

РЕШЕНИЕ

№ 240

гр. Плевен, 17.05.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

РАЙОНЕН СЪД – ПЛЕВЕН, VI НАКАЗАТЕЛЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на двадесет и седми април през две хиляди двадесет и
трета година в следния състав:

Председател: Валери Цв. Ц.ов

при участието на секретаря ВАЛЯ Х. СТОЯНОВА
като разгледа докладваното от Валери Цв. Ц.ов Административно
наказателно дело № 20234430200843 по описа за 2023 година

и на основание данните по делото и закона, за да се произнесе взе предвид
следното:

ПРОИЗВОДСТВОТО е по реда на чл. 59 ал. I от ЗАНН

-

Обжалвано е Наказателно постановление № 11-01-818²⁰²² от 24.03.2023
година на *** на Агенция за държавна финансова инспекция гр.София, с
което на основание чл.32 ал.1 т.1 във вр. с чл.35 ал.1 от Закона за държавната
финансова инспекция на Ц. Х. Л., ЕГН *****, с адрес град Плевен, бу.
***, с настоящата месторабота: *** гр.Плевен, на длъжност: *** е наложено
административно наказание глоба в размер на 200 лева.

Недоволен от издаденото наказателно постановление е останал
жалбоподателят Ц. Х. Л., който го обжалва в срок и моли съда да го отмени,
като незаконосъобразно. Процесуалният представител на жалбоподателя
адвокат Т. Г. от АК-Плевен изразява становище, че при съставяне на акта за
установяване на нарушението и впоследствие издаденото въз основа на него
наказателно постановление не са били спазени предвидените в разпоредбите
на чл. 42 и чл.57 от ЗАНН реквизити за съдържанието на същите, което
представлява съществено процесуално нарушение, основание за отмяна на
процесното наказателно постановление. Навежда доводи, че не е допуснато
нарушение на закона, както и че е постигната висока степен на защита на
бюджета и държавната политика на Министъра на здравеопазването на
Република България за лечение на COVID-19 и неговите усложнения при

хоспитализирани пациенти в съответствие е приетия Национален оперативен план за справяне с пандемията от SARS-CoV-2. Освен това процесуалният представител на жалбоподателя Л. – адв.Г. навежда доводи, че са налице предпоставките на чл.28 от ЗАНН, като не е съобразена целта на налагане на административното наказание съгласно чл. 12 от ЗАНН, нито преценката за “малозначителност” по смисъла на §1, ал.1, т.4 от ДР на ЗАНН във вр. чл.9, ал.2 от НК. Моли съда да отмени обжалваното наказателно постановление.

Въззиваемата страна *** на Агенция за държавна финансова инспекция гр.София се представлява от юрк.М. Т.. Счита, че при издаването на акта и при реализирането на административнонаказателната отговорност не са допуснати нарушения на процесуалните правила, водещи до отмяна на наказателното постановление. Процесуалният представител на въззиваемата страна изразява становище, че позоваването от страна на жалбоподателя на нормите на чл. 13, ал.1, т. 1 и т. 2 от ЗМДВИП е неоснователно, тъй като предметът на обществената поръчка и на сключеният договор с *** ЕООД е за доставка на лекарствени продукти, и като такъв не попада в обхвата на предвидените в разпоредбата специални изключения от приложното поле на ЗОП при обявена извънредна епидемична обстановка. Навеждат се правни доводи, че е била проведена обществена поръчка, т.е., редът по ЗОП е бил приложен, сключен е договор за обществена поръчка, и съобразно утвърдените от възложителя вътрешни правила по ЗФУКПС е следвало да бъде осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договора, удостоверен чрез съставянето на контролен лист. Освен това се навеждат доводи, че разписаният във вътрешните правила на УМБАЛ предварителен контрол за законосъобразност при провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки включва два етапа - преди обявяване в АОП и провеждане на процедурата, и преди сключване на договора, като липсата на осъществяване на първия етап не се явява пречка да бъде осъществен вторият. Не на последно място, юрк.Т. навежда доводи, че съобразно утвърдените от ***, описани в обстоятелствената част на акта и наказателното постановление и приложени към преписката и по делото, вътрешни правила, такъв контрол следва да бъде извършен, в т.ч. от финансовия контролор, като проверките се удостоверяят чрез попълването на контролен лист. Твърди, че е безспорно по делото, че такъв контрол не е бил осъществен. Моли съда при постановяване на своето решение, да приеме, че жалбата е неоснователна и да потвърди издаденото наказателното постановление.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност, намира за установено следното:

Жалбата е подадена в срока по чл.59 ал.2 от ЗАНН, допустима е, разгледана по същество е основателна.

Обжалваното наказателно постановление е издадено въз основа на Акт №11-01-818 от 20.10.2022г за установяване на административно нарушение от който е видно, че към 01.11.2021 г., в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, област Плевен, *** Ц. Х. Л. - *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен и ръководител на

организация от публичния сектор по чл. 2, ал. 2, т. 8 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, не е приложил въведените в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен контролни дейности, включващи политики и процедури за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договор за обществена поръчка, в това число попълнен контролен лист, удостоверяващ извършен такъв контрол от *** преди сключване на договор № 098/01.11.2021 г. с *** ЕООД, гр. София за доставка на лекарствен продукт с търговско наименование ***, парентерална лекарствена форма, на обща стойност до 60 827,76 лв. с ДДС.

С деянието е нарушена разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), във вр. с чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС (обн. ДВ, бр.21 от 10.03.2006 г.,... изм. и доп. ДВ, бр.13 от 12.02.2019 г.).

Обстоятелства, при които е извършено нарушението:

УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен попада в обхвата на държавната финансова инспекция като търговско дружество с блокираща квота държавно участие в капитала по смисъла на чл. 4, т. 3 от Закона за държавната финансова инспекция.

УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е еднолично акционерно дружество, регистрирано в Плевенски окръжен съд по фирмено дело № 1453/2000 г., том 7, стр. 168 под № 360. Дружеството е пререгистрирано и вписано в Търговския регистър под единен идентификационен код по Булстат ***. Предмета на дейност на дружеството е осъществяване на болнична помощ и диспансерна дейност с адрес на управление и място на стопанската дейност: гр. Плевен, област Плевен, ул. ***. Едноличен собственик на капитала на дружеството е държавата, чиито права се упражняват от министъра на здравеопазването.

УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен се представлява от *** Ц. Х. Л. - ***, съгласно договор за възлагане на управление № РД-16-306 от 20.04.2021 г. и към момента на извършване на финансовата инспекция.

УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е организация от публичния сектор по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 8 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС, изм. - ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г., доп. - ДВ, бр. 13 от 12.02.2019 г.).

Съгласно § 1, т. 8 от Допълнителните разпоредби на ЗФУКПС, ръководители са лица/а, управляващи организациите по чл. 2 от същия закон, изпълняващи ръководни функции и носещи управленска отговорност.

В съответствие с чл. 3, ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите на организациите по чл. 2 от същия закон отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност, а съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗФУКПС отговарят и за определяне на целите на организацията, идентифициране на рисковете за постигането им и за

въвеждане на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол в съответствие с изискванията на ЗФУКПС.

В чл. 5, ал. 2 от ЗФУКПС е разписано, че финансовото управление и контрол се осъществява чрез системи за финансово управление и контрол, включващи политики, процедури и дейности, въведени от ръководството, с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати чрез съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори; надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативна информация; икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите, опазване на активите и информацията и предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите по чл. 2, ал. 2 от същия закон могат да делегират правомощията си по този закон на други длъжностни лица от ръководената от тях организация, като в тези случаи определят конкретните им права и задължения, а съгласно чл. 9, ал. 2 от ЗФУКПС делегирането по ал. 1 не освобождава ръководителя от отговорност за изпълнението на делегираните правомощия.

Като ръководител на организация от публичния сектор, в съответствие с изискването на чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС, *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е длъжен да осигури контролни дейности, включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска.

В съответствие с разпоредбата на чл. 13, ал. 3 от ЗФУКПС, контролните дейности се прилагат на всички нива в организацията и на всички етапи при постигане на целите, като могат да са превантивни, разкриващи или коригиращи, и трябва да включват най-малко посочените в чл. 13, ал. 3, т. 1 до т. 8 от ЗФУКПС, в т. ч. т. 3 „политики и процедури за предварителен контрол за законосъобразност“.

В § 1, т. 10 от Допълнителните разпоредби на ЗФУКПС (нова - ДВ, бр. 13 от 2019 г.) е дадена легална дефиниция на „предварителен контрол за законосъобразност“. Съгласно легалната дефиниция „предварителен контрол за законосъобразност“ са всички проверки на документи, факти и обстоятелства, свързани с предоставяне на увереност за спазване на приложимото законодателство, преди да се вземе решение или да се извърши действие от страна на ръководителите на организациите по чл. 2. Предварителният контрол за законосъобразност се извършва от финансови контрольори и/или от други лица, определени от ръководителите на организациите по чл. 2.

Съгласно чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС (Изм. - ДВ, бр. 13 от 2019 г.), редът и начинът за осъществяване на предварителния контрол за законосъобразност се определят от ръководителите на организациите по чл. 2 въз основа на оценка на риска и анализ на разходите и ползите и в съответствие с указанията на министъра на финансите.

На основание чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС, министърът на финансите е издал Указания за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г., съгласно които ръководителите на организациите от публичния сектор следва да въведат писмени политики и процедури за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност, за да се предостави разумна увереност, че съответните решения и действия на ръководителя на организацията се извършват законосъобразно. Предварителният контрол е превантивна контролна дейност, при която преди, вземането/извършването на всички решения/действия се извършва съпоставяне е изискванията на приложимото законодателство, за да се гарантира тяхното спазване. Предварителният контрол се извършва чрез проверки, резултатите от които се документират. Въз основа на тези резултати лицето, на което е възложено извършването на предварителния контрол, писмено изразява, мнение относно законосъобразността.

В изпълнение на разпоредбите на ЗФУКПС и указанията на министъра на финансите, *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е утвърдил със Заповед № РД-16-538/22.12.2016 г. „Вътрешни правила за изграждане и функциониране на система за финансово управление“ в сила от 01.01.2017 година.

В чл. 14-17 от същите са регламентирани реда, отговорните лица и документирането на осъществявания предварителен контрол за законосъобразност на процедурите за възлагане на обществени поръчки в УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен. С чл. 14, ал. 1 от вътрешните правила е регламентирано, че предварителният контрол при провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки включва проверки на предвидената процедура и нейните етапи - участници, актове, задълженията които ще бъдат поети със сключването на договора и други, които да гарантират ефективност при разходването на публичните средства. Отговорност за осъществяването му, съгласно чл. 15 от тях, е на финансов директор, главен счетоводител, юрисконсулт и *** и включва два етапа - преди обявяване в АОП и провеждане на процедурата и преди сключване на договор е избрания изпълнител. Съгласно чл. 17, ал. 1 от същите, представител на специализираното структурно звено, отговорен за провеждането на предвидената процедура за възлагане на обществена поръчка, предоставя на лицата извършващи предварителен контрол цялата документация преди сключване на договор/а/ите е избрани/я/те изпълнител/и - протоколи и окончателен доклад на комисията, решение за класиране, проекти на договори е определените за изпълнители участници, попълнели е предложенията на последните. Съгласно ал. 2 и 3 - обхватът на предварителния контрол за законосъобразност на процедурата за възлагане на обществена поръчка от юрисконсулт включва проверки относно представените документи от избрания изпълнител, необходими за сключването на договора, а обхватът на предварителния контрол за законосъобразност на процедурата за възлагане на обществена поръчка от *** включва проверки относно доклада от дейността на комисията - срокове, кореспонденция, сравнителни таблици и др. и проверки относно проекта на

договора дали съдържа предложенията на определения за изпълнител участник. Отговорните лица отразяват резултатите от предварителния контрол и изразяват мнението си по законосъобразност преди сключване на договора, чрез попълване на контролен лист по образец Приложение 2.

През 2021 г. длъжността *** в УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е изпълнявана от Б. Г. А., съгласно трудов договор от 14.11.2016 г. и от Г.И.И., съгласно трудов договор от 15.02.2010 година. Съгласно чл. 47в, ал. 1 от Наредба № 3 от 2019 г. за медицинските дейности извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, за които Министерството на здравеопазването субсидира лечебни заведения, и за критериите и реда за субсидиране на лечебни заведения (доп. ДВ, бр. 71 от 27.08.2021 г.), Министерството на здравеопазването може да субсидира лечебните заведения по чл. 47а за поддържане на резерв от лекарствени продукти, включени в списъка по чл. 262, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, необходими при лечението на заразната болест, причинила епидемичното разпространение, за преодоляване на възникнала липса или недостиг от такива продукти. Съгласно ал. 2, създаването на резерв и лекарствените продукти, включени в него, се определят със заповед на министъра на здравеопазването по предложение на експертните съвети по чл. 6а, ал. 1, т. 1 от Закона за здравето. Контролът по разходването на лекарствените продукти по ал. 1 се осъществява при условия и ред, определени в заповедта по ал. 2 (ал. 3), като стойността по ал. 1 се определя на база шестмесечен разход за лекарствените продукти, предназначени за лечение на COVID-19, които са включени в резерва (ал. 4).

Министъра на здравеопазването е издал Заповед № РД-01-741/30.08.2021 г., с която се регламентира създаването на този оперативен резерв от лекарствени продукти използвани за болнично лечение на COVID-19. Съгласно Приложение № 2 от същата за „Депо“ за Северозападен район е определена УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, в която ще се поддържа оперативен резерв от предложени от Експертния съвет по Инфекциозни болести лекарствени продукти за лечение на COVID-19.

При финансовата инспекция е установено, че на 01.11.2021 г. *** Ц. Х. Л., *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е сключил Договор № 098/01.11.2021 г. с *** ЕООД, гр. София, след проведена процедура договаряне без предварително обявление, открита на основание чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП, за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Доставка на лекарствени продукти, влизащи в терапевтични схеми за болнично лечение на COVID 19 за Северозападен район, включени в резерва по чл. 47в, ал. 1 от Наредба № 3 от 2019 г. за медицинските дейности извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, за които Министерството на здравеопазването субсидира лечебни заведения, и за критериите и реда за субсидиране на лечебни заведения“.

В раздел I „Предмет и срок на договора“ от договор № 098/01.11.2021 г. е определено, че възложителят възлага, а изпълнителят се задължава да извърши доставка на лекарствен продукт с АТС код: B01 ABO 1, лекарствена

форма - парентерална, количество - до 189 000 000, с търговско наименование ***, с ед. цена за mg/ml/IU 0,000268 лв. без ДДС /0,000322 лв. с ДДС/, цена за опаковка 67,05 лв. без ДДС /80,46 с ДДС/ или обща стойност до 50 689,80 лв. без ДДС /до 60 827,76 лв. с ДДС/, съгласно предложеното от дружеството и неразделна част от договора - Приложение № 1- ценово предложение.

При проверката за осъществен предварителен контрол по чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС преди сключване на договор № 098/01.11.2021г. е констатирано следното:

В УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен не се съхраняват и на инспекцията не се представиха съставени контролни листи или други документи, удостоверяващи осъществен от *** предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договора за обществена поръчка, по реда и начина, определени с Вътрешните правила за изграждане и функциониране на система за финансово управление и контрол в УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен, утвърдени със заповед № РД-16-538/22.12.2016 г. на *** на лечебното заведение. За установеното е съставен констативен протокол от 12.10.2022 година.

Видно от горното, към 01.11.2021г. в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, област Плевен, *** Ц. Х. Л. - *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен и ръководител на организация от публичния сектор по чл. 2, ал. 2, т. 8 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, не е приложил въведените в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен контролни дейности, включващи политики и процедури за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди контрол за законосъобразност преди сключване на договор за обществена поръчка, в това число попълнен контролен лист, удостоверяващ извършен такъв контрол от *** преди сключване на договор № 098/01.11.2021 г. е *** ЕООД, гр. София за доставка на лекарствен продукт с търговско наименование ***, парентерална лекарствена форма, на обща стойност до 60 827,76 лв. с ДДС.

С деянието е нарушена разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), във вр. е чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС (обн. ДВ, бр.21 от 10.03.2006 г.,... изм. и доп. ДВ, бр.13 от 12.02.2019 г.).

Горните обстоятелства се установяват от показанията на разпитаните актосъставител М. Ю. К. и свидетел Ю. Н. П., чиито показания съдът кредитира изцяло с оглед тяхната последователна и логическа изложеност, взаимна кореспондентност и съответствие с приложените по делото писмени доказателства, а именно - Заповед № ФК-10-775 от 14.09.2022 година на *** на АДФИ; Справка за отговорните длъжностни лица при УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, за периода от 01.01.2021 - 31.12.2021 година; Писмо с изх. № 9838/18.10.2022 г. и справка за длъжностни лица; Справка за присъствените дни на ***; Протокол №РД-16-359/29.12.2020г. за едноличния собственик на капитала на УМБАЛ *** ЕАД; Договор №РД-16-306/20.04.2021г. за възлагане на управлението; Писмо с изх. № 8892/20.09.2022 г.; Заповед №РД-16-329/02.08.2021г.; Заповед №РД-16-582/20.12.2021г.; Договор № 98/01.11.2021

г. с *** ЕООД - гр. София; Приложение №1 към договор за доставка на лекарствени продукти; Платежно нареждане №223ВЕО02128700DX от 14.10.2021г.; Писмо от 30.09.2022 г. до *** на болницата; Писмо с изх. № 9223/12.10.2022 г. от *** на болницата; Вътрешни правила за въвеждане на системите за финансово управление и контрол в УМБАЛ - Плевен, в т. ч. образец на контролен лист /приложение № 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10/, описание на процеса „Извършване на разход“; Заповед № РД-16-538/22.12.2016г.; Констативен протокол от 12.10.2022г.; Покана от 18.10.2022 година, Възражение рег. №11-01-818/28.10.2022г. от *** Ц. Х. Л., ведно с приложени Заповед №РД01-741/30.08.2021г. на Министъра на здравеопазването и Указания №33-21-47/01.09.2021г. на Зам. министъра на здравеопазването. От показанията на актосъставителя М. Ю. К. и от показанията на свидетеля Ю. Н. П. се установява, че на 01.11.2021 г. жалбоподателят *** Ц. Х. Л. - *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен, е сключил Договор № 098/01.11.2021 г. с *** ЕООД, гр. София, след проведена процедура договаряне без предварително обявление, открита на основание чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП, за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Доставка на лекарствени продукти, влизащи в терапевтични схеми за болнично лечение на COVID 19 за Северозападен район, включени в резерва по чл. 47в, ал. 1 от Наредба № 3 от 2019 г. за медицинските дейности извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, за които Министерството на здравеопазването субсидира лечебни заведения, и за критериите и реда за субсидиране на лечебни заведения“. И актосъставителят М. Ю. К. и свидетелят Ю. Н. П. са категорични, че не бил осъществен от *** предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договора за обществена поръчка, по реда и начина, определени с Вътрешните правила за изграждане и функциониране на система за финансово управление и контрол в УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен, утвърдени със заповед № РД-16-538/22.12.2016 г. на *** на лечебното заведение. В същата насока са и показанията на свидетеля Б. Г. А.. Съдът кредитира напълно показанията на актосъставителя К. и на свидетелите П. и А., тъй като техните показания са конкретни, ясни и последователни, изясняват в пълнота всички факти и обстоятелства във връзка с възприетото от тях не осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договора за обществена поръчка от страна на жалбоподателя Л.. Освен това няма данни по делото, които да създават съмнения относно обективността и безпристрастността на тези свидетели, или да сочат на наличието на мотив да набедят жалбоподателя Л. в нарушение, което не е извършил.

При така приетото за установено от фактическа страна законосъобразно и обосновано административнонаказващият орган е приел, че с действията си жалбоподателят *** Ц. Х. Л. - *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен и ръководител на организация от публичния сектор по чл. 2, ал. 2, т. 8 от ЗФУКПС, е извършил нарушение на чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС, във вр. с чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС, като към 01.11.2021 г. не е приложил въведените в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен контролни дейности, включващи политики и процедури за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност

преди сключване на договор за обществена поръчка, в това число попълнен контролен лист, удостоверяващ извършен такъв контрол от *** преди сключване на договор № 098/01.11.2021 г. с *** ЕООД, гр. София за доставка на лекарствен продукт с търговско наименование ***, парентерална лекарствена форма, на обща стойност до 60 827,76 лв. с ДДС.

Безспорно по делото е, че Договор № 098/01.11.2021 г. с *** ЕООД, гр. София е сключен след проведена процедура за възлагане на обществена поръчка по вид „договаряне без предварително обявление“, с предмет: „Доставка на лекарствени продукти, влизащи в терапевтични схеми за болнично лечение на COVID 19 за Северозападен район, включени в резерва по чл. 47в, ал. 1 от Наредба № 3 от 2019 г. за медицинските дейности извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, за които Министерството на здравеопазването субсидира лечебни заведения, и за критериите и реда за субсидиране на лечебни заведения“ /поръчката е регистрирана в РОП в ЦАИС ЕОП с № 00178-2021-0031/.

Безспорно по делото е, че при извършената финансова инспекция е констатирано неосъществяване преди сключване на договора на предварителен контрол за законосъобразност, който контрол, съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 10 от ДР на ЗФУКПС се изразява във: „всички проверки на документи, факти и обстоятелства, свързани с предоставяне на увереност за спазване на приложимото законодателство, преди да се вземе решение или да се извърши действие от страна на ръководителите на организациите по чл. 2. Предварителният контрол за законосъобразност се извършва от финансови контрольори и/или от други лица, определени от ръководителите на организациите по чл. 2.“.

Безспорно по делото е, че УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е организация от публичния сектор по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 8 от ЗФУКПС и *** на лечебното заведение, като ръководител на такава организация, е длъжен да управлява публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин /чл. 6, ал. 1 от ЗФУКПС/. Финансовото управление и контрол се осъществяват чрез системи за финансово управление и контрол /чл. 5 от ЗФУКПС/, като ръководител на организацията е длъжен да осигури контролни дейности, включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска /чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС/. Контролните дейности /наричани още контроли/ се дефинират като всяко едно действие, насочено към минимизиране на риска и увеличаване на вероятността за постигане на целите и задачите на организацията. Тез контролни дейности на основание чл. 13, ал. 3 от ЗФУКПС се прилагат във всички функции, процеси, етапи и на всички нива в организацията, като контролната дейност „предварителен контрол за законосъобразност“ /чл. 13, ал. 3, т. 3/ е една от контролите, задължителни за прилагане в организация от публичния сектор. Предварителният контрол за законосъобразност е превантивна контролна дейност, която завършва с оценка/мнение, преди вземането/извършването на решенията/действията на ръководителя на организацията. Целта му е да предостави на ръководителя

експертна и професионална оценка за съответствието на тези решения/действия с приложимото законодателство. Съгласно чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС, редът и начинът за осъществяване на предварителния контрол за законосъобразност се определят от ръководителите на организациите въз основа на оценка на риска и анализ на разходите и ползите и в съответствие с указанията на министъра на финансите. Видно от разпоредбите на нарушения нормативен акт, както осигуряването, така и прилагането на контролните дейности по чл. 13 от ЗФУКПС е задължение и отговорност на ръководителя на организацията, като съобразно чл. 9, ал. 2 от ЗФУКПС, делегирането на законовите му правомощия на други лица не го освобождава от тази отговорност.

Безспорно по делото е, че *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен е утвърдил със Заповед № РД-16-538/22.12.2016 г. „Вътрешни правила за изграждане и функциониране на система за финансово управление“ в сила от 01.01.2017 година. В чл. 14-17 от същите са регламентирани реда, отговорните лица и документирането на осъществявания предварителен контрол за законосъобразност на процедурите за възлагане на обществени поръчки в УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен. В разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от вътрешните правила е посочено, че предварителният контрол при провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки включва проверки на предвидената процедура и нейните етапи - участници, актове, задълженията които ще бъдат поети със сключването на договора и други, които да гарантират ефективност при разходването на публичните средства. Отговорност за осъществяването на този предварителен контрол съобразно чл.15 от вътрешните правила е на финансов директор, главен счетоводител, юрисконсулт и *** и включва два етапа - преди обявяване в Агенцията по обществени поръчки и провеждане на процедурата и преди сключване на договор е избрания изпълнител. Съгласно чл.17, ал. 1 от вътрешните правила представител на специализираното структурно звено, отговорен за провеждането на предвидената процедура за възлагане на обществена поръчка, предоставя на лицата извършващи предварителен контрол цялата документация преди сключване на договор/а/ите с избрани/я/те изпълнител/и - протоколи и окончателен доклад на комисията, решение за класиране, проекти на договори с определените за изпълнители участници, попълнени е предложенията на последните. Съгласно ал. 2 и 3 на същия член 17 от вътрешните правила обхватът на предварителния контрол за законосъобразност на процедурата за възлагане на обществена поръчка от юрисконсулт включва проверки относно представените документи от избрания изпълнител, необходими за сключването на договора, а обхватът на предварителния контрол за законосъобразност на процедурата за възлагане на обществена поръчка от *** включва проверки относно доклада от дейността на комисията - срокове, кореспонденция, сравнителни таблици и др. и проверки относно проекта на договора дали съдържа предложенията на определения за изпълнител участник. Отговорните лица отразяват резултатите от предварителния контрол и изразяват мнението си по законосъобразност преди сключване на договора, чрез попълване на

контролен лист по образец Приложение 2.

Безспорно по делото е, че такъв предварителен контрол не е бил осъществен.

Неоснователни са наведените от жалбоподателя Л. и процесуалния му представител адв.Г. правни доводи относно липса на разписани в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, процедури за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност на обществените поръчки, чието финансиране е от Министерство на здравеопазването, и в този смисъл, за неприложимост към такава поръчка на утвърдените в лечебното заведение „Вътрешни правила за изграждане и функциониране на система за финансово управление“ в сила от 01.01.2017 година. Съобразно Раздел III „Предварителен контрол за законосъобразност“ от Вътрешните правила за изграждане и функциониране на системата за финансово управление и контрол в УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, предварителният контрол е задължителен елемент на финансовото управление и контрол, като процедурите за възлагане на обществени поръчки са една от основните дейности на лечебното заведение, подлежащи на такъв контрол. Както е посочено и в Раздел I „Общи положения“ правилата определят реда и условията за функционирането на системите за финансово управление и контрол в болницата, като обхващат всички звена, програми, дейности и процеси в лечебното заведение. В случая, от страна на *** на УМБАЛ, в качеството му на публичен възложител на обществени поръчки, е била проведена обществена поръчка за доставка на лекарствени продукти, която, видно от разписаните вътрешни правила, не е изключена от приложното им поле, а от друга страна, създаването на оперативен резерв от съответните лекарства се финансира с публични средства /субсидира се от МЗ по Наредба № 3 от 2019 г./, което попада в обхвата на ЗФУКПС /§ 1, т. 1 от ДР на ЗФУКПС/. Видно и от Приложение № 2 към заповед № РД 01-741/30.08.2021 г. на министъра на здравеопазването, лекарствените продукти по Приложение № 1, включени в резерва, се закупуват по реда на ЗОП от шест лечебни заведения – „депа“, едно от които е УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, като доставките са предназначени да покриват при необходимост нуждите от съответното лекарство на всяко лечебно заведение на територията на съответния район за планиране, в т.ч. на „депото“.

Неоснователни са наведените от жалбоподателя Л. и процесуалния му представител адв.Г. правни доводи за несъставомерност на деянието поради действието на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020г. Действително съгласно Решение №826 от 25 ноември 2021 г. на МС за удължаване срока на обявената с Решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. извънредна епидемична обстановка, удължена с Решение № 378 на Министерския съвет, от 12 юни 2020г. Решение №418 на Министерския съвет, от 25 юни 2020 г., Решение № 482 на Министерския съвет от 15 юли 2020 г., Решение № 525 на Министерския съвет от 30 юли 2020 г., Решение № 609 на Министерския съвет от 28 август 2020 г., Решение №673 на Министерския съвет от 25 септември 2020г., Решение № 855 от 25 ноември 2020 г. Решение № 72 на Министерския съвет от 26 януари 2021г.,

Решение №395 Министерския съвет от 28 април 2021г, Решение № 426 на Министерския съвет от 26 май 2021 г., Решение № 547 на Министерския съвет от 28 юли 2021 г. и Решение № 629 на Министерския съвет от 26.08.2021г. на основание чл.63, ал.,2 във връзка с ал. 3, т.1, 2, 3, 7 и 8 от Закона за здравето и чл. 73 от АПК срока на обявената с Решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. и удължена с Решение №378 Министерския съвет от 12 юни 2020 г, Решение № 418 на Министерския съвет от 25юни 2020г., Решение №482 на Министерския съвет от 15 юли 2020 г, Решение № 525 на Министерския съвет от 30 юли 2020 г, Решение№609 на Министерски съвет от 28.08.2020г., Решение №673 на Министерски съвет от 25.09.2020г., Решение № 855 на Министерския съвет от 25 ноември 2020г, Решение №72 Министерския съвет от 26 януари 2021 г., Решение № 395 на Министерския съвет от 28 април 2021 г., Решение № 426 на Министерския съвет от 26 май 2021 г., Решение № 547 на Министерския съвет от 28 юли 2021 г. и Решение № 629 на Министерския съвет от 26 август 2021 г. извънредната епидемична обстановка на територията на Република България, свързана с епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, е удължен, считано от 1 декември 2021 г. до 31 март 2022 г. Т.е. към момента на сключването на Договор № 098/01.11.2021 г. с *** ЕООД, гр. София, е била обявена извънредна епидемична обстановка на територията на Република България и е бил в сила Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020г. Действително съобразно разпоредбата на чл.13. ал.1. т.1 и т.2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020г., и за преодоляване на последиците: По време на извънредното положение съответно на извънредната епидемична обстановка и три месеца след нейната отмяна разпоредбите на Закона за обществените поръчки не се прилагат при: 1. закупуване от възложителите на хигиенни материали, дезинфектанти, медицински изделия и лични предпазни средства, необходими за обезпечаване на протиепидемичните мерки; 2, (доп. - ДВ, бр. 64 от 2020 г., в сила от 18.07.2020 г.) закупуване на медицински изделия, осигуряване на услугите по взимане на проби и отчитане на резултатите, закупуване на медицинска и лабораторна апаратура, необходими за диагностика и лечение на заразените пациенти, консумативите за тях, както и дейности, свързани с внедряването им и гаранционната им поддръжка, но предметът на обществената поръчка и на сключения договор с *** ЕООД е за доставка на лекарствени продукти, и като такъв не попада в обхвата на предвидените в разпоредбата специални изключения от приложното поле на Закона за обществените поръчки при обявена извънредна епидемична обстановка. От друга страна, видно от събраните по делото писмени доказателства, обществена поръчка е била проведена, т.е., редът по Закона за обществените поръчки е бил приложен, сключен е договор за обществена поръчка, и съобразно утвърдените от възложителя вътрешни правила по ЗФУКПС е следвало да бъде осъществен предварителен контрол за законосъобразност

преди сключване на договора, удостоверен чрез съставянето на контролен лист.

Разписаният във вътрешните правила на УМБАЛ предварителен контрол за законосъобразност при провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки включва два етапа - преди обявяване в Агенцията по обществени поръчки и провеждане на процедурата, и преди сключване на договора. Това обаче не означава, че липсата на осъществяване на първия етап се явява пречка да бъде осъществен вторият - нито от текста на правилата, нито от законовите разпоредби /чл. 13, ал. 3 и § 1, т. 10 от ДР на ЗФУКПС/ може да бъде направен подобен извод. Етапите се извършват по различно време и обхващат различни по естеството си проверки, като всеки от тях е предназначен да даде увереност за спазване на приложимото законодателство преди вземането на конкретното решение/извършването на конкретното действие от ръководителя на организацията. В тази връзка са неоснователни доводите на жалбоподателя Л., че в АУАН и НП липсва фактическо описание на нарушението. Видно от акта и постановлението, повдигнатото обвинение е за това, че жалбоподателят Л. не е изпълнил разписаното в ЗФУКПС задължение за прилагане на въведените в организацията контролни дейности, включващи политики и процедури за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди да сключи договора за обществена поръчка с избрания изпълнител *** ЕООД. Съобразно утвърдените от *** на УМБАЛ *** ЕАД, гр. Плевен, описани в обстоятелствената част на акта и наказателното постановление и приобщени като писмени доказателства по делото, вътрешни правила, такъв контрол следва да бъде извършен, в т.ч. от финансовия контролор, като проверките се удостоверят чрез попълването на контролен лист. Безспорно по делото е, че такъв контрол не е бил осъществен.

Незаконосъобразно административнонаказващият орган, след като е приел, че с действията си жалбоподателят *** Ц. Х. Л. - *** на УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен и ръководител на организация от публичния сектор по чл. 2, ал. 2, т. 8 от ЗФУКПС, е извършил нарушение на чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС, във вр. с чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС, му е наложил на основание чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗДФИ административно наказание глоба в размер на 200 лева. В тази насока доводите на процесуалния представител на жалбоподателя Л. – адв.Г. за маловажност на извършеното нарушение са основателни. Съгласно чл. 28 от ЗАНН при маловажни случаи на административни нарушения наказващият орган може да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание. Преценката за приложението на този текст подлежи на съдебен контрол /ТР № 1/12.12.2007 г. на ВКС/. "Маловажен случай", съгласно § 1, т. 4 от ДР на ЗАНН е този, при който извършеното нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение или

на изпълнение на задължение от съответния вид. Както бе посочено по-горе, процедурата по ЗОП е проведена съгласно Заповед №РД-01-741/30.08.2021г. на Министъра на здравеопазването, Указания №33-21-47/01.09.2021г. на Зам. министъра на здравеопазването и приложените към указанията техническа документация - необходимо количество и максимални единични цени на 4 бр. лекарствени продукти за Северозападен район, както и проект на договор за доставката на тези лечебни препарати. Съгласно тази Заповед №РД-01-741/30.08.2021г. на Министъра на здравеопазването и съгласно тези Указания №33-21-47/01.09.2021г. на Зам. министъра на здравеопазването и приложените към указанията документи, доставката на 4-те бр. лекарствени продукти /ЛП/ в „УМБАЛ Д-р Г. Странски“ ЕАД, гр.Плевен се финансира от МЗ, ЛП са необходими за заведенията в Северозападен район и ще се съхраняват в „УМБАЛ-Д-р Г. Странски“ ЕАД. В тези Указания №33-21-47/01.09.2021г. на Зам. министъра на здравеопазването се определя реда за провеждане на обществената поръчка и срока за обявяването ѝ - 2 работни дни. Следователно иницирането за провеждане на обществената поръчка за създаване на резерв от точно тези 4 лекарствени продукти за всички болнични лечебни заведения от Северозападен регион, реда по който ще се проведе обществената поръчка, определяне на количествата и максималната единична цена на тези лекарствени продукти, финансирането им /с парични средства на МЗ/, определянето на реда, начина и за ползване на този резерв, както и че в проекта на договор са заложили финансови параметри /размер на гаранция, вид и размер на неустойки и контрол за срока на годност на ЛП и др./ са определени единствено от страна на Министерството на здравеопазването, а не са определени от УМБАЛ „Д-р Георги Странски“ ЕАД. В тази насока са основателни доводите на жалбоподателя Л. и на процесуалния му представител адв.Г., че според показанията на свидетелката Б. Г. А. - на длъжност *** на „УМБАЛ-Д-р Георги Странски“ ЕАД, същата е преценила, че няма какво да се контролира, тъй като всички параметри на обществената поръчка са зададени в заповед и указания от Министъра на здравеопазването, и не е уведомила *** за тази си преценка. В случая се касае до формално нарушение на просто извършване, като с факта на установяването на това нарушение законодателят е презюмирал настъпването на обществено-опасни последици. Не се установяват настъпване на допълнителни вредни последици от бездействието на жалбоподателя Л.. Действително липсата на вредоносни последици не е съставомерна за квалификацията на деянието, но тя е правнорелевантна за оценяването му като маловажно. По делото липсват доказателства жалбоподателят до настоящия момент да има наложени административни наказания за нарушения по ЗФУКПС. Отделно от горното, установява се, както бе посочено по-горе, че обществената поръчка е обявена и проведена по времето на действието на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020г., и чрез тази обществена поръчка се гарантира по-добрата грижа за живота и здравето на пациентите в условията на пандемията от COVID-19 и в силно затруднената обстановка на системата на здравеопазването в

Република България, особено що се отнася до държавните болници, каквато безспорно е УМБАЛ *** ЕАД - гр. Плевен, чийто *** е жалбоподателят. В тази насока са основателни наведените от жалбоподателя Л. и от процесуалния му представител адв.Г. правни доводи, че с проведената обществена, чийто параметри на са зададени в заповед и указания от Министъра на здравеопазването, е постигната висока степен на защита на бюджета и държавната политика на Министъра на здравеопазването на Република България за лечение на COVID-19 и неговите усложнения при хоспитализирани пациенти в съответствие е приетия Национален оперативен план за справяне с пандемията от SARS-CoV-2 и възприетият от страна на административнонаказващия орган подход при тълкуване на закона, почива върху прекомерен формализъм. Изложеното формира извод за изключително ниска обществена опасност на нарушението, а наложената санкция в размер от 200 лева, дори в един такъв минимален размер, би била несъответно висока. Разгледани в съвкупност тези обстоятелства обуславят по-ниска степен на обществена опасност от типичната за този вид административни нарушения. Извършеното деяние /бездействие/ не застрашава обществените отношения, които са предмет на защита с посочената като нарушена разпоредба, с интензивност, обуславяща прилагането на административнонаказателна репресия, респективно е следвало да намери приложение чл. 28 от ЗАНН и на жалбоподателя да не се налага наказание, дори и само на това основание. Не е съобразена целта на налагане на административното наказание съгласно чл. 12 от ЗАНН, нито преценката за "малозначителност" по смисъла на §1, ал.1, т.4 от ДР на ЗАНН във вр. чл.9, ал.2 от НК. Както бе посочено по-горе, съобразно Тълкувателно решение №1/12.12.2007г по Т.Н.Д.№ 1/2007г на ОСНК на ВКС преценката за "маловажност на случая" подлежи на съдебен контрол. Разбирането за обхвата на съдебния контрол е в съответствие и с практиката на Европейския съд по правата на човека по приложението на чл.6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, според която съдът не може да бъде ограничаван в своята юрисдикция, когато решава правния спор. Съдът не може да бъде обвързан от решението на административен орган и не може да бъде възпрепятстван в правомощията си да проучи в пълнота фактите, релевантни за спора, с който е сезиран. Съдът изследва и решава всички въпроси, както по фактите, така и по правото, от които зависи изходът на делото. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 1 от 12.12.2007 г., по т.н.д. № 1/2007 г. на ОСНК на Върховния касационен съд, в този смисъл е и Решение № 4469 от 26.06.2015 г. на АдмС -София по адм. д. № 1015/ 2015 г. И тъй като съдът констатира, че в конкретния случай предпоставките на чл.28 от ЗАНН са налице, но наказващият орган не го е приложил, това е основание за отмяна на наказателното постановление поради издаването му в противоречие със закона. Съгласно чл. 63, ал. 4 от ЗАНН, когато съдът констатира, че предпоставките на чл. 28, б. "а" ЗАНН са налице, но административнонаказващият орган не ги е приложил, това представлява самостоятелно основание за отмяна на наказателното постановление.

Съдът счита, че следва да бъде отменено обжалваното наказателно постановление относно наложеното административно наказание по чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗДФИ, като незаконосъобразно.

Съдът счита, че на основание чл.63 ал.4 пр.2 от ЗАНН с решението си следва да предупреди нарушителя, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на съдебния акт, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

Водим от горното, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Наказателно постановление № 11-01-818²⁰²² от 24.03.2023 година на *** на Агенция за държавна финансова инспекция гр.София, с което на основание чл.32 ал.1 т.1 във вр. с чл.35 ал.1 от Закона за държавната финансова инспекция на Ц. Х. Л., ЕГН *****, с адрес град Плевен, бу. ***, с настоящата месторабота: *** гр.Плевен, на длъжност: ***, е наложено административно наказание глоба в размер на 200 лева., като **НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО**.

ПРЕДУПРЕЖДАВА на основание чл.63 ал.4 пр.2 от ЗАНН нарушителя Ц. Х. Л., ЕГН *****, с адрес град Плевен, бу. ***, с настоящата месторабота: *** гр.Плевен, на длъжност: ***, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на съдебния акт, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване по реда на АПК пред Административен съд – Плевен в 14 дневен срок от съобщението до страните, че е изготвено.

Съдия при Районен съд – Плевен: _____