

РЕШЕНИЕ

№ 16522

София, 12/11/2013

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, всъдебно заседание на седми ноември две хиляди и тринадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:РУМЯНА МОНОВА

ЧЛЕНОВЕ:МИРОСЛАВ МИРЧЕВ

ТЕОДОРА НИКОЛОВА

ДОНКА ЧАКЪРОВА

ЕМИЛИЯ МИТКОВА

при секретар
на прокурора
от съдията

Григоринка Любенова
Мери Найденова
МИРОСЛАВ МИРЧЕВ

и с участието
изслуша докладваното

по адм. дело № 11740/2013. ☐

Производството е по реда на чл.208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).
Образувано е по две касационни жалби, подадени от Министерски съвет на РБ чрез гл. юк. Е. Маринова и от Националната здравноосигурителна каса - гр. София чрез адв. М. Вълчев, против решение № 7357/30.05.2013 г. на Върховния административен съд - Трето отделение, постановен по адм. д. № 2445 по описа за 2013 г. на този съд.

С решението е отменено Постановление № 5 на Министерския съвет на Република България от 10.01.2013 г. за приемане на обемите и цените на медицинската помощ по чл.55, ал.2, т.2 от Закона за здравното осигуряване за 2013 г. (обн., ДВ, бр.5/18.01.2013 г.).

Касационният жалбоподател - МС на РБ твърди, че решението на ВАС - Трето отделение е неправилно

по смисъла на чл.209, т.3 АПК. От съдържанието на касационната жалба може да се извлече неправилност вследствие нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила, необоснованост. Първоинстанционният съд не анализира факта, дали неспазване разпоредбата на чл.26 ЗНА има за последица незаконосъобразност на оспореното постановление. Според касатора цитираната разпоредба е процесуална, поради което съдът трябвало да направи преценка за наличието или не на съществено процесуално нарушение в съответствие с нормата на чл.146, т.3 АПК. Съдът обаче ограничил правото на защита на страната, а поради липсата на мотиви е налице и невъзможност за касационната инстанция да проследи правните и логическите изводи на първоинстанционния съд. Евентуалното нарушение на административнопроизводствените правила е несъществено, като преценката за това е различна във всеки отделен казус.

Касаторът счита, че тричленният състав на ВАС - Трето отделение е допуснал смесване на производствата по изготвяне на проект на нормативен акт и по неговото приемане. Разпоредбата на чл.26, ал.2 ЗНА се отнася за етапа на изготвяне проекта на акта, а не за неговото приемане. Оспореното постановление е в съответствие с текста на чл.114 от Конституцията на РБ и с приложимите разпоредби на АПК. Касаторът счита, че в случая крайният акт не би бил различен дори да е спазен чл.26, ал.2 ЗНА, тъй като обемите и цените на медицинската помощ са взаимосвързани и се определят при съобразяване с параметрите и в

рамките на бюджета на НЗОК за съответната година, определян със закон. Касаторът моли за отмяна на решението на ВАС - Трето отделение. Национална здравноосигурителна каса (НЗОК) - гр. София обжалва решението на тричленния състав като неправилно по смисъла на чл.209, т.3 АПК, твърдейки че то е постановено в нарушение на материалния закон, при съществени нарушения на съдопроизводствените правила и е необосновано. Такъв е изводът на съда за нарушение на чл.26, ал.2 ЗНА като самостоятелно основание за отмяна на постановлението. Съдът трябвало да направи конкретно обосноваване и преценка дали допуснатото нарушение влияе на законосъобразността на крайния акт. Публикуването в Интернет не би довело в случая до друг правен резултат - издаване на нормативен акт в друг вид и с различно съдържание. Освен това с писмо изх. № 04 - 04 - 165/21.12.2012 г. НЗОК е поканила Българския лекарски съюз (БЛС) за провеждане на среща на 27.12.2012 г. на която да бъдат приети цените и обемите на медицинската помощ за 2013 година. БЛС не се е възползвал от поканата и от правата по Закона за здравното осигуряване за 2013 година, не е изпратил представители за участие в срещата. Касаторът счита, че в чл.54д, ал.7 и ал.9 ЗЗО са предвидили срокове за приемане на цените и обемите на медицинската помощ, конкуриращи се със срока по чл.26, ал.2 ЗНА. Между 18.12.2012 г. (датата на обнародване на ЗБНЗОК) и 27.12.2012 г., (последния работен ден за 2012 г.), липсват 14 дни, тоест не е било обективно възможно да се изпълни процедурата по чл.26, ал.2 ЗНА. Срокът по ЗЗО е специален спрямо срока по ЗНА. Оттук е направен

извод за несъществено нарушение разпоредбата на чл.26, ал.2 ЗНА. Касаторът моли за уважаване на касационната му жалба и присъждане на разноските по делото.

Ответникът по касационната жалба - БЛС оспорва чрез пълномощника си адв. Сотиров касационните жалби, включително исканията за разноски.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационните жалби.

Върховният административен съд, петчленен състав на Първа колегия, преценявайки допустимостта на жалбите, правилността на решението на релевираните касационни основания и след служебна проверка по чл.218, ал.2 АПК прие за установено следното:

Касационните жалби са подадени от страни по делото, в срок и са процесуално допустими.

Разгледани по същество жалбите са неоснователни.

Българския лекарски съюз е оспорил Постановление № 5 на МС от 10.01.2013 г. за приемане на обемите и цените на медицинската помощ по чл.55, ал.2, т.2 от ЗЗО за 2013 г. (Обн., ДВ, бр.5 от 18.01.2013 г.).

Тричленният състав на ВАС - Трето отделение е приел, че БЛС има правен интерес от оспорване на процесния подзаконов нормативен акт и е установил следната фактическа обстановка:

На 07.12.2012 г. е проведена среща между Надзорния съвет (НС) на НЗОК и УС на БЛС, на която е съставен и подписан протокол във връзка с обсъждане на предложенията за обеми и цени на медицинската помощ. С решение № РД - НС - 04 - 126/17.12.2012 г. (т.1), НС на НЗОК е приел приложение №1 с прогнозните обеми и цени на

медицинската помощ по чл.55, ал.2 ЗЗО. На 18.12.2012 г. е обнародван Законът за бюджета на НЗОК за 2013 г. (ДВ, бр.101 от 2012 г.). С писмо изх. № 04 - 04 - 156/20.12.2012 г. на НЗОК, на БЛС е изпратено решение № РД - НС - 04 - 126/17.12.2012 г. на НСНЗОК, както и становище на министрите на здравеопазването и на финансите. НЗОК е отправила с писмо изх. № 04 - 04 - 165/21.12.2012 г. покана до БЛС за провеждане на 27.12.2012 г. на среща, на която да бъдат приети цените и обемите на медицинската помощ за 2013 година. В поканата изрично е отбелязано, че ако не бъде постигната договореност до края на деня на срещата, на основание чл.55д, ал.9 ЗЗО цените и обемите на медицинската помощ ще бъдат внесени в МС чрез министъра на здравеопазването. С протокол от 27.12.2012 г. НЗОК е констатирала неявяване на представители на БЛС, като с друго писмо - изх. № 04 - 04 - 165/27.12.2012 г. НЗОК е изпратила до министъра на здравеопазването искане по чл.55д, ал.9 ЗЗО за внасяне в МС на РБ за приемане на обем и цена на медицинската помощ за 2013 година. По делото обаче не са събрани доказателства за публикуване в Интернет - страницата на министерство на здравеопазването или на НЗОК на проекта на нормативния акт, предмет на спора. Тричленният състав на ВАС - Трето отделение се е позовал на неспазване императивната норма на чл.26, ал.2 ЗНА, приложима на основание чл.80 АПК за да направи извод, че подзаконовия нормативен акт не е бил публикуван на Интернет - страницата на МЗ. Оттук е обосновано наличието на тежък порок, представляващ самостоятелно основание за отмяна на издадения подзаконов нормативен акт, като

съдът се е позовал на съдебна практика, обективизирана в следните решения на ВАС: решение №6160/13.05.2009 г. по адм. д. № 14596/08 г. на II отд.; решение № 3902/23.03.2010 г. по адм. д. №13674/09 г. на I отд.; решение №6760/14.05.2012 г. по адм. д. №2802/2012 г. на петчленен състав и други.

В следствие на гореизложеното не са обсъждани останалите доводи, релевирани във връзка със законосъобразността на оспорения подзаконов нормативен акт, след като нарушаването на чл.26, ал.2 ЗНА е преценено като самостоятелно основание за отмяна на постановлението. Обжалваното съдебно решение е валидно, допустимо и правилно, поради което касационната инстанция го оставя в сила.

Съгласно разпоредбата на чл.26, ал.1 ЗНА (Отм., Нов - ДВ, бр.46 от 2007 г.) изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В ал.2 е предвидено, че преди внасяне на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на Интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най - малко 14 - дневен срок за предложения и становища по проекта.

По делото не е спорно, че изискването на чл.26, ал.2 ЗНА не е спазено, но касаторите квалифицират допуснатото нарушение на административнопроцесуалните правила като несъществено. Настоящият петчленен касационен състав на ВАС, Първа колегия не споделя

цитираното становище. Това е така, защото нормата на чл.26, ал.2 ЗНА изрично поставя задължение на съставителя на проекта да го публикува на Интернет страницата на дадената институция заедно с мотивите. На заинтересуваните лица се предоставя не по - малко от 14 - дневен срок за предложения и становища по проекта.

Липсата на легална дефиниция на понятията „съществено“ и „несъществено“ нарушение обосновава необходимостта от конкретна преценка на тяхното проявление. По - новата и преобладаваща съдебна практика приема, че нарушението на процесуалните правила винаги е съществено, щом с неговото допускане се влияе на съдържанието на крайния административен акт, (вж. в същия смисъл решение № 1577/04.02.2013 г. на ВАС по адм. д. №6628/2012 г., VII о.).

Целта на чл.26, ал.2 ЗНА е да се осигури възможност на заинтересуваните лица да упражнят своето право на участие в производството по подготовка на актовете, засягащи законните им интереси. Публикуването и разгласяването на проекта на акта представлява начинът, чрез който се проявява принципа за откритост и съгласуваност, съдържащ се в чл.26, ал.1 ЗНА. Задължение да следи за спазване на цитирания принцип има органът, притежаващ правомощието да приеме или не дадения проект. Дейността на органа следва да бъде съобразена също така с основните принципи на чл.4, чл.8 и чл.12 АПК - за законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Настоящата касационна инстанция не споделя възражението на касаторите относно мотивите от решението на тричленния състав, формулирани във връзка с

императивния характер на чл.26, ал.2 ЗНА. Следва да се има предвид, че процедурата, касаеща приемането на нормативния административен акт е регламентирана императивно за да се защити публичния интерес. В този смисъл неспазването на 14 - дневния срок съставлява съществено нарушение. В подкрепа на същия извод е текста на чл.77 АПК, който задължава компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения.

Преценката на конкретните обстоятелства в настоящия казус установява нарушение и на разпоредбата на чл.28, ал.3 вр. с ал.2 ЗНА (Отм., Нов - ДВ, бр.46 от 2007 г.). В чл.28, ал.1 ЗНА е предвидено, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. В ал.2 на цитирания член е посочено, че мотивите съдържат:

1. Причините, които налагат приемането;
2. Целите, които се поставят;
3. Финансовите и други средства, необходими за прилагане на новата уредба;
4. Очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

По силата на регламентираното в чл.28, ал.3 ЗНА проектът на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъждат от компетентния орган. Своевременното съобщаване на проекта и мотивите за неговото изработване,

цели да осигури реализиране на законовата възможност за изразяване на мнения и становища от заинтересовани лица. Основателно е възражението на представителя на ВАП, че мотивите ведно с изискуемото им се съдържание е трябвало да бъдат налице при обсъждането.

В чл.55д, ал.9 ЗЗО (Изм. - ДВ, бр.60 от 2012 г., в сила от 07.08.2012 г.) е предвидено, че когато обемите и цените на медицинската помощ по ал.1 не бъдат приети при условията и в сроковете, определени в този закон, управителят на НЗОК внася одобренията по реда на чл.55г, ал.5 обеми и цени чрез министъра на здравеопазването за приемане от Министерски съвет заедно със становището на министъра на финансите и на министъра на здравеопазването не по - късно от последния работен ден на текущата година. Доводът на касатора - НЗОК, че сроковете по ЗЗО са приоритетно приложими пред тези, регламентирани в ЗНА, не може да има за последица лишаване на заинтересуваните лица от пълната им възможност да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на засягащите ги актове. А именно до такъв резултат се е достигнало в обсъждания случай, след като искането по чл.55д, ал.9 ЗЗО е внесено в МС чрез министъра на здравеопазването с писмо изх. № 04 - 04 - 165/27.12.2012 г., тоест в последния работен ден и без да е бил спазен принципа на откритост и съгласуваност спрямо засегнатите лица.

Решението на ВАС - Трето отделение е правилно, не е засегнато от основание по чл.209, т.3 АПК поради което касационната инстанция го оставя в сила.

Водим от гореизложеното и в същия смисъл, на основание чл.221, ал.1 АПК, Върховният

административен съд, петчленен състав на Първа
колегия

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 7357/30.05.2013 г. на
Върховния административен съд - Трето отделение,
постановен по адм. д. № 2445 по описа за 2013 г. на
този съд.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала,
секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Румяна Монова
ЧЛЕНОВЕ:/п/ Мирослав Мирчев
/п/ Теодора Николова
/п/ Донка Чакърва
/п/ Емилия Миткова