

НЕПОСРЕДСТВЕНИЯТ КОНТРОЛ, ОСЪЩЕСТВЯВАН ОТ НЗОК/РЗОК, СЪГЛАСНО ИЗМЕНЕНИЯТА НА ЗАКОНА ЗА ЗДРАВНОТО ОСИГУРЯВАНЕ

Мария Радева,

юрисконсулт и началник-отдел „Контрол“ РЗОК - Русе

С измененията на Закона за здравното осигуряване (330) (ДВ, бр. 101/18.12.2009), в сила от 01.01.2010, по нов начин се урежда контролът по изпълнението на индивидуалните договори с изпълнителите на медицинска/дентална помощ, сключени с НЗОК.

Националният рамков договор 2010 (НРД 2010) не съдържа разпоредби, съотносими към извършване на контрол по изпълнение на сключените индивидуални договори. Чл. 24 НРД 2010 предвижда, че контролът по изпълнение на договорите за оказване на медицинска и/или дентална помощ и контролът по изпълнение на договорите за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, заплащани напълно или частично от НЗОК, се извършва в съответствие с раздел X от 330. Чл. 25 НРД 2010 урежда, че при констатирани нарушения от контролните органи на РЗОК по изпълнение на индивидуалните дого-

Review

The subject of comments in this article is the legal framework of direct control according to the Health Insurance Act (Amended, SG No. 101/18.12.2009). The direct control includes procedures according to the Administrative Violations and Sanctions Act and the Administrative Procedure Code only for the restitution of payments received without legal reason.

Together with it, there are debatable theses about the powers of medical controllers and financial inspectors and the results from the direct control exercised by officers of the National Health Insurance Fund and the Regional Health Insurance Funds.

вори се налагат глоби или имуществени санкции съгласно административнонаказателните разпоредби на 330.

Нормите, уреждащи процедурите по извършване на контрол, се съдържат от чл. 72, ал. 2 до чл. 77 330. Член 72, ал. 2 330 регламентира, че **непосредственият контрол** по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ се осъществява чрез проверки, извършвани от длъжностни лица от РЗОК - финансови инспектори, лекари - контрольори, и лекари по дентална медицина - контрольори, въз основа на заповед на директора на РЗОК.

Член 73 330 определя контролните правомощия на финансовите инспектори, а чл. 74 - правомощията на лекарите-контрольори. Чл. 76а и 76б 330 визират процедурата, по която се установяват неоснователно получени суми от изпълнителите на медицинска/дентална помощ.

Съставите на дефинираните административни нарушения, за които се предвижда носене на административна отговорност, се съдържат в чл.105а до чл.105ж от 330. Член 105з от 330 очертава кръга на длъжностните лица, които имат правомощия да съставят актове за установяване на административни нарушения и да издават наказателни постановления. Съгласно чл. 108, ал. 1 от 330 съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления по 330 се извършва съгласно Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Цитираните разпоредби схематично и в определени случаи непрецизно регламентират осъществяване на **една от основните функции на НЗОК/РЗОК** - извършване на контрол по изпълнението на сключените индивидуални договори, гарантиращ законосъобразното разходване на публичния финансов ресурс, от една страна, и от друга - защитаващ правата на задължително здравноосигурените лица.

Дефинирането на контрола върху дейността на лечебните заведения, сключили индивидуални договори, като „непосредствен“ поставя въпроса какъв друг вид контрол се извършва от НЗОК/РЗОК. Отговорите могат да се търсят в няколко насоки.

Определени по този начин, специфичните контролни функции на здравноосигурителната институция се разграничават (в езиков аспект) от задълженията за извършване на контрол по отношение дейността на НЗОК, които са уредени в чл. 70 до чл. 72, ал. 1 330. Контролът по изпълнението на бюджета на НЗОК се осъществява от Сметната палата. Цялостният финансов контрол на НЗОК се осъществява по реда на Закона за държавната финансова инспекция. Контролът върху дейността на директора на НЗОК и директорите на РЗОК се осъществява от Надзорния съвет.

Възможно е определянето на контрола като непосредствен да е резултат от въведената до 2009 вкл. терминология. Текстът на чл. 72, ал. 2 330

преди измененията гласи, че непосредственият контрол се осъществява от длъжностни лица на РЗОК - финансови инспектори и лекари-контрольори. Непосредственият контрол е ключово понятие от действалия три години НРД 2006 (отм.), както и от предходни НРД.

НРД 2010 не използва понятието „непосредствен контрол“. Съгласно чл. 2 от НРД 2010 НЗОК упражнява контрол върху оказаната медицинска и дентална помощ съгласно 330 и НРД, както и контрол за спазване правата и задълженията на ЗЗОЛ. От друга страна, в НРД 2010 съществуват непрецизни текстове, смислово по-близки до разпоредбите на НРД 2006, отколкото съобразени с нормите на измененията на 330. В членове 222 и 227 НРД 2010 е използвано понятието „последващ контрол“, а в членове 223 и 225 НРД 2010 - „извършване на проверка“. Предвид липсата на друга регламентация в 330 и НРД, без оглед на използвания езиков израз, законодателят е имал предвид действия, попадащи в обсега на непосредствения контрол.

Възможно е въвеждането на понятието „непосредствен контрол“ да се използва с цел да се отграничат специфичните контролни правомощия, осъществявани по реда на 330, от дейностите по проверка на фактурите и представяне от лечебните заведения отчетни документи. Редът за извършване на цитираната проверка е уреден в НРД 2010 и е необходимо условие за заплащане на отчетената от лечебните заведения месечна дейност.

Въпреки липсата на легална дефиниция на понятието „**непосредствен контрол**“ то включва дейностите на служителите на НЗОК/РЗОК във връзка с извършване на проверки за установяване на изпълнение на задълженията, вменени на лечебните заведения съгласно 330, НРД, индивидуалните договори и други съотносими нормативни актове. Следователно непосредственият контрол включва извършване на проверки относно дейността на лечебните заведения, договорни партньори на НЗОК.

Законосъобразното извършване на непосредствен контрол предполага намиране отговорите на следните основни въпроси:

От кого, т.е. кои са оправомощените длъжностни лица за извършване на непосредствения контрол и какъв е обемът на правомощията им?

Как, т.е. по каква процедура се осъществява непосредственият контрол?

Какви са последиците от извършения непосредствен контрол?

I. 330 вменява в задължение на **длъжностни лица от РЗОК** извършването на непосредствения контрол. В определени случаи за изпълнение на контролните си правомощия директорът на НЗОК може да разпореди извършване на проверка от РЗОК с участието на служители на НЗОК.

330 е лаконичен, определяйки правомощията както на лекарите - контрольори, така и на финансовите инспектори.

При осъществяването на контрол, свързан с оказването на медицинска помощ, **лекари-контрольори** имат право да проверяват:

- вида и обема на оказаната медицинска помощ;
- вида и количествата на предписаните лекарствени средства;
- съответствието между оказаната медицинска помощ и заплатените суми.

Финансовите инспектори имат право:

- да проверяват отчетните документи на изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ, регламентирани в НРД;
- да извършват контрол по законосъобразността на финансовата дейност на изпълнителите на медицинска и дентална помощ по договорите им с РЗОК;
- да извършват проверки по жалби на осигурени лица и работодатели, свързани с финансови нарушения.

При изпълнение на служебните си задължения финансовите инспектори имат право на достъп до информация от работодателите, осигурените и изпълнителите. Разписано е реципрочното им задължение да не разпространяват данни, станали им известни при извършването на контролната дейност, освен в случаите, предвидени в закон.

В обема на правомощията на контролните органи на РЗОК се включват и правомощията им на длъжностни лица, съставлящи актове за установяване на административни нарушения.

Член 72, ал. 2 330 недвусмислено определя, че непосредственият контрол се извършва от длъжностни лица от РЗОК. Тук се поставя въпросът за правното положение на служителите на НЗОК, участващи в разпоредените проверки. Категорично служителите на НЗОК не могат да бъдат актосъставители (аргумент от чл. 105з 330 - Актовете за установяване на административните нарушения по чл. 105а - 105ж се съставят от длъжностните лица по чл. 72, ал. 2 330, т.е. от служителите на РЗОК). С оглед разпоредбата на чл. 72, ал. 3 330 служителите на НЗОК участват в проверките, разпоредени от директора на НЗОК, но извършващи се от РЗОК. Предвид цитираните норми служителите на НЗОК нямат самостоятелни контролни правомощия.

Обемът на правомощията на съответните длъжностни лица е съотносим към резултатите от извършваните проверки. Осъществяването на действия от длъжностните лица на НЗОК/РЗОК извън изрично дефинираните правомощия ще направи резултатите от извършвания непосредствен контрол незаконосъобразни, което поставя въпроса за ефективността на контрола, осъществяван от здравноосигурителната институция.

II. По отношение на разписване на правилата за извършване на непосредствен контрол 330 е значително по-изчерпателен. Съгласно разпоредбите на 330 непосредственият контрол се осъществява по две основни процедури:

- съгласно 330 и ЗАНН относно административното наказване;
- съгласно 330 и АПК относно възстановяването на неоснователно получени суми.

Регламентираните от 330 контролни процедури имат различни правни последици.

Процедурата по ЗАНН

Съставите на административните нарушения са разписани в чл. 105а до чл. 105ж от 330. Съгласно чл. 108 от 330 в случай на **установено административно нарушение** се прилагат правилата на ЗАНН. Актове за установено административно нарушение (АУАН) се съставят от длъжностни лица и съдържат реквизитите по чл. 42 от ЗАНН. За разглежданите случаи административнонаказващ орган е директорът на РЗОК.

Процедурата по специалните норми на ЗЗО и общите правила на АПК (установяване на неоснователно получени суми)

За установяване на неоснователно получени суми 330 предвижда две хипотези:

Без извършено нарушение:

Съгласно чл. 76а 330 в случаите, когато изпълнителят на медицинска и/или дентална помощ е получил суми без правно основание, които не са свързани с извършване на нарушение, изпълнителят е длъжен да възстанови сумите. В тези случаи се съставя протокол за неоснователно получени суми. Лицето - обект на проверката, има право да представи писмено възражение пред директора на РЗОК в 7-дневен срок от връчване на протокола. След изтичане на срока за възражение директорът на РЗОК издава писмена покана за възстановяване на сумите, получени без правно основание, която се връчва на изпълнителя на медицинска и/или дентална помощ. Поканата подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) пред съответния административен съд.

При извършено нарушение:

Съгласно чл. 76б 330 когато изпълнителят на медицинска и/или дентална помощ е получил суми без правно основание в резултат на извършено нарушение, директорът на РЗОК удържа неоснователно платените суми и налага определените в закона наказания. Писмената покана за възстановяване на сумите, получени без правно основание, се издава след влизане в сила на наказателното постановление за извършеното нарушение.

И в двата разгледани случая следва да се отбележи, че издадената писмена покана има характеристиките на индивидуален административен акт, при издаването на който следва да се спазват общите правила на АПК, за да се гарантира неговата законосъобразност от процесуална гледна точка.

Прилагането на процесуалните норми съгласно 330, ЗАНН и АПК е строго формална процедура, която следва да бъде изпълнена по правилата на административния процес, за да се гарантира стабилност на издадения акт - наказателно постановление и/ или писмена покана.

Освен разгледаните административни процедури следва да се отбележат и два нови аспекта при извършването на проверка, визирани от 330.

Член 72, ал. 5 330 съдържа препращаща норма, с която се вменява в задължение на директора на НЗОК да издаде инструкция. **Инструкцията** следва да съдържа условията и реда за осъществяване на непосредствения контрол, контрола с участието на служители на НЗОК, както и контрола на аптеките. Идеята за законово оправомощаване за изготвяне на вътрешен акт, който да дефинира регламентите за извършване на непосредствения контрол, вероятно е следствие от основните принципи за осъществяване на задължителното здравно осигуряване - самоуправление на НЗОК. От друга страна обаче, при изготвяне на визираната инструкция следва да бъдат съобразени няколко обстоятелства.

Дефиницията на „инструкция“ като нормативен акт е дадена в чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА) - инструкцията е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури. За да породи правно действие, съгласно чл. 38 от ЗНА нормативният акт (независимо от неговия ранг) се обнародва в един брой на „Държавен вестник“. Инструкцията по чл. 72, ал. 5 от 330 следва да съответства на другите нормативни актове от по-висока степен съгласно чл. 15 от ЗНА.

Законосъобразността на инструкцията по чл. 72, ал. 5 330, обхватът на нормите ѝ, както и прилагането ѝ в практиката са въпроси на бъдещото развитие на системата на НЗОК и на съдебната практика.

330 предвижда издаване на заповеди в началото на контролната процедура. Съгласно чл. 72, ал. 2 330 непосредственият контрол по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ се осъществява чрез проверки, въз основа на **заповед** на директора на РЗОК. Алинея 3 на същия член предоставя на директора на НЗОК правото със **заповед** да разпорежи извършване на проверка от РЗОК с участието на служители на НЗОК. 330 не дефинира съдържание, реквизити, задължение за връчване на ЛЗ на цитираната заповед. От изложеното следва, че заповедта по чл. 72, ал. 2 и 3 330 може да е единствено вътрешна, за да регулира отношенията между съответните длъжностни лица и работодателя им. Инструкцията по чл. 72, ал. 5 330 би могла да предвиди и нещо различно. Каквито и норми да бъдат разписани, формалното съществуване на

заповедта, включително и непредявяването ѝ на ЛЗ не би следвало да се приема като нарушение на 330.

От друга страна, следва да се има предвид, че за контролна процедура, в хода на която са установени извършени административни нарушения, се прилагат разпоредбите на ЗАНН. Съгласно чл. 36, ал. 1 ЗАНН административно наказателно производство **се образува със съставяне на акт** за установяване на извършеното административно нарушение. В тези случаи заповедта по чл. 72, ал. 2 и 3 от 330 следва да е ирелевантна за законосъобразността на административнонаказателната процедура.

Разгледаните по-горе процесуални норми за извършване на непосредствения контрол формално не уреждат друга хипотеза относно резултатите от извършваните проверки, освен налагане на административно наказание и установяване на неоснователно получени суми. При по-задълбочен анализ на контролните функции на НЗОК може да се направи и друг извод.

III. Осъществяваният непосредствен контрол от органите на РЗОК не следва да поставя като самоцел налагането на административни наказания. Проверката в лечебното заведение може да завърши с различни констатации, водещи до различни правни последици.

330 не регламентира с какъв констативен акт приключва осъщественият непосредствен контрол в лечебното заведение. Регламентация на подобни въпроси би могла да се даде в Инструкцията по чл. 72, ал. 5 330. Логично е проверката в ЛЗ да завърши с констативен акт, описващ **всички** аспекти на извършената проверка. Наименованието на визириания акт - констативен протокол, доклад и др. не е от значение за правната му природа. Този акт съдържа констатации за извършената в ЛЗ проверка от длъжностните лица на РЗОК. Не съществува регламент дали завършващият акт (в разглеждания случай) следва да се предявява на ЛЗ. Вероятно това ще е предмет на бъдеща уредба в Инструкцията по чл. 72, ал. 5 330. Подписването или не на разглеждания констативен акт от представляващия не следва да се отрази върху стабилността на акта, но това би имало различни правни последици като доказателствено средство във формалните процедури по ЗАНН и АПК.

В завършващия проверката констативен акт могат да се съдържат констатации относно:

1. липса на извършено нарушение и неоснователно получени суми или
2. данни за извършено административно нарушение и/или
3. данни за неоснователно получени суми и/или
4. данни за отказ от плащане на отчетена в бъдеще дейност.

1) С констатирането на точното изпълнение на вменените на ЛЗ задължения следва да се постави край на проверката.

2) Възможно е в хода на проверка в ЛЗ да се установят данни, доказващи извършено административно нарушение. В тези случаи следва да се приложи процедурата по ЗАНН, към която препраща чл. 108 330. В процедурата по ЗАНН могат да се установяват единствено административни нарушения, съставомерни по 330 и да се налагат предвидените административни наказания. Административните наказания, които могат да се налагат в разглежданите случаи, са глоба за физически лица и имуществена санкция за юридически лица и ЕТ, в размерите, определени в чл. 105а - 105ж 330.

3) При установяване на данни за неоснователно получени суми в резултат или не на административно нарушение се прилага съответната процедура по чл. 76а или чл. 76б 330.

4) На задълбочена дискусия следва да се постави възможността като резултат от осъществен непосредствен контрол по чл. 72, ал. 2 330 да се отказва заплащането на медицинска дейност, която ще бъде евентуално предявена за плащане пред РЗОК в следващия отчетен период. 330 не предвижда изрична такава възможност. Но с оглед на **ефективния контрол на публичния ресурс**, управляван от НЗОК/РЗОК, следва да се допусне подобна възможност. Натрупаният опит в системата на НЗОК също обуславя положителен отговор на поставения въпрос.

Ако хипотетично се приеме, че в хода на извършван непосредствен контрол в лечебно заведение за болнична помощ се установи, че реализиращите се в момента на проверката клинични пътеки не следва да бъдат заплащани, длъжностните лица следва да опишат изчерпателно констатираните факти. При необходимост следва да изземат копие на медицинската документация, т.е. да обезпечат с доказателства направените констатации. За прецизност на проверката би следвало да се мотивира становището защо определени случаи не следва да бъдат заплащани. В случай че изпълнителят отчете описаните случаи, следва да бъде уведомен, че същите не подлежат на заплащане и да се изложат съответните съображения.

В разглеждания случай от съществено значение е въпросът за защита правата на изпълнителя, на когото РЗОК е отказала да заплати претендирани от същия суми за отчетени медицински дейности. Подобни казуси са били предмет на разглеждане от ВАС. В определение по адм. дело 11686/2008 се казва, че „Върховният административен съд счита, че не е налице индивидуален административен акт, подлежащ на съдебно оспорване по реда на АПК. Между страни има спор по договор относно изпълнението, респективно неизпълнението на уговорени права и задължения. Съгласно чл. 80 от 330 споровете по изпълнение на договорите между НЗОК, РЗОК и изпълнителите на медицинска помощ се решават по съдебен ред, ако не се стигне до съгласие чрез арбитраж. Цитираната разпоредба се отнася за

всякакво неизпълнение на договорите, извън актовете по санкциониране. В случая не е налице административно правоотношение, регулирано от административноправни норми. Неудовлетворено притезание за частно вземане и реализирането му, доколкото в позитивното ни право все още не е уреден институтът на административния договор, следва да се осъществи по общия исков ред."

С оглед практиката на ВАС в случай на отказ от страна на РЗОК да заплати определени претендирани от изпълнителя суми, възникналите спорове следва да се уреждат съгласно правилата на гражданското право.

С измененията на 330 (ДВ, бр. 101/18.12.2009) се регламентира по нов начин контролът, осъществяван от НЗОК/РЗОК. 330 предвижда две безспорни хипотези. В случай на установени административни нарушения се прилага процедурата, регламентирана от ЗАНН. В случаите, при които се установят неправомерно получени суми (в резултат или не на извършено нарушение) се прилага съответната специална процедура по 330 и общите разпоредби на АПК.

Останалите разгледани тези подлежат на дискусия. Единствено бъдещата практиката и съдебните решения ще дадат отговор на поставените въпроси. Системата на НЗОК е изправена пред предизвикателството да провежда законосъобразни и ефективни контролни процедури, гарантиращи опазване на публичния финансов ресурс и защита правата на пациента.