

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Петчленен състав

РЕШЕНИЕ № 9644

от 13.07.2018 г.

по адм. д. № 4089 / 2018 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 1078 от 25.01.2018 г., постановено от Върховния административен съд, шесто отделение, по адм. д. № 5077/2017 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на седемнадесети май в състав:

Председател: НАДЕЖДА ДЖЕЛЕПОВА

Членове: ЙОВКА ДРАЖЕВА
ДИАНА ДОБРЕВА
ЗДРАВКА ШУМЕНСКА
АННА ДИМИТРОВА

при секретар Г. Л. и с участието на прокурора В. Н. изслуша докладваното от съдията Здравка Шуменска по адм. д. № 4089/2018

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс.

Образувано е по касационна жалба на д-р Г. Й. Й., лично и като едноличен търговец с фирма ЕТ "Д-Р Г. Й. - АПМП-ИППМП", срещу решение № 1078 от 25.01.2018 г. по адм. д. № 5077 по описа за 2017 г. на ВАС, шесто отделение. С него е отхвърлено оспорването по реда на чл. 185 и сл. от АПК на разпоредбите на чл. 171, чл. 172 и чл. 409 от Националния рамков договор за медицинските дейности между Националната здравно осигурителна каса и Българския лекарски съюз.

В касационната жалба са развити доводи за неправилност на обжалваното решение като постановено в нарушение на закона.

Съображенията са относно неизлагане на изводи в мотивите на съдебното решение относно целия предмет на оспорване и конкретно по повод на чл. 409, ал. 3 от НРД за 2017 г. То

се свежда до произнасяне по възражението за нарушаване на принципа за "изчерпателно уреждане" на материята и на принципа за равнопоставеност на видовете лечебни заведения, който в тази разпоредба от НРД за 2017 г. се явява нарушен. Последното обстоятелство рефлектира и обосновава нарушаване на чл. 53, ал. 1 от ЗЗО.

Второто възражение е насочено към неправилното според касатора "възприемане на спорния въпрос по делото". То се изразява в това, че при направените от съда тълкуване и преценка за законосъобразност на оспорените разпоредби, той е "доразвил" подзаконовата регламентация относно налагането на санкция за чуждо поведение, без да отговори конкретно на възражението в първоинстанционното производство относно носенето на тази отговорност за чужди действия.

Третото възражение е насочено към нарушаване от страна на съда, понеже не е направил правилна и законосъобразна преценка относно липсата на мотиви при приемането на НРД за 2017 г., съответно, че са изпълнени изискванията на чл. 18а, чл. 26 и чл. 28 от ЗНА.

Иска се отмяна на решението и постановяване на друго, с което се уважи жалбата и оспорените разпоредби да бъдат отменени като незаконосъобразни или в условията на алтернативност делото се върне за разглеждане от друг съдебен състав. Претендира се присъждане на съдебни разноски за двете инстанции според изхода от спора.

Ответната страна по касационната жалба - Националната здравноосигурителна каса (НЗКО) оспорва същата като неоснователна чрез процесуалните представители юрисконсулт М. К. и В. Т., и депозирано становище по реда на чл. 163, във връзка с чл. 228 от АПК.

Ответната страна по касационната жалба - Български лекарски съюз (БЛС) оспорва същата като неоснователна чрез адв. Л. Г. и депозирано становище по реда на чл. 163, във връзка с чл. 228 от АПК.

Ответната страна по касационната жалба - министърът на здравеопазването оспорва същата като неоснователна чрез юрисконсулт С. З..

Ответната страна по касационната жалба - ЕТ "Д-р И. С. Г. - АИППМП" изразява лично и с адв. Ц. С. становище за основателност на касационната жалба.

Ответната страна по касационната жалба - "ИППМП д-р В. В. - Су Джок" ЕООД не ангажира становище по нея.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, II колегия, петчленен състав, след като прецени допустимостта на касационната жалба и наведените отменителни основания, и с оглед на чл. 218 от АПК, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Върховният административен съд, шесто отделение е бил сезиран с искане по реда на чл. 185 и сл. от АПК да бъдат отменени като незаконосъобразни разпоредбите на чл. 171, чл. 172 и чл. 409 от Националния рамков договор за медицинските дейности между Националната здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз за 2017 г. (НРД 2017), а именно като приети в нарушение на 18а, чл. 26, ал. 1 и чл. 46, ал. 3, във връзка с ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). То определя и предмета на спора в производството пред първоинстанционния съд, което е направено от него при постановяване на крайния съдебен акт, а именно сега обжалваното по касационен ред съдебно решение.

При това правилно той, в изпълнение на чл. 186, ал. 1 от АПК е преценил правния интерес на лицата подали жалбата и на тези, присъединили се по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК, а именно изпълнители на медицинска помощ. Също така първоинстанционният съд е изложил подробни съображения по повод направеното пред него възражение относно характера на оспорения акт, за което той е задължен да го направи и служебно, а именно че Националният рамков договор за 2017 г. има характер на подзаконов нормативен акт, съгласно чл. 4а от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО). Същият съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати, те имат многократно правно действие и се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен.

Освен това изрично е посочено, че чрез разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от ЗЗО се определя задължителното съдържание на националните рамкови договори, като в тях се уреждат конкретните видове медицински дейности, изискванията към тях и към изпълнителите им, реда и условията за извършването им и др.

При излагане на съображенията си съдът изрично е посочил, че НРД за 2017 г. е сключен на основание чл. 53, ал. 1 от ЗЗО, съгласуван е от министъра на здравеопазването, и е издаден от компетентен орган, в рамките на определените по закон правомощия, в изискващата се писмена форма и при спазване на административнопроизводствените правила. По повод на тези изводи на съда не са изложени касационни доводи.

По повод на първото касационно възражение за необсъждане на разпоредбата на чл. 409, ал. 3 от НРД за 2017 г. и израза "или други", настоящият съдебен състав намира, че то е неоснователно.

В цитираната норма на чл. 409, ал. 1 от НРД за 2017 г. е уредено налагането на санкцията "финансова неустойка", и това е когато изпълнител на медицинска помощ е извършил конкретно посочените в т. 1 и/или в т. 2 от нея нарушения. В ал. 3 от същата е посочено, че когато стойности, конкретно уредени в чл. 171, ал. 2 и чл. 172, ал. 2 от договора, по вид и размер, не бъдат достигнати при осъществяване на медицинската дейност, а за същите е дължимо изпълнение, при предприети мерки за подобряване на контрол от страна на изпълнителите на медицинската помощ, то по отношение на последните тази санкция не се прилага. Възражението е за незаконосъобразност на този текст от договора по повод израза "или други", относим към прилагане на принципа за изчерпателност. Първоинстанционният съд е отговорил на този спорен момент, като е изложил мотиви относно задължителност на изискванията за качество на самата медицинска помощ и за правилата, въз основа на които тя прилага, която произтича от самите законови разпоредби.

Правилно първоинстанционният състав е посочил, че в разпоредбата на чл. 46, ал. 2 от ЗЗО е прието, че качеството на оказваната медицинска помощ трябва да отговаря на националните стандарти и правилата за добра медицинска практика, а изискванията към изпълнителите на медицинска помощ се определят от НРД за 2017 г. и в индивидуалните договори. Според чл. 46, ал. 3 от ЗЗО правилата за добра медицинска практика съдържат изисквания за своевременност, достатъчност и качество на медицинската помощ. При тази законова уредба налагането на санкция по чл. 409, ал. 1 от НРД за 2017 г. не се обвързва с виновно поведение по смисъла на чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Критериите за качество на медицинската помощ относно медицинските дейности се формират от критериите за качество и за достъпност, като те са обективни и общоприети. Те се явяват индивидуализирани в чл. 171, ал. 2 и в чл. 172, ал. 2 от НРД за 2017 г. и следва да бъдат съобразявани. Когато те не са спазени, в съответствие с утвърдените медицински стандарти и

правилата за добра медицинска практика, е налице основание за санкциониране.

Също така съдът изрично е посочил, че въведеният с жалбата спорен момент относно съдържанието на чл. 409, ал. 3 от НРД за 2017 г. е свързан с прилагането на конкретната нормотворческа техника, като спазването на принципа за "изчерпателно уреждане" не се явява нарушен, доколкото волята на страните не следва да бъде поставяна под съмнение и намира опора в законовите разпоредби на чл. 53 от договора като обхват. Както беше посочено, критериите за качество и достъпност на първичната и специализираната извънболнични медицинска помощ са уредени в посочените чл. 171 и чл. 172 от НРД за 2017 г., а адресатите на санкциите по чл. 409, ал. 1 и ал. 3 също са конкретно посочени, и това са изпълнителите на медицинската помощ. В чл. 14 и в чл. 15 от същия са изброени кои са изпълнители на извънболничната и на болничната медицинска помощ, като тези разпоредби са в глава Шеста "Изпълнители на медицинска помощ по НРД". В обсъждания и оспорен чл. 409 е употребено родовото понятие изпълнител на медицинска помощ, за което няма легално определение в договора. В него обаче е налице посочване на видовете медицинска помощ чрез нормите на чл. 10 и чл. 11, като жалбоподателят се позовава на неприложимост на санкциите по отношение на други лечебни заведения и нарушаване на принципа за равнопоставеност между тях, което според него е недопустимо. Твърдяното незаконосъобразност не се констатира, понеже в сферата на здравеопазването основните субекти са лечебните и здравни заведения, които осъществяват медицинска дейност. Изпълнители на медицинска помощ са лечебни и здравни заведения, като режимът на първите е уреден в Закона за лечебните заведения, а на вторите - в Закона за здравето. С оглед на това не се явява нарушен посочения принцип. Критерият обединяващ всички субекти в сферата на здравеопазването в случая се явява сключването на конкретни договори с НЗОК. С оглед на изложеното настоящият съдебен състав изцяло споделя изложените от първоинстанционния съд съображения в мотивите на съдебното решение относно възприетите в оспорените норми критерии за качество на медицинската помощ и изисквания за достъпност и своєвременност при изпълнението ѝ.

По повод на второто касационно възражение относно направеното тълкуване и преценка за законосъобразност от първоинстанционния съд на оспорените разпоредби, а именно, че е "доразвил" подзаконовата регламентация относно налагането на санкция за чуждо поведение, без да отговори конкретно на възражението за носенето на отговорност за чужди действия, то е неоснователно. Както беше посочено по-горе съдът подробно е обсъдил и посочил, че отговорността се носи за неспазване на критериите, а не за постигане на определен резултат, поради което при предприети мерки за подобряване контрола на показателите, посочени в оспорените разпоредби, въпреки недостигнатите стойности, не се налага санкция. В случая не може да се обоснове отговорност за чужди действия, понеже няма такива действия, а са налице фактически констатации относно здравословния статус на здравноосигурените лица, за да се обоснове дали са спазени критериите. Също така естеството на правоотношението между здравноосигурените лица и изпълнителите на медицинска помощ, не обуславя отговорност на последните при полагане на дължимата грижа и спазване правилата на добрата медицинска практика, изискващи се както по силата на закона, а и по силата на моралните правила и норми, когато те са и физически лица. Санкцията е налице при нарушаване на първите норми, тези уредени в НРД за 2017 г., както и в индивидуалните договори, сключени в негово изпълнение.

По повод на третото касационно възражение относно неправилната и незаконосъобразна преценка за липсата на мотиви при приемането на НРД за 2017 г., съответно, че не са изпълнени изискванията на чл. 18а, чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, то същото е неоснователно. Правилно съдът се е обосновал, че с оглед на характера на НРД за 2017 г., като нормативен административен акт,

който няма едностранен характер и не се издава от един административен орган, както и поради обстоятелството, че за изготвянето и приемането му чрез подписване от НЗОК и БЛС, е предвидена специална процедура в чл. 53 и чл. 54 от ЗЗО, включваща участието на представители на НЗОК и БЛС, както и съгласуването му от министъра на здравеопазването, не се явяват изпълнени условията на чл. 18а от ЗНА. Тази норма изисква извършване на предварителна оценка на въздействието и провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Тази предварителна оценка е предоставена на съставителите на акта и не е налице задължително извършване на преценка като условие за неговата законосъобразност. Както и съдът е посочил, НРД е акт, който се приема от НЗОК и БЛС, чрез подписване по реда на чл. 53 и чл. 54 от ЗЗО, а министърът на здравеопазването само съгласува и обнародва този акт, то същият следва да се счита, че попада в категорията други нормативни актове по смисъла на § 5, изр. второ от ПЗР на ЗНА и за него се прилагат разпоредбите, визирани в изр. второ на § 5 от ПЗР на ЗНА. Позоваването на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, в които са уредени правилата за изготвяне на проекти за нормативни актове се явява безпредметно с оглед съдържанието и изискването, което поставя цитирания § 5, изр. второ от ПДР на ЗНА.

При този изход от спора съдебни разноски не се дължат на касатора, а останалите страни не са претендирани присъждането на такива.

Съобразно изложеното и на основание чл. 221, ал. 2 от АПК, Върховният административен съд, II колегия, петчленен състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 1078 от 25.01.2018 г. по адм. д. № 5077 по описа за 2017 г. на ВАС, шесто отделение.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)