не са и приложени към протокола, независимо от това, че на л.9 от протокола /л.67 от делото/ е посочено, че при поискване са представени 2741 броя амбулаторни листове от месец ноември 2020г. до края на м.юли 2021г., без подпис на пациентите.

Не става ясно кой е изготвил посочената като приложение към протокола за проверката справка за амбулаторни листа за дейността на д-р О.. Приложената от л.133 до л.163 справка съдържа 2646 позиции без да е посочено какво друго отразява освен имена на лица и дата. В случай, че е справка за издадени амбулаторни листа на пациенти не е посочено кой специалист ги е издал. С тази справка не се установява и твърдението, че всички издадени от д-р О. амбулаторни листове са без подпис на пациент. С представената в хода на съдебното производство справка от информационната система на СЗОК относно отчетените 2741 броя амбулаторни листове за периода от месец ноември 2020г. до м.юли 2021г. за отчетени прегледи относно дейността на д-р О. също не се установява отчетените амбулаторни листове подписани ли са от пациента. Освен това справка е изготвена от С. М. - мл.експерт - отдел "ИО" и е подписана и от началник отдел "ИО" - лица, които не са участвали в проверката.

Обстоятелствата, касаещи дейността на д-р О. не се изясняват и с представения съвместен протокол за установяване на липси. Съвместния протокол следва да отразява съвместна дейност. В случая няма данни в тази дейност да е участвал представител на лечебното заведение /не са посочени имена и длъжност, липсва и подпис/. Представляващият дружеството - М. не е посочена като участник в съвместната дейност. Проверяващият екип е от две лица - Л. и П.. Отразената в протокола констатация: "По отношение извършената медицинска дейност на доц. д-р А. О. се установи системна липса на основен реквизит" в амб.листове бланка МЗ-НЗОК №1 за предоставената и проверена мед.документация за месеци 11.2020г., 12.2020г., 01.2021г., 02.2021г., 03.2021г., 04.2021г., 05.2021г., 06.2021г. и 07.2021г" се опровергава с представената от жалбоподателя медицинска документация.\_\_\_\_

Допуснати са нарушения и при изготвяне на протокола за проверката и при произнасяне на арбитражната комисия, тъй като не са спазени предвидените за това срокове.

Необосновано органът е приел, че след като не е предоставен официален документ, съгласно Закона за националния архивен фонд и/или протокол от лечебното заведение, който да доказва причината за увредената документация и/или нейното унищожаване, становището на д-р О. не е основателно. Представени са доказателства, от които може да се направи извод за създадена в лечебното заведение ситуация, при която част от документацията да е повредена. Доказателства, че проверяващите са поискали лечебното заведение да представи документ за унищожаване на повредената документация не са представени, затова липсата на такъв

документ не може да се приеме за доказана.

Първата финансова неустойка в оспорената заповед е наложена за нарушение на чл.218, ал.2, 1Б, т.1, във връзка с чл.219, ал.1 от Н. за МД 2020-2022г.. Съгласно посочените разпоредби лекарят от лечебното заведение за С. издава амбулаторен лист на хартиен носител, подписан от лекаря специалист и З., който се води по ред, определен от лечебното заведение, към него се прилагат всички медицински документи и се съхранява в кабинета на лекаря. Документите се изготвят съгласно изискванията, реквизитите и стандарта, посочени в приложение № 2б. Констатациите по отношение на лекарите З., И., Г. и А. не се оспорват от жалбоподателя. Оспорват се констатациите за д-р О. и не се доказват безспорно със събраните по делото доказателства.

Втората финансова неустойка е наложена за нарушение на чл.217, ал.1 и чл.218, ал.2, X от Н. за МД 2020-2022г.. Според посочените разпоредби документацията, която е длъжен да води и съхранява всеки И., включва първични медицински и финансови документи съгласно [приложение № 2а](#) и глава десета, включително "Направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури" (бл. МЗ-НЗОК № 7), което се съставя в два екземпляра от лекар от лечебно заведение – изпълнител на ПИМП, С., БП, в условията на спешност и за КП по физикална и рехабилитационна медицина; К. и ЦКВЗ; Ц.. Към него се прилага амбулаторният лист от извършения преглед на пациента, като по един екземпляр от тях се съхранява в изпращащото лечебно заведение. Констатациите относно липсата на приложения към издадените амбулаторни листове от лекарите З., И., З., Д. и Г. "Направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури" (бл. МЗ-НЗОК № 7) не се оспорва и в съдебно заседание е прието, че не се нуждаят от доказване.

Третата финансова неустойка е наложена за нарушение на чл.158, ал.6 от Н. за МД 2020-2022г., според която разпоредба в случаите по ал.5, когато З. е заявило писмен отказ в амбулаторния лист от извършване на консултативен преглед при лекар специалист, ОПЛ има право да не назначи консултация. Констатациите, че към издадени от лекарите Д. и З. амбулаторни листове, липсва писмено деклариран отказ от диспансеризация на З. не се оспорват и в съдебно заседание е прието, че не се нуждаят от доказване.

Четвъртата финансова неустойка е наложена за нарушение на чл.30, т.1 и чл.144, ал.1, т.3 от Н. за МД 2020-2022г. Съгласно посочените разпоредби изпълнителите на медицинска помощ се задължават да: осигуряват на З. договорената медицинска помощ и да изпълняват правилата за добра медицинска практика съгласно условията на Н.; За

осигуряване на необходимостта от специализирана извънболнична медицинска помощ ОПЛ издава "Медицинско направление за консултация или провеждане на съвместно лечение" (бл. МЗ-НЗОК № 3) по преценка в зависимост от обективното състояние на З. в следните случаи: за оценка на здравословното състояние. Приетото от органа, че специалистите Г. и И. при извършване на прегледа не са спазили задължението да осигурят на пациентите договорената медицинска помощ в пълен обем, тъй като не са издали направление за М., а са преценили необходимостта от изследвания не се оспорва и съгласно приетото в съдебно заседание не се нуждае от доказване.

Петата финансова неустойка е наложена за нарушение на чл.217 от Н. за МД 2020-2022г. - документацията, която е длъжен да води и съхранява всеки И., включва първични медицински и финансови документи съгласно [приложение № 2а](#) и глава десета. Не се оспорва, че липсва съхранявана медицинска документация за отчетена дейност за м.ноември 2020г. за д-р С. на 4 броя амбулаторни прегледа.

В оспорената заповед не е посочено как е определен размера на всяка една от наложените пет санкции. Съгласно чл.412 от Н. за МД 2020-2022г. санкциите са: 1. финансова неустойка и 2. прекратяване на договор. За всяко констатирано нарушение се прилага съответна по вид и размер санкция. При констатирани нарушения, извършени от различни лекари от лечебното заведение – изпълнител на извънболнична помощ, за всяко едно от тях се налага съответната санкция и общият размер на санкцията е сбор от санкциите за всяко едно нарушение. В случая са наложени пет санкции финансова неустойка за нарушения от различни лекари. Първата и втората санкции са наложени за нарушения на пет лекари, третата и четвъртата - за нарушения на двама лекари, като за всяка от посочените четири санкции е посочен само общия размер на санкцията, но не и размера на санкцията за всяко от нарушенията. Не е посочен и броят на санкционирани нарушения, поради което не може да се установи с определения общ размер на всяко от петте санкции колко нарушения са санкционирани и какъв е размера на финансовата неустойка за всяко от санкционирани нарушения. За нито една от петте санкции не е посочено как е определен и видът ѝ. Поради липса на мотиви не може да се установи съобразени ли са видът и размерът на санкциите с вида и тежестта на констатираните нарушения, броят на случаите по това нарушение, поредността на извършването му, както и с решението на арбитражната комисия след като, същата се е произнесла с решение по оспорването на протокола. /чл.413 от Н. за МД 2020-2022г./.

Предвид изложеното поради нарушения на процесуалните правила и на

материалния закон жалбата е основателна. Оспорената заповед като незаконосъобразна и необоснована следва да се отмени.

Страните не са претендирали присъждане на разноски.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 от АПК, СЪДЪТ

### Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Заповед №РД-12-147/17.11.2021г. за налагане на санкции на директора на Столична здравноосигурителна каса.

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

СЪДИЯ: