

РЕШЕНИЕ

№ 4991

гр. София, 20.07.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 37 състав,
в публично заседание на 21.06.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Адриан Янев

при участието на секретаря Кристина Алексиева, като разгледа дело номер **1621** по описа за **2022** 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 ЕТ „Д-р Е. С. – Амбулатория за индивидуална първична медицинска помощ (А.)“ срещу Заповед № РД – 15-1314 от 22.10.2021 г. на директора на Столична здравноосигурителна каса (СЗОК).

С жалбата се излагат доводи за нищожност на заповедта, тъй като не е подписана от директора на СЗОК. Счита, че проверката е извършена от контрольори, които не са лекари. Оспорва констатациите на органа, че 4 бр. амбулаторни листове са недействителни. Счита, че електронният запис на амбулаторния лист не съдържа подпис на пациента, поради което неправилно е извършена проверка на тези документи. Развива доводи, че постоянно действащата комисия е създадена без правно основание, която е ограничила правата на жалбоподателя, тъй като не е придвижила подадените възражения до Арбитражната комисия. Последната не била надлежно структурирана. Органът не е обсъдил възраженията за наличието на технически проблем в компютърната система на лечебното заведение, довело до изтриване на информацията и ръчно въвеждане на същата, при което грешно е въведено името на пациентката Д. Д.. Развива доводи за записани около 6000 пациента в практиката на общо практикуващия лекар и за получена без правно основание сума в размер на 61,50 лева, което не води до извод за умишлено ощетяване на СЗОК. Счита, че не са спазени принципите в чл. 6 АПК, за което неправилно се

твърди, че единствената санкционна мярка е прекратяването на договора за изпълнител на медицинска помощ. Твърди, че д-р Е. С. е ползвала годишен отпуск по време на прегледа, посочен в един от амбулаторните листове.

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:

От преписката се установява за наличието на договор № 221488 от 14.02.2020 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ, сключен между Национална здравноосигурителна каса и ЕТ „Доктор Е. С. – Амбулатория за индивидуална първична медицинска помощ (А.)“.

В СЗОК е постъпил сигнал вх. № 94-Д-1047/09.06.2020 г. от Д. Д., с който посочва, че в нейното пациентското досие в П. информационна система на НЗОК са налични записани профилактични прегледи от личния лекар д – р Е. С., които не е посещавала. Уточнява за отразени несъществуващи диагноза и имунизация. Счита, че данните в досието не отговарят на истината, а извършените услуги са със статут „одобрена от НЗОК за плащане“. Към сигнала е приложена разпечатка от досието на Д. Д., от който е видно отразяването на извършени прегледи от д – р Е. С..

Със Заповед № РД-18-861/26.07.2021 г. на директора на СЗОК е наредено да извърши проверка на лечебното заведение за първична извънболнична медицинска помощ [фирма] във връзка с подадения сигнал. Наредено е проверката да се извърши от д-р А. С. и Д. А., заемащи длъжността „контрольор“ при СЗОК, като за резултатите да се състави протокол.

От представените Заповед № 27/30.03.2021 г. и Заповед № 7/30.03.2021 г. издадени от управителя на НЗОК се установява, че д-р А. С. и Д. А. действително заемат длъжността „контрольор“ в отдел „ДКИМДПА“ при СЗОК.

За резултатите от извършената проверка е съставен протокол № РД-18-861-1/30.07.2021 г. Контрольорите извършили проверка на място в амбулаторията с адрес [населено място], [улица], при която констатирани, че оригиналите на амбулаторните листове (АЛ) № 4608/23.03.2021 г., № 8651/03.06.2020 г., № 12288/16.05.2019 г. и № 3685/21.03.2018 г. липсват и не се съхраняват в досието на пациентката Д. Д.. В тази връзка д-р С. обяснила, че има технологична трудност да издири и представи същите на проверяващите. Извършена била справка в Интегрираната информационна система на НЗОК, от която се установило, че посочените амбулаторни листове са отчетени и заплатени от СЗОК. Контрольорите разпечатали единия амбулаторен лист (№ 4608/23.03.2021 г.) от информационната система на проверяваното лице, като в него не фигурирал подписа на пациента. Проверяващите достигнали до извод, че изпълнителят на медицинската помощ неоснователно е получил суми, които били заплатени от СЗОК, тъй като се касае за неверни данни, посочени в отчетите и справките за заплащане на извършените медицински услуги.

По преписката са приложени горепосочените амбулаторни листове, в които е отразено, че е извършен преглед на Д. Д.. В амбулаторни листове № 8651/03.06.2020 г., № 12288/16.05.2019 г. и № 3685/21.03.2018 г. е посочено, че прегледът е извършен от д-р Е. С., с УИН [ЕГН]. В амбулаторен лист № 4608/23.03.2021 г. е отразен друг лекар, а именно наетият към изпълнителя на медицинската помощ д-р О. С., с УИН

[ЕГН]. Не се спори, че същите са разпечатани от информационната система, отнасяща се за издадени документи от д-р Е. С..

По време на проверката на 29.07.2021 г. е подадено становище от д-р С., в което посочва, че амбулаторен лист (АЛ) № 4608/23.03.2021 г. не е намерен в досиетата на пациентите. Пояснява, че има около 6000 пациента и работи с четирима помощник лекари, които работят с нейния печат. Твърди, че по време на извършения преглед се е намирала в отпуск по болест, за което е информирала СЗОК.

Последвало е съставяне на протоколи № РД-18-861-2/30.07.2021 г. и № РД-18-861-3/02.08.2021 г. от контролните органи, в които е отразено отчитането и заплащането на прегледи от страна на СЗОК както следва: 12 лева по АЛ № 3685/21.03.2018 г., 15 лева по АЛ № 12288/16.05.2019 г., 16,50 лева по АЛ № 8651/03.06.2020 г. и 18 лева по АЛ № 4608/23.03.2021 г., т. е. общо 61,50 лева, подлежаща на възстановяване от [фирма].

Подадено е възражение вх. № 22-1488-6/09.08.2021 г. от [фирма], с който се оспорва протокол № РД-18-861-3/02.08.2021 г. за неоснователно получени суми. В тази връзка се посочва, че на тази дата е дефектирал хард дискът, на който се съхраняват данните на практиката. При възстановяване на данните, не всички били възстановени в пълен обем. Това наложило ръчно въвеждане на част от данните, при което се получило грешка при вписване на данните на лицето, което било прегледано на 26.03.2021 г. В тази връзка погрешно е въведено ЕГН на пациентката Д. Д. вместо на лицето, на което действително е извършен преглед. Моли възражението да се разгледа от арбитражна комисия.

Към възражението се прилага протокол за технически инцидент в информационна система на лекаря, възникнал на 26.03.2021 г.

Във връзка с направените оспорвания от д-р Е. С., спорът е отнесен пред Арбитражна комисия, създадена със Заповед № РД-09-87/19.05.2021 г. на директора на СЗОК, според която председател е началникът на отдел „ДКИМДПА“, а членове: двама контрольори от отдел „ДКИМДПА“ и гл. юрисконсулт от отдел „ПАОД“. Видно от становище № 1 към протокол № 4/13.09.2021 г. на постоянно действащата арбитражна комисията е прието за неоснователно възражението на д-р С. и са потвърдени констатациите на контролния орган.

От писмо вх. № 22-1488/6 от 16.09.2021 г. се установява, че директорът на СЗОК също приема за неоснователни възраженията на д-р С., за което същата е информирана.

Последвало изпращането на писмена покана изх. № 29-05-60/12.10.2021 г. до [фирма] за възстановяване на получена без основание сума в размер на 61,50 лева.

С доклад вх. № 93-05-784/08.10.2021 г. на началника на „ДКИМДПА“ към СЗОК е направено предложение до директора на СЗОК за частично прекратяване на договора, сключен с [фирма] поради отчитане на медицинска дейност, която не е извършена в изпълнение на сключения договор .

Във връзка с горното е издадена оспорваната Заповед № РД – 15-1314 от 22.10.2021 г. на директора на Столична здравноосигурителна каса, с която на основание чл. 59, ал. 11, т. 1, б. „а“ ЗЗО е наложена на лечебно заведение за първична извънболнична медицинска помощ - [фирма] следната санкция: частично прекратяване на договор № 22-14888/2020 г. за оказване на първична извънболнична медицинска помощ, сключен между НЗОК и [фирма] по отношение на медицинската дейност на д-р Е. Г. С..

В заповедта е прието, че са проверени амбулаторни листове № 4608/23.03.2021 г., №

8651/03.06.2020 г., № 12288/16.05.2019 г. и № 3685/21.03.2018 г., в които е отразено извършването на прегледи на Д. Д.. Същите не били представени в оригинал и липсвали към медицинското досие на пациентката, с което е прието, че не са подписани от Д. Д., тъй като не е извършен реален преглед на лицето. Извършените медицински дейности по амбулаторните листове са отчетени от [фирма] и заплатени от СЗОК. В тази връзка органът е приел, че се касае за отчитане на дейност, която не е извършена.

Не се споделят възраженията в жалбата, че оспорваната заповед не е подписана от И. Д. – директор на СЗОК. Във връзка с оспорване на авторството на подписа е открито производство по реда на чл. 193 ГПК, вр. чл. 144 АПК, като на жалбоподателката е указано, че е в нейна тежест да установи, че подписът в заповедта не е положен от И. Д., както и че не сочи доказателства за това оспорване. Същата не е направила никакви доказателствени искания по повод оспорването, поради което съдът намира, че това оспорване е недоказано, респ. това възражения е неоснователно.

В хода на съдебното производство са приети писмени доказателства за отсъствията на д-р Е. Г. С. при упражняване на медицинската дейност. С уведомително писмо вх. № 22-1488-2/28.05.2020 г. е информирана СЗОК, че жалбоподателката ще отсъства за периода от 28.05.2020 г. до 31.07.2020 г., т. е. по времето, когато е издаден амбулаторен лист № 8651/03.06.2020 г.

По делото е разпитана свидетелката Д. Д.. Съдът дава вяра на нейните показания, тъй като са последователни, непротиворечиви и намиращи опора във всички писмени доказателства.

От показанията на свидетелката се установява, че същата над 7 - 8 години не е посещавала личния си лекар д-р Е. С., тъй като ползва медицински услуги по допълнително здравно осигуряване. Дава информация, че не са извършени прегледи, за които са съставени обсъжданите по – горе амбулаторни листове.

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.

Следва да се отбележи, че жалбата е подадена от [фирма], т. е. в качеството ѝ на едноличен търговец. С оспорения акт се прекратява договор, по който страна е [фирма], но само в частта за медицинската дейност осъществявана от д-р Е. С.. Обстоятелството, че жалбата е подадена от физическо лице в качеството му на едноличен търговец, а сключеният с него договор е прекратен в частта за осъществявана дейност от същото физическо лице, не води до извод, че жалбата не е подадена от легитимирано лице. Това е така, тъй като едноличният търговец, регламентиран в чл. 56 - 60 от Търговския закон, не е различен правен субект от физическото лице, регистрирано като едноличен търговец, а само разширява неговата правоспособност по отношение на търговското право, т. е. не води до раздвояване на физическото лице.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

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 СЗОК).

Неоснователни са възраженията за нищожност на акта, обосновани с оспорване на авторството на подписа, положен от съответния директор на СЗОК. Както по – горе се посочи жалбоподателката не доказва тези свои възражения, поради което са неоснователни.

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.

В една част административнопроизводствени правила не са нарушени, но в друга част са допуснати съществени нарушения.

Проверката е извършена от длъжностни лица по чл. 72, ал. 2 ЗЗО, а именно контролори към РЗОК (в случая СЗОК), които са определени от управителя на НЗОК (Заповед № 27/30.03.2021 г. и Заповед № 7/30.03.2021 г.). Допълнително със Заповед № РД-18-861/26.07.2021 г. на директора на СЗОК тези лица са определени да извършат конкретната проверка.

Неоснователни са доводите, че един от проверяващите контролори (Д. А.) няма медицинско образование, тъй като за този предмет на проверка законът и инструкцията по чл. 72, ал. 10 ЗЗО не поставя такова изискване, а и за единия от проверяващите (д-р А. С.) не се оспорва това обстоятелство. Следва да се посочи, че според чл. 5, ал. 2 от Инструкцията по чл. 72, ал. 10 ЗЗО е налице изискване за контролния орган да притежава образователно – квалификационна степен магистър по „медицина“, но това се отнася само за осъществяване на правомощия по чл. 73, ал. 1, т. 7 ЗЗО (да проверяват съответствието на дейността на изпълнителите с критериите за достъпност и качество на медицинската помощ, регламентирани в Н. в съответствие с чл. 59в ЗЗО), но настоящият случай не е такъв, доколкото се касае за проверка на отчетните документи на изпълнителите на медицинска помощ, регламентирани в Н. – чл. 73, ал. 1, т. 2 ЗЗО.

Контролните органи по чл. 72, ал. 2 ЗЗО са съставили протокол, отразяващ резултатите от проверката, а препис от него е връчен на проверяваното лице. Дадена е възможност на жалбоподателката да присъства на проверката, като същата се е възползвала от правото си да подаде писмено становище, а след това и писмено възражение.

Направените оспорвания (становище и възражение) са разгледани от арбитражна комисия по чл. 75, ал. 1 ЗЗО, която е съставена със Заповед № РД-09-87/19.05.2021 г. на директора на СЗОК. Настоящият състав намира, че са допуснати съществени нарушения процесуални нарушения, изразяващи се в това, че арбитражната комисия е сформирана в нарушение на чл. 75, ал. 2 и ал. 3 ЗЗО, тъй като в нея липсват представители на съответните районни колегии на съсловните организации на лекарите, а и въобще не е изпращана покана до тези организации за посочване на членове. Това се установява от становище № 1 към протокол № 4/13.09.2021 г. на постоянно действащата арбитражна комисията, от което се установява, че съставът на същата включва единствено представители на СЗОК (началникът на отдел „ДКИМДПА“, двама контролори от отдел „ДКИМДПА“ и гл. юрисконсулт от отдел „ПАОД“). Не може да се сподели тезата, че е изпратена покана и същата не е приложена по делото, тъй като липсата на отговор от съсловната организация води до

несформиране на арбитражна комисия и се пристъпва към издаването на акт от директора на съответното РЗОК, а в настоящият случай е налице взето решение на арбитражна комисия (или не е взето под внимание отговора на съсловната организация или не е изпратена покана).

Съгласно чл. 75, ал. 2 ЗЗО арбитражната комисия се състои от представители на РЗОК и на съответните районни колегии на съсловните организации на лекарите. Според чл. 75, ал. 3 в арбитражната комисия се включват за всеки конкретен случай представители на тези съсловни организации, които имат отношение към описаните факти и направените констатации в протокола на съответното длъжностно лице по чл. 72, ал. 2 ЗЗО. Изискването за участие на представители на съсловните организации не е самоцелно, а е гарант за безпристрастност и обективност на арбитража. Противното разбиране ще доведе до участие единствено на представители на съответното РЗОК, а същите в малка или голяма степен са свързани с оспорените констатации. Неправилното сформиране на арбитражната комисия се приравнява на липсата на такава, респ. същата не може да взема решения. С цитираните разпоредби са въведени императивни, нормативно регламентирани изисквания, които са част от процедурата по издаване на заповедта за налагане на санкции и нарушаването им опорочава тази процедура. По своята същност предвиденият арбитраж за всеки един отделен случай по чл. 75, ал. 5 ЗЗО и взетото от него валидно решение са задължителна процесуална предпоставка за налагане на санкция и елемент от фактическия състав на издаване на административния акт, с който се налагат.

Вярно е, че съгласно чл. 75, ал. 6 ЗЗО, арбитражът по ал. 1 – 4 не е задължителен, освен ако арбитражната комисия не се е сформирала при условията на ал. 5 в двуседмичен срок от писмената покана на директора на съответната РЗОК до съответните лица и организации. Освен това чл. 76, ал. 4 ЗЗО предвижда възможност за издаване на заповед без произнасяне на арбитражна комисия, но само при непосочване на представител от съсловната организация. В настоящия случай са неприложими тези норми, регламентиращи незадължителността на този спомагателен орган, тъй като по делото липсва информация да е изискано от съответната организация да посочи свой представител в арбитражната комисия. Щом не е изискано това от съсловната организация (с писмена покана според чл. 75, ал. 6 ЗЗО), същата няма как да посочи свой представител, което на свой ред води до неприложимост на чл. 76, ал. 4 ЗЗО и чл. 75, ал. 6 ЗЗО.

Според чл. 75, ал. 7 ЗЗО арбитражната комисия се произнася с решение в двуседмичен срок от получаване на преписката. Съгласно чл. 76, ал. 1 ЗЗО в случай, че арбитражната комисия потвърди констатациите на длъжностното лице по чл. 72, ал. 2, се прилагат санкциите, предвидени в договора между РЗОК и изпълнителя на медицинска помощ. Това означава, че ако арбитражната комисия отмени (в чл. 76, ал. 1 ЗЗО е посочено правомощие по потвърждаване, но с оглед на това, че спорът се решава от този орган, то би следвало да има възможност да не потвърди констатациите, т. е. да ги отмени) констатациите на органите по чл. 72, ал. 2 ЗЗО, административният орган няма как да пристъпи към издаване на съответната заповед за налагане на санкция. В този случай спомагателният орган има решаваща роля по отношение констатациите на контролните органи.

Същевременно амбулаторен лист № 4608/23.03.2021 г. е издаден от друг лекар, а именно наетият към изпълнителя на медицинската помощ (жалбоподателката) д-р О. С., а според чл. 59, ал. 11, т. 1, б. „а“ ЗЗО договарът се прекратява частично, по

отношение на лекаря, който не е извършил тази дейност. В тази връзка неправилно е взет предвид амбулаторен лист № 4608/23.03.2021 г., тъй като жалбоподателката не е издала този документ, а в него не е посочено д-р С. да е извършила прегледа. Действително, заплатените парични средства от здравната каса са получени от изпълнителя на медицинската помощ (жалбоподателката), но в този случай може да се претендира възстановяване на сумите, но не и прекратяване на договора в частта за лекар, който не е съставил отчетния документ.

Останалите три амбулаторни листа са издадени от д-р С., но общата стойност на заплатените услуги по тях е 43,50 лева. В тази връзка следва да се има предвид, че според чл. 408, ал. 4 от Н. № РД-НС-01-4/23.12.2019 г. за маловажни случаи на нарушения наказващият орган не налага наказание, като направи предписание за отстраняване на съответното нарушение и предупреди нарушителя, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложена санкция. Естеството на нарушението не позволява даване на предписание, но възстановяването на сумата от 43,50 лева отстранява вредните последици на нарушението. Също така се касае за нисък размер на получена сума, но пък се касае за три нарушения. Отдалечеността на нарушенията едно от друго е от значение да се извърши проверка за системността на същите. Няма пречки арбитражната комисия да обсъжда обстоятелства, свързани с това дали нарушението е маловажно, тъй като се произнася с решение, с което може да не се потвърдят констатациите, т. е. да се отмени протокола на органите по чл. 72, ал. 2 ЗЗО.

Съществено нарушение на административно производствените правила по смисъла на чл. 146 т. 3 от АПК е само това процесуално нарушение, което ако не бе допуснато би имало за последица друг правен резултат. Неправилното сформирането на арбитражна комисия е равнозначно на липсата на такава, респ. до липсата на валидно взето решение. Дейността на арбитражната комисия е задължителна част от административната процедура по констатиране на нарушения и налагане на санкции, когато има възражения по констатациите на контролните органи. Не са налице законовите условия за изключване на този спомагателен орган от процедурата или незачитане на неговото решение. Това нарушение е довело до липсата на обективно обсъждане на констатациите, които са свързани с това, че единият амбулаторен лист не е издаден от жалбоподателката, а по отношение на останалите амбулаторни листове би могло да има за последица даване на друга квалификация на нарушенията, която да е свързана с приложението на чл. 408, ал. 4 от Н.. Всичко това би могло да има друг правен резултат, тъй като арбитражната комисия би могла да не потвърди констатациите, при което съгласно чл. 76, ал. 1 ЗЗО няма да са налице условията на административния орган за издаването на съответната заповед.

В този смисъл е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, което е основание за отмяна по чл. 146, т. 3 АПК.

Горното налага извод за основателност на жалбата срещу оспорваната заповед, поради което на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ от АПК оспорваната заповед подлежи на отмяна.

По разноските:

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 АПК жалбоподателят има право на разноски, които са в размер на 50 лева за заплатената държавна такса.

По изложените съображения и на основание и на основание чл. 172, ал. 2, предл.

второ от АПК, Административен съд София – град, 37 - ми състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на ЕТ „Д-р Е. С. – Амбулатория за индивидуална първична медицинска помощ (А.)“, Заповед № РД – 15-1314 от 22.10.2021 г. на директора на Столична здравноосигурителна каса.

ОСЪЖДА Столична здравноосигурителна каса да заплати на ЕТ „Д-р Е. С. – Амбулатория за индивидуална първична медицинска помощ (А.)“ сумата в размер на 50 лева, представляваща направени по делото разноски.

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

Съдия: