

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 8643

София, 06.10.2022 г.

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, в закрито заседание в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕМИЛИЯ МИТКОВА

ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА ЗЛАТКОВА

АГЛИКА АДАМОВА

АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА

КАМЕЛИЯ СТОЯНОВА

при секретар и с участието

на прокурора изслуша докладваното

от съдията МИЛЕНА ЗЛАТКОВА

по административно дело № 7650 / 2022 г.

Производството е по реда на дял трети, глава тринадесета от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по три частни жалби: 1. на Национална здравноосигурителна каса (НЗОК), подадена чрез управителя Й. П. Салчев и приподписана от юрк. Узунова; 2. на Български лекарски съюз (БЛС), подадена чрез пълномощника му адв. Фотев; 3. на министъра на здравеопазването, подадена чрез пълномощниците му юрк. Маринова и юрк. Любомирова, против Определение на тричленен състав на Върховния административен съд, трето отделение от 15.07.2022 г., постановено по адм. д. № 5915/2022 г., с което на основание чл. 190, ал. 1 във вр. с чл. 166, ал. 4 във вр. с чл. 166, ал. 2 АПК е спряно изпълнението на &43, &63, &71, &72 и &91 от Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. за изменение и допълнение на Националния рамков договор (НРД) за медицинските дейности между НЗОК и БЛС за 2020 г. – 2022 г., съгласуван с министъра на здравеопазването, обн. ДВ, бр. 37/17.05.2022 г.

С доводи за недопустимост и неправилност на оспореното определение частните жалбоподатели претендират неговата отмяна.

В срока по чл. 232 от АПК са постъпили възражения от Национално сдружение на частните болници чрез пълномощника му адв. Савова и от Национално сдружение на общинските болници (точното наименование на сдружението, вписано в Търговския регистър, е Сдружение на общинските болници в България) чрез пълномощник адв. Чобанова. С доводи за недопустимост на частните жалби и евентуално неоснователност на същите сдруженията искат да бъде оставено в сила определението на съда. Сдружение на общинските болници в България претендира и присъждане на разноски за настоящото съдебно производство.

Върховният административен съд, петчленен състав на първа колегия, при извършената проверка на атакуваното определение по реда на чл. 218 вр. чл. 236 АПК, приема за установено следното:

Частните жалби са подадени в срока по чл. 230 АПК срещу подлежащ на оспорване съдебен акт съгласно чл. 229, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 166, ал. 3 АПК от надлежни страни, конституирани като ответници по адм. д. № 5915/2022 г. с определение от 29.06.2022 г., неподлежащо на обжалване, и за които оспореният съдебен акт е неблагоприятен, поради което са допустими.

Производството по адм.д. №5915/2022 г. по описа на Върховния административен съд, трето отделение е образувано по три жалби.

Национално сдружение на частните болници с [ЕИК] и Многопрофилна болница за активно лечение „Сърце и мозък“ ЕАД с [ЕИК] оспорват &71, &72 и &91 от Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. за изменение и допълнение на Националния рамков договор (НРД) за медицинските дейности между НЗОК и БЛС за 2020 г. – 2022 г. По отношение на &91 е уточнено, че се обжалва само ал. 1, в частта ѝ с която се придава обратно действие на новите разпоредби (виж стр. 2 и стр. 5 от първата жалбата, съответно стр. 1 и стр. 4 от втората). Заявено е искане за отмяна на &91, ал. 1 в оспорената ѝ част. Заявено е и искане за спиране изпълнението на оспорените разпоредби на основание чл. 190, ал. 1 АПК във вр. с чл. 4а от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Сдружението на общинските болници в България с [ЕИК] оспорва &43, &63, &71, &72 и &91, ал. 1 от същия Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. и заявява искане за спиране на изпълнението им. Видно от изложеното в жалбата &91, ал. 1 се оспорва изцяло.

Нито един от тримата жалбоподатели не оспорва &91, ал. 2. Като е спрял изпълнението на &91 изцяло първостепенният съд е постановил недопустимо определение в противоречие с чл. 166, ал. 2 АПК, към която препраща ал. 4 от същия текст, по отношение на част от него, за която не е сезиран от жалбоподателите с искане за спиране. С оглед изложеното настоящият съдебен състав намира за основателни доводите на НЗОК, развити в раздел III от жалбата му, и тези на

министъра на здравеопазването в раздел II.1 от жалбата му за недопустимост на определението в тази му част.

Неоснователно е твърдението на НЗОК, че жалбоподателите са поискали спиране на изпълнението на &91, ал. 1 само в частта му, определяща момента на влизане в сила на оспорените от тях текстове (&43, &63, &71, &72). Според изложените в жалбите основания за оспорване и заявените искания от жалбоподателите съдът е сезиран с искане за отмяната на &91, ал. 1 в частта му, предвиждаща обратно действие на всички разпоредби, изброени в т. 1 и т. 2. Следва обаче да се посочи, че по отношение на &43, оспорен от Сдружение на общинските болници в България, не е предвидено, че влиза в сила от 01.01.2022 г., а от деня на обнародването му в "Държавен вестник" (17.05.2022 г.). Както беше посочено по-горе, Сдружение на общинските болници в България оспорва &91, ал. 1 изцяло, вкл. в частта му, регламентираща влизане в сила на по-голямата част от разпоредбите на договора от датата на обнародването му в „Държавен вестник“, и иска спиране изпълнението му.

Основателен обаче е доводът на НЗОК, че нито един от жалбоподателите не обосновава правен интерес от оспорването на &91, ал. 1 относно влизане в сила на разпоредбите от договора, които не са обжалвали, нито обосновават искането си за спиране на изпълнението му в тази част. В жалбите се твърди незаконосъобразността му поради противоречие с нормативни актове от по-висока степен - чл. 14, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 54, ал. 6 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), но договорът за изменение и допълнение съдържа и норми, които пряко не засягат права и законни интереси на жалбоподателите, нито биха могли да ги засегнат, доколкото не са свързани с осъществяваната от втория жалбоподател и членовете на първия и третия жалбоподател дейност за предоставянето на болнична медицинска помощ, а с предоставянето на извънболнична медицинска помощ. При това положение те е следвало да заявят и обосноват влизането в сила на кои норми засяга или би могло да засегне техни права и законни интереси в съответствие с чл. 168, ал. 1 АПК, което не са направили.

Основателни са и доводите на частните жалбоподатели НЗОК и БЛС за недопустимост на оспореното определение в частта му, в която по искането на Сдружение на общинските болници в България съдът е спрял изпълнението на &43 от Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. за изменение и допълнение на НРД за медицинските дейности между НЗОК и БЛС за 2020 г. – 2022 г.

С &43 е създаден нов член 202а в НРД за медицинските дейности за 2020 г. – 2022 г., който гласи следното:

„Ръководителите на лечебните заведения, изпълнители на извънболнична медицинска помощ (МЦ/ДКЦ/МДЦ), използват не по-малко от 50 % от приходите на лечебното заведение от НЗОК за извършените медицински дейности за разходи за персонал. При установено несъответствие

НЗОК заплаща на съответното лечебно заведение по цени на медицинските дейности, намалени до нивото на действащите цени по чл. 175в, колона "цена по реда на чл. 177б, ал. 3".

Видно е от текста, че той вмениява задължение само на ръководителите на лечебните заведения, изпълнители на извънболнична медицинска помощ, и те са изрично посочени - медицински център, медико-дентален център и диагностично-консултативен център (МЦ/ДКЦ/МДЦ).

Според ТР №2/12.02.2010 г. по т.д. № 4/2009 г. на ОСК на Върховния административен съд: „Сдруженията на юридически или физически лица, които са организационно обособени въз основа на закон, имат качеството на "организация" по смисъла на Административнопроцесуалния кодекс съгласно даденото определение от допълнителната разпоредба на § 1, т. 2. Като организации в хипотезата на чл. 186 от Административнопроцесуалния кодекс, които са създадени по закон и устав да представляват и защитават общите интереси на своите членове, съсловните (браншовите) организации и другите сдружения с нестопанска цел имат право да участват в административното производство за издаване на подзаконовия нормативен акт. Те могат да оспорват издадения подзаконов нормативен акт в случаите, когато с него се засягат или могат да бъдат засегнати общи права, свободи или законни интереси или се пораждат задължения за членуващите в сдружението лица“.

От Устава на Сдружение на общинските болници в България, публикуван в Търговския регистър, се установява, че сдружението е юридическо лице, учредено съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), с предмет на дейност: всестранно подпомагане на общинските болници с цел подобряване на медицинското обслужване на пациентите и населението и осъществяване на общественополезна дейност в сферата на здравеопазването (чл. 5). Членове на сдружението могат да бъдат болници с преобладаваща общинска собственост като юридически лица (чл. 9).

Според чл. 9, ал. 1 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ) болниците са лечебни заведения за болнична помощ, а лечебните заведения за извънболнична помощ са изчерпателно изброени в чл. 8, ал. 1 от същия закон. Съгласно чл. 37, ал. 1 и 2 ЗЛЗ лечебните заведения се учредяват като търговски дружества или кооперации и в предмета им на дейност задължително се вписва осъществяването само на болнична помощ и/или на дейностите по чл. 26, ал. 1, чл. 26а, ал. 1, чл. 26б, ал. 1, чл. 27, ал. 1 и чл. 28а, ал. 1.

След като членовете на това сдружение са само общински болници, т.е. лечебни заведения, изпълнители на болнична помощ, но не и лечебни заведения, изпълнители на извънболнична помощ (МЦ/ДКЦ/МДЦ), то не може да се приеме, че то има правен интерес по смисъла на чл. чл. 186, ал. 1 АПК да оспори норма от подзаконов нормативен акт, която не засяга и не би могла да засегне права, свободи или законни интереси или да породи задължения за членуващите в него лица, доколкото същите не са нейни адресати.

За да е допустимо искането за спиране изпълнението на нормативен административен акт, трябва оспорващият да докаже правен интерес, който се презумира при доказан правен интерес от оспорването. Това е така, защото спирането на допуснато предварително изпълнение на оспорен административен акт от съда по реда на чл. 166, ал. 2 – ал. 4 АПК има за цел временно до разрешаването на правния спор, свързан със законосъобразността на административния акт, да се преустанови изпълнението му с цел защита на претендираното от оспорващия право. Според чл. 166, ал. 2 АПК искането за спиране е допустимо само при наличието на висящо дело и по аргумент на противното то е недопустимо при недопустима жалба.

С оглед изложеното настоящият съдебен състав намира, че неправилно първостепенният съд е приел исканията на жалбоподателите за спиране изпълнението на § 91, ал. 1 в частта му, в която регламентира влизане в сила на текстове от договора, които не се оспорват с жалбите, за допустимо и основателно. Оспореното определение в тази му част е недопустимо като постановено по недопустимо искане.

Неоснователни обаче са доводите на министъра на здравеопазването, изложени в т. 1.1 от частната му жалба, за липсата на правен интерес от оспорването на § 63, § 71, § 72 и § 91, ал. 1 в частта му, в която предвижда, че § 63, § 71 и § 72 влизат в сила от 01.01.2022 г., съответно за искането за спиране изпълнението им, за двете сдружения – на частните и общинските болници. Това е така, защото създадените с § 63, § 71 и § 72 нови разпоредби в НРД за медицинските дейности за 2020 г. – 2022 г. и изменените такива от НРД касаят дейността на изпълнителите на болнична медицинска помощ, а според уставите на двете сдружения, учредени по реда на ЗЮЛНС, целите им са свързани именно с подобряване условията за предоставянето на болнична медицинска помощ на пациентите и подпомагане на членуващите в тях болници (частни и общински). В този смисъл е цитираното по-горе ТР №2/12.02.2010 г. по т.д. № 4/2009 г. на ОСК на Върховния административен съд, задължително за съдилищата съгласно чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Налице е правен интерес и за Многопрофилна болница за активно лечение „Сърце и мозък“, обстоятелство, което не се оспорва от частните жалбоподатели.

Сдружението на общинските болници в България оспорва § 63 изцяло, съответно оспорва изцяло създадения с него чл. 341а. Иска спиране изпълнението на този параграф и на § 91, ал. 1 в частта му, в която предвижда, че § 63 влиза в сила на 01.01.2022 г. В жалбата си твърди, че с чл. 341а на НЗОК се възлагат контролни функции в противоречие с чл. 6, ал. 1 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), което ще доведе до недопустима намеса в стопанския живот на лечебните заведения в противоречие със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД).

Тези доводи са относими към проверката за законосъобразност на чл. 341а от НРД, създаден с § 63 от оспорения договор за неговото изменение и допълнение, но не и към предмета на производството по чл. 166, ал. 2, съответно ал. 4 АПК. Тъй като жалбоподателят не твърди, че

изпълнението на тази норма, която влиза в сила на 01.01.2022 г., ще му причини значителни или трудно поправими вреди и не обосновава по никакъв начин искането си за спиране на нейното изпълнение, а представените счетоводни отчети не са свързани с тази негова част, неправилно тричленният състав е счел същото за основателно и го е уважил.

С разпоредбите на &71 и &72 от Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. за изменение и допълнение на НРД между НЗОК и БЛС за медицински дейности 2020 г. – 2022 г., съдът е съобразил създадените с тях текстове от НРД – чл. 368а и ал. 2-9 от чл. 369, които задължават изпълнителите на болнична медицинска помощ да осъществяват дейността си при съобразяване с утвърдените им месечни стойности на здравноосигурителните плащания; определят разходите за персонал като процент от приходите от НЗОК за извършените медицински дейности (по КП/АПр/КПр); определят съотношението между минималното и максималното брутно трудово възнаграждение на медицинските специалисти в лечебните заведения, изпълнители на болнична медицинска помощ, и начина на формиране на брутното трудово възнаграждение; задължават лечебните заведения - изпълнители на болнична медицинска помощ в срок до 1.08.2022 г. да приведат вътрешните правила за работните заплати в съответствие с размерите на основните трудови възнаграждения по категории персонал съобразно колективния трудов договор в отрасъл "Здравеопазване" (КТД) 2022 г.; регламентират, че надвишението на стойността на отчетените през месеца дейности спрямо определената месечна стойност се компенсира с размера на средствата, изплатени за работа при неблагоприятни условия, свързани с обявено извънредно положение, съответно извънредна епидемична обстановка; регламентират ред и начини за контрол на изпълнението на въведените правила и санкции при неизпълнение.

За да спре изпълнението на &71 и &72 и &91, ал. 1, т. 1, в частта ѝ относно влизане в сила на &71 и &72 на 01.01.2022 г., съдът е приел, че оспорените норми от една страна преразпределят средствата в бюджета на болниците, а от друга ограничават възможността им да получат заплащане в пълен размер на извършената дейност по оказване на болнична медицинска помощ, ако средствата не са правилно разпределени според въведените с тях правила или надвишават месечните норми, поради което ще причинят на жалбоподателите значителни имуществени вреди, което е видно и от направените от тях прогнозни изчисления и финансови обосновки. Допълнително е аргументирал спирането на изпълнението с това, че при фиксирани лимити за дейностите на болниците последните няма да могат да компенсират увеличените разходи за персонала с приходи от увеличена дейност, доколкото оспорените разпоредби предвиждат санкция при превишаване на установените лимити. Поради изложеното съдът е обосновал извод, че действието на оспорените текстове би довело до отлагане или би затруднило оказването на болнична медицинска помощ на пациентите.

Настоящият съдебен състав преценява определеното в тази част за валидно, допустимо и правилно.

Правилно съдът е приел, че жалбоподателите не само са заявили какви вреди ще настъпят за тях при действието на оспорените разпоредби, но и са доказали вероятността от настъпването

на значителни икономически вреди чрез съпоставянето на прогнозните разходи за персонал и бюджетните им средства. Правилен е изводът на съда, че спирането на изпълнението следва да се допусне в защита на особено важни интереси, противопоставими на правата, които оспорените норми охраняват.

С оглед прецизност следва да се уточни, че при липсата на основание за спиране изпълнението на &91, ал. 1, т. 1, в частта му относно влизане в сила на &63 на 01.01.2022 г., същият е влязъл в сила на посочената дата. При съобразяване на определенията на Конституционния съд на Република България по допустимостта на исканията за установяване на противоконституционност на разпоредби от закони за изменение и допълнение на закони следва да се приеме, че на съдебен контрол за законосъобразност подлежи не &63 от Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. за изменение и допълнение на Националния рамков договор (НРД) за медицинските дейности между НЗОК и БЛС за 2020 г. – 2022 г., а създаденият с него чл. 341а от НРД. При спряно изпълнение на &91, ал. 1, т. 1, в частта ѝ относно влизане в сила на &71 и &72 на 01.01.2022 г. предмет на оспорване са &71 и &72 от договора за изменение и допълнение на НРД (виж Определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 14/2018 г., Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г., Определение от 04.06.2009 г. по к. д. № 6/2009 г., Определение от 29.09.2015 г. по к. д. № 6/2015 г.).

По така изложените мотиви оспореното определение следва да се обезсили като недопустимо в частта му, в която е спряно изпълнението на &91, ал. 2, &43 и на &91, ал. 1 в частта му, предвиждаща влизане в сила на &43, както и &91, ал. 1, т. 1 и т. 2 относно влизане в сила на разпоредбите, които не са оспорени, и да се отмени в частта му, в която е спряно изпълнението на &63 и на &91, ал. 1, т. 1 в частта му, предвиждаща влизане в сила на &63. В останалата му част следва да бъде оставено в сила.

Искането на ответника по частната жалба - Сдружение на общинските болници в България – за присъждане на разноски за настоящото производство е неоснователно. Съгласно чл. 143 АПК разноски се дължат с оглед изхода на спора, свързан с оспорването на административния акт, но не и с оглед изхода от обезпечителното производство, каквото е настоящото, в рамките на основното. Поради това разноски следва да се присъдят с крайния акт на съда.

Мотивиран така, и на основание чл. 221, ал. 2 и ал. 4 във вр. с чл. 236 АПК, Върховният административен съд в петчленен състав на първа колегия

О П Р Е Д Е Л И:

ОБЕЗСИЛВА Определение на тричленен състав на Върховния административен съд, трето отделение от 15.07.2022 г., постановено по адм. д. № 5915/2022 г., в частта му, в която е спряно изпълнението на &91, ал. 2, &43 и на &91, ал. 1, т. 1 и т. 2 в частта му, предвиждаща влизане в сила на разпоредби от Договор №РД-НС-01-4-13/29.04.2022 г. за изменение и допълнение на

Националния рамков договор за медицинските дейности между НЗОК и БЛС за 2020 г. – 2022 г., с изключение на &63, &71 и &72.

ПРЕКРАТЯВА производството в тази част.

ОТМЕНЯ Определение на тричленен състав на Върховния административен съд, трето отделение от 15.07.2022 г., постановено по адм. д. № 5915/2022 г., в частта му, в която е спряно изпълнението на &63 и на &91, ал. 1, т. 1 в частта му, предвиждаща влизане в сила на &63.

ОСТАВЯ В СИЛА определението в останалата му част.

Определението не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ЕМИЛИЯ МИТКОВА

секретар: ЧЛЕНОВЕ: /п/ МИЛЕНА ЗЛАТКОВА

/п/ АГЛИКА АДАМОВА

/п/ АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА

/п/ КАМЕЛИЯ СТОЯНОВА