

## За допустимостта на исквете срещу НЗОК по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди

Мария Радева

**За допустимостта на исквете срещу НЗОК по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди:** *С влизане в сила на Закона за здравното осигуряване в теорията и съдебната практика се поставя въпроса за правния статут на НЗОК, на органите ѝ на управление и актовете, които издават. Отговорите на тези въпроси обуславят процесуалната легитимация на НЗОК, респ. РЗОК в редица съдебни производства, включително и тези разглеждани по реда на ЗОДОВ.*

*Статията анализира съдебната практика по прилагане на ЗОДОВ по искове, предявени срещу НЗОК.*

**Ключови думи:** *отговорност на държавата, Национална здравно-осигурителна каса,*

### ОТГОВОРНОСТТА ПО ЗОДОВ

С първоначално заглавие Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, нормативният акт е обнародван в ДВ 60/1988 и влиза в сила от 01.01.1989. С изменения, които са в сила от 12.07.2006, заглавието е променено на Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

Следвайки общия принцип за обезщетяване на причинени вреди, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди, регламентира, че държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност.

В мотивите на решение на ВКС по дело 6087/2007 е посочено, че отговорността на държавата е въздигната в конституционната норма на чл.7 от Конституцията на РБ, както и в Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани /1989/, преименуван през 2006 в Закон за отговорността на държавата и общините за вреди. Според принципа, установен в Конституцията и в закона за незаконните актове и действия на длъжностните лица, които са физически лица, отговаря само държавата, в лицето на нейния държавен орган - юридическо лице, с който съответните длъжностни лица, преки причинители на вредата се намират в трудови, или служебни отношения.

Отговорността по ЗОДОВ е гаранционно - обезпечителна, в какъвто смисъл е т.6 от ТР №3/ 2004 на ОСГК на ВКС и е специфично проявление на принципа за отговорност на работодателя по чл.49 от ЗЗД .

Чл.1, ал.1 от ЗОДОВ се основава на общото правило „не вреди другиму“, урежда предпоставките, при които възниква задължение за обезщетение за вреди, като това задължение е аналогично на задължението по чл. 45 от ЗЗД при непозволено увреждане. Това има значение при тълкуване на ЗОДОВ по отношение обхвата на задължението за поправяне на причинените вреди, предвид § 1 от ЗР на ЗОДОВ, съгласно който за неуредените в закона въпроси се прилагат разпоредбите на гражданските и трудовите закони.

Във фактическия състав на отговорността на държавата за дейността на администрацията, визирана в чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ се включват следните елементи-незаконосъобразен акт, действие или бездействие на орган или длъжностно лице на държавата, при или по повод изпълнение на административна дейност, отменени по съответния ред; вреда от такъв административен акт и причинна връзка между постановения незаконосъобразен акт, действие или бездействие и настъпилите вредноосен резултат.

Исковете, произтичащи от незаконосъобразна административна дейност се разглеждат съгласно АПК. Съществуват и лимитативно посочени в закона

изключения. Отговорността за вредите, причинени от разследващите органи, прокуратурата или съда, при извършването на определени дейности, както и отговорността за вреди, причинени от съдебни актове по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, се разглеждат по реда на ГПК.

### ПРОЦЕСУАЛНАТА ЛЕГИТИМАЦИЯ НА НЗОК В ДЕЛА ПО ЗОДОВ

Законът за здравното осигуряване (ЗЗО) институционализира Националната здравноосигурителна каса като юридическо лице, с предмет на дейност - осъществяване на задължителното здравно осигуряване. НЗОК започва да функционира на 15.03.1999.

Националната здравноосигурителна каса се състои от централно управление, районни здравноосигурителни каси и поделения на районните здравноосигурителни каси.

С възстановяване системата на задължителното здравно осигуряване в теорията и съдебната практика се поставя въпросът за правния статут на НЗОК, на органите ѝ на управление и актовете, които издават. Отговорите на тези въпроси обуславят процесуалната легитимация на НЗОК, респ. РЗОК в редица съдебни производства, включително тези разглеждани по реда на ЗОДОВ.

Едно от първите дела<sup>133</sup> по реда на ЗОДОВ, в което НЗОК е конституирана като самостоятелен ответник, е гр. дело 72/2006 ОС – Русе. По иск<sup>134</sup> на лечебно заведение (бивш договорен партньор) НЗОК е призована да отговаря по реда на ЗОДОВ за нанесени щети от неправомерни действия, извършени от Директора на РЗОК. Основна теза на ответника е, че НЗОК не може да отговаря по ЗОДОВ, защото институцията не е включена в органите на държавната власт, в т.ч. в органите на изпълнителната власт. В подкрепа на тази теза е цитирана практиката на ВАС (по ЗДОИ), в която се казва, че: „НЗОК е юридическо лице на публичното право, което не е включено в системата на държавните органи.”

Първоинстанционният съд (ОС – Русе) приема, че: „... правните норми налагат извода, че НЗОК, респективно съответните РЗОК като нейни структурни поделения, имат властнически правомощия, които са възложени във връзка с обществените отношения по здравното осигуряване на населението и провеждането на държавната политика в тази област. С оглед на дадените ѝ властнически правомощия следва да се приеме, че НЗОК е от категорията на субектите, които могат да бъдат ответници по исковете по чл.1 от ЗОДОВ...”

Мотивите и на апелативната инстанция (АпС – Велико Търново) са сходни: „... в изпълнение на които правомощия НЗОК, съответно РЗОК извършват административна дейност. Действително НЗОК, респективно РЗОК не могат да бъдат причислени към органите на държавната власт, осъществяващи изпълнителната власт, в нормативния или законови смисъл на това правно понятие... Едновременно с това НЗОК и РЗОК са държавни органи, осъществяващи държавната политика в областта на здравеопазването и регулират обществените отношения във връзка със задължителното здравно осигуряване на населението.”

След изменението на чл. 1, ал. 2 от ЗОДОВ (ДВ 30/2006), исковете по ал. 1 се разглеждат по реда на АПК. Административните съдилища също приемат НЗОК за надлежен ответник по искове с правно основание по чл.1, ал. 1 от ЗОДОВ.

Лечебно заведение завежда иск с правно основание чл.203 и сл. АПК във вр. с чл.1 от ЗОДОВ срещу НЗОК за обезщетение на причинени имуществени вреди – пропуснати ползи и претърпени загуби в резултат на отменен незаконосъобразен

<sup>133</sup> Исковата молба е подадена преди промяната на подсъдността на делата по ЗОДОВ

<sup>134</sup> Искът е разглеждан като допустим, но е отхвърлен като неоснователен и недоказан

административен акт, издаден от директора на РЗОК. В мотивите по адм. дело 420/2009 АС – Русе приема, че: „Основният спорен въпрос по делото е дали НЗОК може да отговаря по реда на чл.1 ЗОДОВ, т.е. дали това ЮЛ е държавна структура и като такава може ли да бъде включена в общото понятие, използвано в разпоредбата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ - “Държавата”. ... НЗОК е ЮЛ, субект на публичното право. Предмета на дейност на НЗОК е осъществяване на задължително здравно осигуряване. *Независимо, че има отделен бюджет, НЗОК има характеристиките на държавен орган, тъй като осъществява правно уредена дейност по осъществяване на част от функциите на държавата от нейно име и за нейна сметка.* При осъществяване на нормативно регламентираната си дейност по реда на ЗЗО или по НРД като подзаконов нормативен акт НЗОК и регионалните му структури имат различни правомощия, които упражняват в различни сфери и при които действат, както като равнопоставен субект, така и като органи на изпълнителната власт, прилагайки правила, които са специфични само за тях и се различават от тези на организациите на гражданите. Прилагат средства и способи, чрез които упражняват държавната власт и могат да използват принуда, за да наложат изпълнение на техните властнически разпоредения. В този смисъл съдът намира принципно, че няма пречка НЗОК да отговаря по реда на чл.1 ЗОДОВ, тъй като има характеристиките на държавен орган, създаден е за регулиране на обществени отношения, свързани със задължително здравно осигуряване като държавна дейност, т.е. покрива съдържанието на понятието “Държавата” по смисъла на чл.1 ЗОДОВ.” Решението е потвърдено от ВАС с мотива, че: „Обосновано е преценено, че отговорността на НЗОК - произтича не пряко от договорните й отношения със здравното заведение, а е следствие на администрирането й в тези отношения - едностранно издаденият административен акт, отменен като незаконосъобразен.”

НЗОК е осъдена<sup>135</sup> да плати обезщетение на ЕТ (собственик на аптека) за причинени имуществени вреди в резултат незаконосъобразен акт, издаден от директора на НЗОК, отменен по ВАС. ВАС приема, че *нормативно определения правен статут, обем и вид на предмета на дейност характеризира НЗОК като държавен орган, на когото и чрез съответните териториални поделения – РЗОК, са възложени властнически правомощия във връзка с регулирането на обществените отношения по здравното осигуряване на населението и провеждането на държавната политика в тази област, в изпълнение на които правомощия НЗОК – съответно РЗОК - извършват административна дейност.* НЗОК не е сред органите на държавна власт, осъществяващи изпълнителната власт в нормативния или законовия смисъл на това правно понятие, тя е държавен орган, осъществяващ държавната политика в областта на здравеопазването и регулиращ обществените отношения във връзка със задължителното здравно осигуряване на населението. Ето защо по закон НЗОК извършва административно-правна дейност, по смисъла на чл. 1 от ЗОДОВ, от особен вид, чиято характеристика е изчерпателно уредена в специалната правна уредба по ЗЗО, ПУДНЗОК и НРД и НЗОК е пасивно легитимирана да отговаря по предявените обективно съединени искове по чл. 1 от ЗОДОВ.

Актуалната съдебна практика на ВАС по искове предявени срещу НЗОК с правно основание чл. 1 от ЗОДОВ е в същия смисъл като цитираната по-горе.

Юридическо лице, с предмет на дейност търговия на дребно с лекарствени продукти, предявява иск срещу НЗОК за заплащане на имуществени вреди по реда на ЗОДОВ. Първоинстанционният съд<sup>136</sup> приема за неоснователно възражението, че НЗОК не е пасивно легитимирана да отговаря по иска с правно основание чл. 1, ал.

<sup>135</sup> Вж. адм. дело 1118/2011 на ВАС

<sup>136</sup> Вж. адм. дело 3251/2013 на АС София-град

1 от ЗОДОВ. Разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от ЗЗО определяла правния статут на НЗОК и регламентирала качеството ѝ на юридическо лице по силата на закон и предмета ѝ на дейност, който се състои в осъществяване на задължителното здравно осигуряване. Единствено НЗОК по силата на закона договаряла условията и реда за отпускане и заплащане на лекарствата, медицинските изделия и диетичните храни за специални медицински цели. *Тези нормативно определени правен статут, обем и вид на предмета на дейност на НЗОК я характеризирани като държавен орган*, на който и чрез съответните териториални поделения - РЗОК, били възложени властнически правомощия във връзка с регулирането на обществените отношения по здравното осигуряване на населението и провеждането на държавната политика в тази област.

ВАС посочва и допълнителни мотиви в тази насока. Държавата като юридическа личност в обективната реалност се проявявала и действала чрез различни органи и организации, възлагайки им със закон осъществяването на различни нейни функции, и затова действието - правно или фактическо - извършено от такъв орган или подчинено нему длъжностно лице, било действие, извършено в резултат от *делегирана от държавата функция*.

Поради това вредите, причинени от незаконосъобразна дейност на държавен или държавно-обществен орган или подчинено нему друго длъжностно лице, били вреди, причинени от държавата, за които тя отговаря. Конкретните иски се предявявали срещу юридическото лице, в чиято структура е органът, причинил с незаконосъобразен административен акт определени вреди. НЗОК с оглед правния си статут и предмет на дейност, регламентирани в ЗЗО и ПУДНЗОК и НРД от 2006 г., имала всички белези на *административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от АПК* и същата следвало да се приеме за пасивно легитимирана да отговаря по иски по чл. 1 от ЗОДОВ<sup>137</sup>.

### **ЗОДОВ В ЗАЩИТА ПРАВАТА НА ПАЦИЕНТИТЕ**

Цитираната съдебна практика е постановена по иски, предявени от договорни партньори на НЗОК – лечебни заведения и аптеки. След като НЗОК нееднозначно е приета като субект, който може да носи отговорност по реда на ЗОДОВ, посоченият ред може да бъде използван и за защита на лични права. На лицата, респ. пациентите, които твърдят нарушени здравноосигурителни права, е предоставен още един способ за юридическа защита.

Доказването на елементите от фактически състав на отговорността по ЗОДОВ са въпроси свързани с основателността на иска. Пример в тази насока е предявеният от пациент иск срещу НЗОК (адм. дело 1158/2011 АССГ), за заплащане на обезщетение за претърпени имуществени вреди в размер на 1430 лева от незаконосъобразни бездействия, съответно действия на чл. 2 ал. 1 от ЗЗО на длъжностни лица в системата на НЗОК, които са отказали да заплатят скъпоструващи консумативи, което е наложило заплащането им от ищеца, въпреки че е имал качеството на здравно осигурено лице. По сходни с изложените по-горе съображения искът е допустим, но в конкретния случай съдът приема, че липсва първия елемент от фактическия състав за ангажиране на отговорността на държавата за обезвреда, а именно липсва незаконосъобразно действие или бездействие на длъжностни лица или органи от системата на НЗОК.

НЗОК е заплатила всички направени разходи в рамките на съответната клинична пътека, включени в основания пакет здравни дейности, покривани от НЗОК. Законосъобразно обаче НЗОК не е заплатила скъпоструващите консумативи, тъй като същите не са включени в основния пакет здравни дейности, покривани от НЗОК. Освен това съдът отбелязва, че пациентът е бил информиран

<sup>137</sup> С оглед цитираните мотиви искът е разгледан като допустим, но отхвърлен като неоснователен

предварително, че скъпоструващите консумативи не са включени в основания пакет здравни дейности, като за това е подписал декларация и е дал съгласието си да ги заплати.

Цитираните съдебни решения създават практика, откриваща възможността за граждани и лечебни заведения да защитават правата си като търсят отговорност от НЗОК по специалния закон. Съдебните решения са и своеобразна аларма към служителите на НЗОК/РЗОК да изпълняват служебните си задължения законосъобразно и отговорно, защото допуснатите грешки могат да станат причина здравноосигурителният орган да бъде осъден да плаща обезщетения за имуществени и/или неимуществени вреди.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

[1] Балабанова Хр., Публични организации, Фенея, 2013, 88 -108

[2] Мръчков, В., Осигурително право, Сиби, 2010, 449 – 453

[3] Средкова, Кр., Осигурително право, Сиби, 2014, 503-505

#### **За контакти:**

Гл. ас. д-р Мария Радева, Катедра “Публичноправни науки”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: 0887 299 552, e-mail: mradeva@uni-ruse.bg