

# РЕШЕНИЕ

№ 4939

гр. София, 20.07.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 76 състав,**  
в публично заседание на 05.07.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Пламен Панайотов**

при участието на секретаря Кристина Григорова, като разгледа дело номер **4427** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 76, ал. 5 от Закона за здравното осигуряване /ЗЗО/.  
Образувано е по жалба на д-р В. Д. Ц. – С. , действаща като ЕТ „Д-р В. Ц. – С. – Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ по очни болести“ с ЕИК[ЕИК], представлявана от пълномощника си адв.С. М. , срещу Заповед за налагане на санкции № РД-253С-171 от 17.04.2023 г., издадена от д-р Й. В. П. - вр.и.д. управител на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/, с която за нарушение на изискванията чл.20,ал.2и чл.109 от Н. за медицински дейности за 2020 – 2022г. и приложение № 10а към него и чл.55,ал.2,т.,т.2 и т.3 от ЗЗО и на основание чл. 415, ал. 1 от Националния рамков договор за медицински дейности за 2020-2022 г. е наложена санкция „финансова неустойка“ в размер от 100 лева.

В жалбата се иска отмяна на заповедта, алтернативно намаляване размера на наложените санкции „финансови неустойки“, като се развиват твърдения за недоказаност на нарушението, липса на мотиви в обжалвания административен акт относно тежестта на нарушението и необходимостта от налагане на максималния размер на санкцията. Сочат се множество нарушения на процесуалните правила , а именно посочената дата на Протокол №РД25-100-1/10.01.2023г. е преди датата на издаване на заповед №РД-20-100/2.02.2023г.за извършване на проверка и преди самата проверка , която е извършена на 6.02.2023г., В протокола от заседанието на Арбитражната комисия на Столичната РЗОК е посочено , че гласувала против

възражението е И. М. , а в началната част на протокола като представител на СРЗОК фигурира Д-Р А. В.. В жалбата се сочи и общо описание на нарушените правни разпоредби и не може да се направи ясна връзка между тях и констатираното нарушение.

В съдебно заседание жалбоподателят не се явява лично , процесуалния представител адв.М. поддържа жалбата и допълва, че липсата на ампулата с аналгетик прави нарушението недоказано.

Ответникът, представляван от гл. юрисконсулт С., оспорва жалбата и моли съда да потвърди издадената заповед. В писмени бележки по делото се излагат подробни доводи относно законосъобразността на процесната заповед и липсата на сочените от жалбоподател процесуални пороци , като изрично се посочва, че досежно размерът на наложените санкции административният орган е действал при условията на оперативна самостоятелност.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена, не взема участие в производството.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните, прецени събраните по делото доказателства, приема за установена следната фактическа обстановка:

Жалбоподателят е лечебно заведение по смисъла на чл. 8, ал. 1, т. 1, б. „а“ от Закона за лечебните заведения /ЗЛЗ/, което е изпълнител по договор № 220749/14.02.2020 г., сключен с НЗОК, за оказване на специализирана извънболнична медицинска помощ на територията на РЗОК – Столична .

Със Заповед № РД-25-100/02.02.2023 г. на управителя на НЗОК на основание чл. 72, ал. 2 ЗЗО и чл. 9, ал. 1 от Инструкция № РД-16-43/09.06.2020 г. за условията и реда за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 2 - ал. 8 ЗЗО, Глава XX - X. на Национален рамков договор № РД-НС-01-4/23.12.2019 г. за медицински дейности между НЗОК и Български лекарски съюз за 2020-2022 г. , било наредено извършването на самостоятелна проверка на територията на РЗОК-С., по обхват – планова и пълна, с обект на проверка - жалбоподателят в настоящото производство - ЕТ „Д-р В. Ц. – С. – Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ по очни болести“ с ЕИК[ЕИК] ,представявано от д-р В. Д. Ц. – С.. Със заповедта за проверяващи били определени експерти, длъжностни лица – служители на НЗОК. Като определена задача било посочено контрол по изпълнение на сключения от жалбоподателя договор с НЗОК. С посочената заповед е определен срок за извършване на проверката от 6.02.2023г. до 10.02.2023г. Заповед № РД-25-100/02.02.2023 г. на управителя на НЗОК е връчена на д-р В. Д. Ц. – С. на 6.02.2023г. На същата дата е съставен съвместен протокол за установяване на липси от извършен контрол по изпълнението на договорите с изпълнители на медицинска помощ в който е констатирана липса на лекарства от първа необходимост в срок на годност за оборудване на шкаф в лечебните заведения за извънболнична помощ , а именно Аналгетици с код №02 – 1 ампула с партиден номер60614 в срок на годност

06.2019г. Той е връчен на жалбоподателя на 10.02.2023г.

Резултатите от проверката били отразени в протокол № РД-25-100-1/10.02.2023 г., съставен от д-р С. П. М. и Д. И. Р. – главни експерти в дирекция КДЗЗО в НЗОК, връчен на жалбоподателя на същата дата. В протокола били отразени резултатите от извършената проверка, като единствената констатация за нарушение е липсата на лекарства от първа необходимост в срок на годност за оборудване на шкаф в лечебните заведения за извънболнична помощ, а именно Аналгетици с код №02 – 1 ампула с партиден номер60614 в срок на годност 06.2019г. Д-р В. Д. Ц. – С. в качеството си на ЕТ „Д-р В. Ц. – С. – Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ по очни болести“ с ЕИК[ЕИК] е подала възражение до Управителя на НЗОК чрез Директора на СЗОК с вх.№22-0749-2/14.02.2023г. в което оспорва констатацията за извършено нарушение, като твърди, че в кабинета разполагала и с аналгетици със срок на годност.

Във връзка с така подаденото възражение, със заповед № РД-09-41/21.02.2023 г. на Директора на СЗОК, била конституирана арбитражна комисия по медицински дейности, която провела заседание на 28.02.2023г. като при гласуването три члена гласували, че възражението е основателно и три члена, че е неоснователно. Изложени са подробни мотиви в подкрепа на двете становища. В гласувалите, че възражението е неоснователно е вписана И. М., като тя не фигурира като член на комисията в първата страница на протокола. На последната страница протокола е подписан от Б. Ш. - представител на СЗОК. Протоколът е предоставен на управителя на НЗОК на основание чл.432,ал.4 от Н. Предвид така развилата се административна процедура, д-р Й. В. П., действаща в качеството си на вр.и.д. управител на НЗОК, възприела отразените в протокола констатации и на основание чл. 415, ал. 1 от Националния рамков договор за медицински дейности за 2020-2022 г. е наложена санкция „финансова неустойка“ в размер от 100 лева. В обстоятелствената част на оспорения акт се посочва, че жалбоподателят не е спазил изискването, предвидено в чл.20,ал.2и чл.109 от Н. за медицински дейности за 2020 – 2022г. и приложение № 10а към него и чл.55,ал.2,т.т.2 и т.3 от ЗЗО - липсата на лекарства от първа необходимост в срок на годност за оборудване на шкаф в лечебните заведения за извънболнична помощ, а именно Аналгетици с код №02 – 1 ампула с партиден номер60614 в срок на годност 06.2019г.

При така установеното от фактическа страна, съдът достигна до следните правни изводи: Съгласно чл. 168, във вр. с чл. 142 от АПК, съдът проверява законосъобразността на оспорения акт към момента на издаването му на всички основания по чл. 146 от АПК, без да се ограничава само с тези, посочени от оспорващия.

Жалбата е допустима, като подадена от надлежна страна в законоустановения срок срещу подлежащ на оспорване административен акт. Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган, съгласно текста на чл. 76, ал. 3 от ЗЗО и чл. 432, ал. 3 от Н. № РД-НС-01-4 от 23.12.2019 г. за медицинските дейности

между Националната здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз за 2020-2022. Същата се явява санкциониращият акт, който е издаден от оправомощения за това орган след установени нарушения при извършена по реда чл. 74 от ЗЗО и на Глава двадесета от Н. № РД-НС-01-4 от 23.12.2019 г. за медицинските дейности за 2020-2022 проверка по изпълнение на договор, сключен с И.. В тази връзка изцяло е спазена разписаната в закона и Н. 2020-2022 процедура – издадена е заповед от управителя на НЗОК, с която е наредено извършването на проверка на И., която отговаря на изискванията на чл. 396, ал. 1 от Н. 2020-2022; за извършената проверка и установените нарушения, контролните органи са съставили протокол, който отговаря на изискванията на чл. 401, ал. 1 от Н. 2020-2021, като екземпляр от него е връчен на проверяваното лице, с което е спазено и изискването на ал. 2 на чл. 401 от Н. 2020-2021.

В хода на административното производство са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, налагащи отмяната на оспорената заповед. Процедурата за извършване на контрол за изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска помощ се осъществява чрез проверки, извършени от длъжностни лица – служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и от длъжностни лица от РЗОК – контрольори, при спазване на изискванията на Глава втора, раздел X от ЗЗО и Н. за болнични дейности. В случая всички разписани правила за извършване на проверката са спазени. Издадена е заповед за възлагане на проверката от компетентния орган, съгласно чл. 72, ал. 3 от ЗЗО. Съставен е протокол за извършената проверка с изложени констатации. Съдът приема, че протокол № РД-25-100-1/10.02.2023 г., съставен от д-р С. П. М. и Д. И. Р. – главни експерти в дирекция КДЗЗО в НЗОК е с посочена вярна дата, а представения от жалбоподателя протокол с дата 10.01.2023г. е сгрешен. Цялата хронология, установена с документите по административната преписка подкрепят този извод. На проверявания е предоставена възможност да упражни правото си по чл. 74, ал. 4 ЗЗО, от което същият се е възползвал. Същевременно съдът счита, че оспорената заповед е издадена в нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, досежно изискването за посочване на фактически основания за издаване на акта. Съгласно чл. 74, ал. 4 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 по ал. 3 констатации в 7-дневен срок от връчването на протокола. В случая констатациите, отразени в Протокола за проверка, са оспорени от жалбоподателя, като е депозирано писмено възражение. Това е наложило сформирането на Арбитражна комисия, която да разгледа възраженията и да реши спора. Спазени са и изискванията на чл. 75 ЗЗО, като е конституирана арбитражна комисия, която се е разделила с 3 на 3 гласа по основателността на възражението на жалбоподателя. Видно от протокола на заседанието на арбитражната комисия, половината от членовете ѝ са изразили несъгласие с констативния протокол, като са изложили конкретни съображения, вземайки предвид и изложените специфични доводи във възражението на жалбоподателя. Съдът приема, че вписването в протокола на И. М. е техническа грешка защото в края му с подпис е удостоверено участието на Б. Ш. представител на СЗОК, а тя фигурира и в началната страница на протокола като участник в

заседанието на комисията.

Съгласно чл. 76, ал. 3 от ЗЗО в случай, че арбитражната комисия не се произнесе с решение в срока по чл. 75, ал. 7 от ЗЗО или е налице равен брой гласове, поради което не е налице прието решение, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, издава мотивирана заповед, с която може да наложи санкциите. Така предвидената хипотеза от закона е различна от случаите, когато изобщо не е подадено възражение по констатациите от проверката, или то не съдържа възражения, или пък когато констатациите са потвърдени от арбитражната комисия. В последните случаи органът действа в условията на обвързана компетентност и законът предвижда за него задължение да приложи предвидените санкции. В процесния случай жалбоподателят е упражнил правото си да възрази срещу констатациите в протокола от извършената проверка, като именно това е наложило и разглеждането на случая от Арбитражната комисия. И след като последната не е стигнала до решение, Управителят на НЗОК, действайки в условията на оперативна самостоятелност, несъмнено има право да наложи санкция, но при това положение, за него възниква задължение да мотивира акта си, включително и да обсъди направените в хода на административното производство възражения, с оглед императивните изисквания по чл. 34, ал. 3 и чл. 35 от АПК. Разпоредбата на чл. 35 предвижда задължително мотивиране за органа, тъй като актът се издава едва след като са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая и след като се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите страни. След като Арбитражната комисия не е стигнала до решение по възраженията в процесния случай, административният орган е бил длъжен да изложи мотиви защо счита, че изпълнителят на медицинска помощ е допуснал нарушения на задълженията си, като обсъди и обори възраженията му по констатациите от протокола от проверката, след което да обоснове приложените санкции съобразно материално-правните норми. Трима от членовете на Арбитражната комисия са приели възраженията на жалбоподателя за напълно основателни и са изложили подробни и допълнителни мотиви за това в пет точки, а именно: Непълнота на протокола от проверката, като в него е отразено какъв медикамент липсва, а не са отразени наличните медикаменти. Не е изяснено дали са били налични други ефективни и безопасни медикаменти от групата на аналгетиците, което прави извода за липса на средства от първа необходимост за неоснователен. Не е посочено как липсата или наличието на една единствена ампула аналгин в срок на годност отговаря на изискването на чл.109 от Н. Коментиранията ампула не е иззета от проверяващите. Излагат се и медицински доводи против констатацията на проверяващите.

Вместо да обсъди възраженията на лечебното заведение и на трима от членовете на Арбитражната комисия обаче и да изложи мотиви защо не приема тези възражения, административният орган се е задоволил да преповтори констатациите, обективирани в протокола за проверка, без да изложи конкретни съображения по направените от лечебното заведение възражения. Действително мотивите на административния акт могат да се съдържат било в самия акт, било отделно и в друг акт, съставен в процедурата по издаването на крайния акт, и на който административният орган изрично се позовава. Процесният случай обаче не е такъв, тъй като мотивите, съдържащи се в протокола от проверката, са оспорени както от жалбоподателя, така и от половината от членовете на Арбитражната комисия. Поради това тези констатации

в протокола от проверката не могат да представляват пълни и ясни мотиви, а следва да бъдат обосновани, като се опровергае оспорването им. Вместо това административният орган се е задоволил само да потвърди констатациите от проверката, без да отбележи, че е постъпило възражение и че Арбитражната комисия не се е произнесла с решение поради равен брой гласове, без да изложи съображения защо не възприема тези възражения.

В заповедта, с оглед на разпоредбата на чл. 76, ал. 3 от ЗЗО и общите правила на чл. 35 и чл. 36 от АПК, е следвало административният орган да обсъди и вземе становище по доводите, изложени във възражението на изпълнителя на медицинска помощ и становищата на членовете на арбитражната комисия. Това е съществено нарушение на административнопроизводствените правила, опорочаващо в значителна степен оспорения административен акт и основание за неговата незаконосъобразност. Предвид изложеното съдът приема, че процесната заповед е издадена в нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК. Допуснатото нарушение на процесуалните правила е от вида на съществените такива, което обуславя отмяната на издадената Заповед за налагане на санкции. В този смисъл е и константната съдебна практика - Решение № 5149 от 31.05.2022 г. на ВАС по адм. д. № 342/2022 г., VI о., Решение № 5730 от 12.05.2021 г. на ВАС по адм. д. № 3183/2021 г., VI о., Решение № 9954 от 21.07.2020 г. на ВАС по адм. дело № 4567/2020 г., VI о., Решение № 13098 от 22.10.2020 г. на ВАС по адм. д. № 11620/2019 г., VI о., Решение № 15034 от 6.11.2019 г. на ВАС по адм. дело № 5697/2019 г., VI о и др.

По разноските

По делото е направено искане от страна на жалбоподателя в процеса за присъждане на направените съдебно-деловодни разноски по представен списък на разноските. Като съобрази изхода на спора пред настоящата инстанция и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, в полза на жалбоподателя следва да се присъди сумата от 50 лева държавна такса и 400 лева адвокатско възнаграждение.

По изложените мотиви и на основание чл. 172, ал. 2 АПК съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на ЕТ „Д-р В. Ц. – С. – Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ по очни болести“ с ЕИК[ЕИК], представлявана от д-р В. Д. Ц. – С., Заповед за налагане на санкции № РД-253С-171 от 17.04.2023 г., издадена от д-р Й. В. П. - вр.и.д. управител на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/, с която за нарушение на изискванията чл.20,ал.2и чл.109 от Н. за медицински дейности за 2020 – 2022г. и приложение № 10а към него и чл.55,ал.2,т.,т.2 и т.3 от ЗЗО и на основание чл. 415, ал. 1 от Националния рамков договор за медицински дейности за 2020-2022 г. е наложена санкция „финансова неустойка“ в размер от 100 лева.

**ОСЪЖДА** Националната здравноосигурителна каса - С. да заплати на ЕТ „Д-р В. Ц. – С. – Амбулатория за индивидуална практика за специализирана медицинска помощ по очни болести“ с ЕИК[ЕИК], представлявана от д-р В. Д. Ц. – С., сумата от 450. 00 (четиристотин и петдесет ) лева, съставляваща размера на направените по делото разноски.

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

Съдия: