

РЕШЕНИЕ

№ 42455

гр. София, 17.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав, в
публично заседание на 17.11.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Полина Величкова

при участието на секретаря Йоана Владимирова, като разгледа дело номер **10149** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 126 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс във вр. с 76, ал. 5 от Закона за здравното осигуряване /ЗОО/.

Образувано е по жалба, депозирана от „Специализирани болници за рехабилитация – Национален комплекс“ ЕАД, против Заповед за налагане на санкции № РД-26-01-599/ 11. 09. 2025 г., издадена от директора на РЗОК – П., с която на основание чл. 74, ал. 5 и чл. 463, ал. 1 ал. 3 от НРД за МД 2023 г. – 2025 г. са наложени две отделни санкции „финансова неустойка“ в размер на 200 /двеста/ лева всяка, за нарушения на чл. 33, т. 4 от НРД за МД 2023 г. – 2025 г.

В жалбата са изложени подробни аргументи за незаконосъобразност на оспорения акт, като се иска неговата отмяна. Сочи се, че заповедта е издадена в нарушение на административнопроизводствените правила, на материалния закон и в несъответствие с целта на закона.

В съдебното заседание оспорващото дружество се представлява от адв. К., който поддържа жалбата и моли да бъде уважена.

Ответникът - директорът на РЗОК - П. се представлява от юрк. Л. и юрист Т., които сочат съображения за неоснователност на жалбата и молят да бъде отхвърлена.

Административен съд - София град, след като обсъди доводите на страните и прецени приетите по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Със Заповед № РД-25-1739/14. 08. 2025 г. на директора на РЗОК - П. е наредено да бъде извършена проверка на „Специализирани болници за рехабилитация – Национален комплекс“ ЕАД за периода от 15. 08. 2025 г. до 05. 09. 2025 г. със задачи: 1. Контрол по изпълнение на договорения пакет болнична медицинска помощ в „СБР-НК“ ЕАД филиал БАНЯ за дейност м.

юли 2025 г. за оказване на болнична помощ по клинични пътеки с НЗОК, в съответствие с общите и специалните условия на НРД за МД за 2023-2025 г. и Приложение № 17 към НРД за МД 2023-2025 г.; 2. Извършване на внезапен контрол на медицинската документация, както и проверка наличието на пациентите по време на хоспитализация в лечебното заведение. Определени са длъжностните лица, които да извършат проверката.

За извършената проверка е съставен Протокол № РД-25-1739/ 29. 08. 2025 г., в който са отразени следните констатираните нарушения:

Относно ИЗ № 3135/2025 на пациента Т. Г. А., с дати на хоспитализация от 08. 07. 2025 г. до 15. 07. 2025 г. в Отделение по Ф. и рехабилитационна медицина на „СБР - НК“ ЕАД, филиал Баня по КП № 265.1 „Ф. терапия и рехабилитация при болести на опорно-двигателния апарат“ е установено, че е събрана такса от 35 /тридесет и пет/ лева за обработка на документи при планов прием, наречена „Такса за обработка на документи планова хоспитализация по клинични пътеки по смисъла на т. 5 от Предходните и заключителни разпоредби на Наредбата за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ“. Прието е, че по този начин лечебното заведение е нарушило изискването на чл. 33, т. 4 от НРД за МД 2023-2025 г. във връзка с чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6, във връзка с чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, тъй като пациентът Т. Г. А. е с планирана хоспитализация на клинична пътека № 265.1, която е включена в предмета на договор № 162058/16. 10. 2023 г. с НЗОК на „СБР - НК“ ЕАД, филиал Баня.

Относно ИЗ № 3191/2025 на пациентката С. Г. С., с дати на хоспитализация от 10. 07. 2025 г. до 17. 07. 2025 г. в Отделение по Ф. и рехабилитационна медицина на „СБР - НК“ ЕАД, филиал Баня по КП № 263.1 „Ф. терапия и рехабилитация при болести на периферна нервна система“ е установено, че е събрана такса от 35 /тридесет и пет/ лева за обработка на документи при планов прием, наречена „Такса за обработка на документи планова хоспитализация по клинични пътеки по смисъла на т. 5 от Предходните и заключителни разпоредби на Наредбата за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ“, с което лечебното заведение е нарушило изискването на чл. 33, т. 4 от НРД за МД 2023-2025 г., във връзка с чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6, във връзка с чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, тъй като на пациентката е с планирана хоспитализация на клинична пътека № 263.1, която е включена в предмета на договор № 162058/16. 10. 2023 г. с НЗОК на „СБР - НК“ ЕАД, филиал Баня.

Протоколът бил връчен на управителя на болничното заведение на 29. 08. 2025 г., като не са постъпили възражения срещу направените в протокола констатации относно ИЗ № 3135/2025 г. и ИЗ № 3191/2025 г.

Предвид това била издадена оспорваната Заповед за налагане на санкции № РД-26-01-599/ 11. 09. 2025 г. от директора на РЗОК-П., с която на основание чл. 74, ал. 5 от ЗЗО и чл. 463, ал. 1 и чл. 457, ал. 3 от НРД за МД 2023 г. – 2025 г. са наложени 2 /две/ санкции „финансова неустойка“ в размер на 200 /двеста/ лева за нарушение на чл. 33, т. 4 от НРД за МД 2023-2025 г. във връзка с чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6, във връзка с чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО за ИЗ № 3135/2025 по КП № 265.1 „Ф. терапия и рехабилитация при болести на опорно-двигателния апарат“, както и за ИЗ № 3191/2025 по КП № 263.1 „Ф. терапия и рехабилитация при болести на периферна нервна система“. Общият размер на наложените санкции е 400 /четиристотин/ лева.

В хода на съдебното производство в качеството на свидетели са разпитани П. Г. - директор на „Администриране на медицински дейности и анализи“ при „СБР – НК“ ЕАД, както и Б. И. – директор на „СБР – НК“ ЕАД, филиал Баня.

Същите са посочили, че таксата от 35 лева се събира предварително, преди насочване на пациента към конкретен филиал на „Специализирани болници за рехабилитация“ ЕАД, тъй като лечението с минерални води е специфично и за някои заболявания е противопоказно. Поради

това преценката дали конкретен пациент е подходящ за лечение с минерални води, се извършва предварително чрез преглед на наличната документация, едва след което той може да постъпи за прием в конкретен филиал на лечебното заведение, да бъде насочен към друг филиал или да бъде отложено или отказано хоспитализирането му.

При така установеното от фактическа страна, съдът приема от правна страна следното:

Жалбата е процесуално допустима като подадена срещу акт, подлежащ на съдебен контрол, от активно легитимирана да го оспори страна и в преклузивния срок за оспорване чрез административния орган, издал акта.

Разгледана по същество, същата е неоснователна, поради следните съображения:

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган – директорът на РЗОК - П., съгласно чл. 74, ал. 5 от ЗЗО, съгласно която директорът на РЗОК издава заповед, с която налага санкция, когато са констатирани нарушения от длъжностните лица извършили проверка на основание чл. 72, ал. 2 от ЗЗО. Актът е издаден в предписаната писмена форма, в него са посочени фактическите и правните основания за издаването му, както и съдържа разпоредителна част, с която се определят задълженията за адресата му, начина и срока на изпълнението им. При издаване на процесната заповед са спазени административнопроизводствените правила, разписани в чл. 74 от ЗЗО. Назначена е специална комисия, която да извърши проверка на лечебното заведение. Заповедта за назначаване на комисията и за възлагане на проверката е връчена на управителя на лечебното. Същата съдържа необходимите реквизити, в съответствие с разпоредбата на чл. 72, ал. 2 от ЗЗО.

След извършване на проверката е съставен протокол № РД-25-1739-1/29. 08. 2025 г., в който са отразени констатациите от проверката. Протоколът също е връчен на представител на дружеството. Въз основа на протокола е издадена процесната заповед. Предвид това, при постановяване на процесната заповед не са допуснати съществени процесуални нарушения, водещи до отмяна на акта на процесуално основание.

Съгласно чл. 74, ал. 5 от ЗЗО, приложима в конкретния случай, 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. Заповедта следва да бъде издадена не по-рано от изтичане на 7-дневния срок, посочен в чл. 74, ал. 4 от ЗЗО. Жалбоподателят не е подал възражение/становище по смисъла на чл. 74, ал. 4 от ЗЗО, поради което правилно е приложена разпоредбата на чл. 74, ал. 5 от ЗЗО, като Заповедта е издадена на 11. 09. 2025 г. – след изтичане на 7-дневния срок за становище/възражение.

С обжалвания административен акт е прието, че Специализирани болници за рехабилитация ЕАД е нарушило разпоредбите на чл. 33, т. 4 от НРД за МД 2023-2025г във вр. с чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6 във вр с чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО.

Като фактическо основание е посочено, че събираната такса за обработка на документи планова хоспитализация по клинични пътеки по смисъла на т. 5 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата за осъществяване на право на достъп до медицинска помощ в размер на 35 лева е в нарушение на разпоредбите на посочената Наредба.

Според чл. 318, ал. 1 от НРД за МД 2023-2025 г. в случаите, когато диагностичната и/или лечебната дейност не може да бъде постигната в условията на извънболничната помощ, ЗОЛ може да бъде насочено съгласно Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ с "Направление за хоспитализация/лечение по амбулаторни процедури" /бл. МЗ-НЗОК № 7/ за хоспитализация в лечебно заведение - изпълнител на БМП. Съгласно ал. 5 от чл. 318 от НРД за МД за 2023-2025 г., за организиране на плановия прием в лечебните заведения -

изпълнители на БМП, се поддържа листа на планов прием. В листата за планов прием се включват всички подлежащи на хоспитализация лица, с изключение на тези, които се нуждаят от незабавен прием в лечебното заведение. И съгласно ал. 6 от същата разпоредба, управлението на плановия прием се осъществява в съответствие с Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ.

Визираното нарушение на чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6 от НРД за МД за 2023-2025 г. се намира систематично в Раздел III „Условия и ред за диагностика и лечение по клинични пътеки“, което съответства на диспозицията на чл. 455, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г., съгласно който, 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.

Разпоредбата на чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6 от НРД за МД за 2023-2025 г. визира нарушение, което е част от условията и реда за оказване на медицинска помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 и т. 3 от ЗЗО и което, както се посочи, съответства на чл. 455, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г.

Ответникът обаче е наложил санкция на основание чл. 457, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г., съгласно чиято разпоредба, когато изпълнител на болнична медицинска помощ наруши установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация, с изключение на случаите на явна фактическа грешка, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, налага санкция "финансова неустойка" в размер от 200 до 500 лв.

Твърдяното нарушение на чл. 318 от НРД за МД за 2023-2025 г. е нарушение на условията и реда за оказване на медицинска помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО и касае нарушения на условията и реда за диагностика и лечение по клинични пътеки, а не е дейност, свързана с нейното документиране. Това нарушение е основание за налагане санкция по чл. 455, ал. 3 от НРД, а не по чл. 457, ал. 3, 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 за 2023-2025 г. Раздел XII от глава 19 от НРД за МД за 2023-2025 г. регламентира „Документация и документооборот за изпълнители на болнична помощ по клинични пътеки, амбулаторни процедури и клинични процедури“. В тази част са уредени изискванията за работа с медицинска и финансова документация, като при установено нарушение във връзка с воденето и съхраняването на такива документи се налага санкция по чл. 457, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г., а когато са нарушени условията и редът за диагностика и лечение по клинични пътеки, санкцията е по чл. 455, ал. 3.

Посоченото като нарушено изискване на чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6 от НРД за МД за 2023-2025 г. касае условия и ред за диагностика и лечение по клинични пътеки, видно от систематичното място на този текст в НРД за МД за 2023-2025 г., неизпълнението на което задължение ще реферира към текста на чл. 455, ал. 3 от НРД, а не на чл. 457, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г.

С оглед на санкционния характер на настоящото административно производство, по което е издадена и процесната заповед, административният орган е следвало да конкретизира административното нарушение в рамките на закона и да наложи съответната санкция - финансова неустойка, която да съответства на установеното нарушение. Неосъществяването на дължимата правно регулирана дейност от административния орган води до незаконосъобразност на заповедта за налагане на санкция и води до отмяната ѝ. В този смисъл е и Решение № 312/ 14. 01. 2025 г. по адм. дело № 4188/2024 г. на ВАС.

Твърди се в оспорвания административен акт, че не са спазени условията и редът за оказване на медицинска помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО /и по-конкретно чл. 318, ал. 1, ал. 5 и ал. 6 от НРД

за МД/, а същевременно е наложена санкция на основание чл. 457, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г. – за нарушение на установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация. След като констатациите от проверката сочат нарушение на чл. 318 от НРД за МД за 2023-2025 г., който е в Раздел III „Условия и ред за диагностика и лечение по клинични пътеки“, то е приложима нормата на чл. 455, ал. 3, а не чл. 457, ал. 3, която е посочена като основание за издаване на процесната заповед. Така установеното несъответствие създава неяснота по отношение на разбирането на административния орган относно конкретното извършено нарушение, както и неговата воля за какво именно нарушение желае да санкционира лечебното заведение - дали за нарушение на изискванията за работа с медицинска документация или за нарушение на чл. 318, относим към нарушения за условията и реда за диагностика и лечение по клинични пътеки/. След като в случая става въпрос за нарушения на условията и реда за оказване на медицинска помощ, а не за дейности, свързани с документацията, то е налице грешно прилагане на санкционната норма. Посочването на неправилна правна квалификация води до незаконосъобразност на акта и е основание за отмяна. В тази насока е и Решение № 13350/ 10. 12. 2024 г. по адм. дело № 8319/ 2024 г. на ВАС.

На следващо място, в случая се касае за предварително събиране на такса в размер на 35 лева във връзка с извършване на преценка дали съответното лице може да бъде хоспитализирано. Следователно, таксата се събира преди хоспитализацията. Поради това, в несъответствие с разбиранията на административния орган, няма как да бъдат нарушени условия и ред за диагностика и лечение по клинични пътеки и по-специално чл. 318 от НРД за МД за 2023-2025 г. и чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, в т.ч. и документиране в хода на хоспитализацията, което е част от условията и реда за оказване на болнична медицинска помощ. При събиране на тази предварителна такса болнична медицинска помощ все още не е проведена - тази такса се събира именно, за да се осъществи преценка дали са налични предпоставките за провеждане на болнично лечение в конкретното лечебно заведение, предвид спецификите на минералните води, които по отношение на някои заболявания са подходящи, а по отношение на други – противопоказни.

Твърдяното нарушение, изразяващо се в събиране на такса за предварително разглеждане на документи, с оглед на наличие или липса на противопоказания за прием на пациента, не представлява неспазване на условията и реда за оказване на медицинска помощ, и по-конкретно визираното по чл. 318 от НРД за МД за 2023-2025 г. и чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, доколкото тази такса се събира преди евентуална хоспитализация /преди болнично лечение/. Към момента на събиране на таксата лечение все още не е започнало и липсва оказана медицинска помощ.

Щом се излагат нарушения за изискванията на условията и реда за диагностика и лечение по клинични пътеки, част от който раздел е визираната норма на чл. 318, то нарушението е следвало да бъде санкционирано по чл. 455, ал. 3 от НРД за МД за 2023 - 2025 г., вместо санкционната разпоредба на чл. 457, ал. 3 от НРД за МД за 2023 - 2025 г., която предвижда санкция "финансова неустойка" за изпълнител на болнична медицинска помощ, който наруши установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация - Решение № 8966/30. 09. 2025 г. по адм. дело № 8121/ 2025 г. на ВАС.

Следва да се посочи, че в случая не е налице и нарушение в документирането в хода на хоспитализацията, което е част от условията и реда за оказване на болнична помощ, тъй като събирането на таксата е преди евентуалната хоспитализация.

Правното основание, избрано от ответника за налагане на санкцията - чл. 457, ал. 3 от НРД за МД за 2023-2025 г. не кореспондира с твърдените нарушения на чл. 318 във вр. с чл. 33 от НРД за МД за 2023-2025 г., тъй като те касаят раздел „Условия и ред за диагностика и лечение по клинични

пътеки“, а посочената разпоредба на чл. 457, ал. 3 е относима към нарушения установените изисквания за работа с медицинска или финансова документация. Спазването на формалните изисквания при издаване на процесната заповед е гаранция за ефективно упражняване на правото на защита на санкционираното лице и обезпечава надлежното упражняване на съдебния контрол при проверка на фактическите обстоятелства, установяващи елементите от състава на конкретното нарушение и относимата санкционна норма, приложена от административнонаказващия орган. Констатираното процесуално нарушение е от категорията на съществени и представлява самостоятелно основание за отмяна на заповедта. Налице са неправилно посочени нарушени материално правни норми, тоест неправилна правна квалификация. Правилното отнасяне на фактическите обстоятелства към конкретната правна норма, която се твърди, че е нарушена, е условие за законосъобразност на процесната заповед, с оглед на необходимостта от установяване на съставомерност.

Посочи се, че таксата се отнася за предварителни дейности във връзка с подготовка на пациенти за планова хоспитализация до момента на самата хоспитализация. Според цитирания за нарушен чл. 33, т. 4 НРД за МД за 2023-2025 г. изпълнителите на медицинска помощ се задължават да: не изискват плащане или доплащане от осигуреното лице за видове медицинска дейност, която е заплатена от НЗОК, извън предвидената сума, с изключение на медицински изделия за определени КП/АПр/КПр, в които изрично е посочено.

В случая обаче се касае за такса, която не се заплаща от НЗОК, а за такса, свързана с извършването на дейност по проверка дали е възможна хоспитализация в конкретното лечебно заведение. По отношение на въпросната такса нито се иска възстановяването ѝ от НЗОК, нито лечебното заведение е поискало това. Тази такса касае предварителни дейности във връзка с подготовката на пациенти за планов прием преди хоспитализация, което се установява както от приложените по делото писмени доказателства, така и от разпита на свидетелите П. Г. и Б. И., като по никакъв начин не противоречи на разпоредбите за заплащаните от НЗОК дейности. Тази такса не се отнася за каквато и да било заплащане на медицински услуги на здравноосигурените лица във връзка с изпълнението на клинични пътеки.

В тази връзка не се споделя и становището на ответника, че посочената дейност е заплатена от НЗОК, тъй като в алгоритъма на клинична пътека № 265.1 изрично е отбелязано, че специалистът по физикална и рехабилитационна медицина при приемане на пациента извършва клиничен преглед, включващ общ и локален статус с оценка на рехабилитационния потенциал.

Следва изрично да се уточни, че прегледът на пациента е част от клиничната пътека при вече налична хоспитализация, а в конкретния случай събираната такса в размер на 35 /тридесет и пет/ лева е за дейност, свързана с предварително обследване и извършване на преценка дали изобщо да бъде извършена хоспитализацията по посочената клинична пътека, която преценка се извършва изцяло въз основа на представените документи, а не въз основа на преглед на пациента. Ето защо и нормата на чл. 33, т. 4 от НРД за МД за 2023-2025 г. е неприложима в случая.

Единствено за пълнота следва да бъде отбелязано, че административният орган, освен нарушения на НРД за МД за 2023 - 2025 г., е констатирал и нарушения на чл. 24 и чл. 24а от Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ. РЗОК – П. не е компетентен административен орган, който може да упражнява контрол и да налага санкции за нарушения на Наредбата за осъществяване на достъп до медицинска помощ /Решение № 7260/ 30. 06. 2025 г. по адм. дело № 6482/2024 г. на ВАС/. Доколкото обаче в конкретния случай не са наложени санкции за нарушение на Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ, не са налице основания за обявяване на заповедта за нищожна.

Същевременно обаче посочването на нарушения както на НРД за МД за 2023 - 2025 г., така и

на Наредбата за осъществяване на достъп до медицинска помощ, неясната воля на административния орган относно квалификацията на твърдяното нарушение, несъответствието между нарушена и санкционна норма, е основание за отмяната на заповедта за налагане на санкции. Несъобразяването с материални норми при издаване на заповедта обуславят незаконосъобразността ѝ, доколкото са в разрез с изискванията за изчерпателно, точно и недвусмислено описание на нарушението/нарушенията, надлежното им цифрово квалифициране и съответно самостоятелно санкциониране.

По така изложените съображения съдът приема, че Заповед за налагане на санкции № РД-26-01-599/ 11. 09. 2025 г. на директора на РЗОК – П. представлява незаконосъобразен административен акт, който следва да бъде отменен.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на оспорващото лице следва да бъдат присъдени направените по делото разноси в общ размер на 770 седемстотин и седемдесет/ лева, от които 50 /петдесет/ лева държавна такса и 720 /седемстотин и двадесет/ лева – заплатено адвокатско възнаграждение.

По посочените аргументи и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд – София град, Второ отделение, 53 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед за налагане на санкции № РД-26-01-599/ 11. 09. 2025 г., издадена от директора на РЗОК – П..

ОСЪЖДА Районна здравноосигурителна каса - П. да заплати на „Специализирани болници за рехабилитация - Национален комплекс“ ЕАД направените по делото разноси в размер на 770 /седемстотин и седемдесет/ лева.

РЕШЕНИЕТО може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му чрез Административен съд - София град пред Върховния административен съд.

ПРЕПИСИ от решението да се изпратят на страните.

Съдия: