

Решение № 14558 от 4 декември 2014 г. по административно дело № 4653 от 2014 г.

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
РЕШЕНИЕ № 14558 от 4 декември 2014 г.
по административно дело № 4653 от 2014 г.

Върховният административен съд в състав: председател: Аделина Ковачева, и членове: Кремена Хараланова и Бисерка Цанева, с участието на съдебен секретар Ирена Асенова разгледа административно дело № 4653 по описа за 2014 г. на Върховния административен съд, четвърто отделение, докладвано от Аделина Ковачева.

Производството е по реда на чл. 185 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс.

Образувано е по жалба, подадена от Станислав Георгиев Вътев като баща и законен представител на малолетното му дете – Калина Станиславова Вътева, за отмяна на разпоредбата на чл. 5, т. 2 от Наредба № 35 от 29.12.2006 г. за условията и реда за предоставяне на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти на лица с трайни увреждания със 71 и над 71 на сто намалена работоспособност и на деца с намалена възможност за социална адаптация, наричана в настоящото изложение „наредбата“. Изцяло позовавайки се на съдебната практика, формирана от касационни състави на Върховния административен съд, жалбоподателят смята, че с оспорената разпоредба се въвежда ограничително условие, пречатващо предоставянето на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти, което не е предвидено в закона. Сочи, че тя противоречи на материалния закон, което съставлява отменително основание по смисъла на чл. 146, т. 4 АПК.

Министърът на здравеопазването чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата.

Министърът на труда и социалната политика също дава писмено становище за неоснователност на жалбата.

Участвалят в настоящото производство прокурор от Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на жалбата. Мотивира се, че оспорената част от наредбата противоречи на разпоредбата на чл. 42ж във връзка с чл. 42, ал. 2, т. 7 от Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ). Излага и съображения, че разпоредбата противоречи на целта на закона, формулирана в нормата на чл. 2 от него.

С определение от 24.04.2014 г. съдът е обосновал изводите си за процесуалната допустимост на жалбата и на образуваното въз основа на нея съдебно производство. Поради това намира жалбата за процесуално допустима, а разгледана по същество – за основателна.

Атакваната т. 2 на чл. 5 от наредбата е част от условията за предоставяне на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти. Общото изискване към съдържанието на наредбата като самостоятелен вид подзаконен нормативен акт е въведено в чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове. Тя е предназначена да детализира условията и реда за предоставяне на месечна добавка за социална интеграция за диетично хранене и лекарствени продукти съгласно чл. 42ж ЗИХУ, като обезпечи в пълна степен изпълнението на законите правила. Доколкото законът урежда обществените отношения, свързани с интеграцията на хората с увреждания, то на първо място подлежат на изследване правилата, въведени в него, променяни през годините. Една от съществените причини за промените е приемането на страната ни за членка на Европейския съюз, имащо за последица обществено-политическата необходимост от синхронизация на националното с общностното право. Целта на закона е да създаде условия и гаранции за: равнопоставеност на хората с увреждания; социалната им интеграция и упражняване на правата им; подкрепа на тях и на семействата им и интегриране в работна среда. За изпълнението на целите в раздел пети от него е предвидена социално-икономическа защита, регламентираща осигуряването и разпределението на средства за инвестиции, рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания – чл. 40, ал. 1 и 2 ЗИХУ. С тях се обезпечава правото им на финансова подкрепа в зависимост от индивидуалните им потребности, установени в специално извършена и предвидена в закона социална оценка. Самата финансова подкрепа е за ползване на определените в чл. 41а пет категории услуги, между които и услугите за осигуряване на достъпна среда. Финансовата подкрепа се реализира практически чрез предоставяне на месечна добавка, съставляваща парични средства, допълващи собствените доходи, и предназначена за покриване на допълнителните разходи за задоволяване на посочените в чл. 42, ал. 2 ежедневни и периодични нужди. Между тях е и диетичното хранене и лекарствени продукти.

Анализът на разпоредбата на чл. 42 и изменението ѝ през годините е от съществено значение за правилното решаване на спора, тъй като именно в нея са уредени основните въпроси не само във връзка с посочване на нуждите на правоимащите лица, но и с начина и реда за определяне на индивидуалните потребности. Посочена е необходимостта от социална оценка; компетентният орган, който да издаде заповед за отпускане на месечната добавка; специалните изисквания към постановявания индивидуален административен акт; начинът на обжалване. Извършена е законова делегация на Министерския съвет да определи в правилника за прилагане на закона размера, условията и реда за отпускане, прекратяване и възобновяване на добавката за социална интеграция. В първоначалната редакция на нормата – ДВ, бр. 18 от 2006 г., е определено, че хората с трайни увреждания имат право на месечна добавка за социална интеграция, обусловена от два самостоятелни фактора: Първият е видът и степента на увреждането. Вторият са индивидуалните потребности.

В края на 2006 г. разпоредбата търпи промени – ДВ, бр. 97 от 1.12.2006 г., извършени със Закона за изменение и допълнение на ЗИХУ. Правото на месечна добавка вече се обвързва директно с индивидуалните потребности, като те самите са обусловени от степента на намалена работоспособност или от вида и степента на увреждането. С § 2 ЗИДЗИХУ от 1.12.2006 г. са приети и всички разпоредби от чл. 42а до чл. 42ж. В тях на най-високо нормативно ниво са посочени лицата, които съобразно вида на увреждането имат право на добавката – чл. 42а. Лицата, имащи това право, съобразно степента на намалена работоспособност – чл. 42б. Нормата на чл. 42в регламентира самостоятелно правото на децата с определени вид и степен на увреждане на месечна добавка за транспортни услуги, обучение и диетично хранене и лекарствени продукти. Разпоредбите на чл. 42г, 42д, 42е и 42ж на свой ред определят субектите, имащи право на помощ за задоволяване на различните категории нужди по чл. 42, ал. 1 от закона. Нормата на чл. 42ж определя вече по ясен и категоричен начин субектите, имащи право на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти. Това са две категории лица: Първата са лицата с трайни увреждания със 71 и над 71 на сто намалена работоспособност. Втората са децата с определени вид и степен на увреждане. Законовата разпоредба не обвързва отпускането на месечната добавка с каквито и да било други условия. Делегира на министъра на здравеопазването и на министъра на труда и социалната политика правомощието да издадат наредба. Едновременно с това фиксира и нейния предмет – условията и реда, при които да се предоставя месечната добавка за диетично хранене и лекарствени продукти.

За изменителния закон не е определен срок за влизането му в сила след деня на неговото обнародване, поради което се прилага общите правила за влизане в сила на нормативните актове. Единственото изключение в целия изменителен закон е приетата с § 4 от него заключителна разпоредба. В ал. 1 на § 4 е постановено, че месечната добавка за диетично хранене и лекарствени продукти се предоставя на лицата с трайни увреждания със 71 и над 71 на сто намалена работоспособност или деца с намалена възможност за социална адаптация при наличие на медицинско предписание от лекар специалист до 1.01.2007 г. Заключителната разпоредба на практика продължава действието на чл. 29 от Правилника за прилагане на ЗИХУ в редакцията му от 2004 г., в това число и обнародваната в ДВ, бр. 54 от 2006 г., която изисква за предоставяне на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти и наличие на медицинско предписание от лекар специалист.

С ал. 2 на § 4 се отлага влизането в сила на § 2 ЗИДЗИХУ, но единствено по отношение на чл. 42ж. Анализът на заключителната разпоредба налага правен извод, че само в периода от влизане в сила на изменителния закон до 1.01.2007 г. месечната добавка за диетично хранене и лекарствени продукти се предоставя при наличие на допълнително условие, каквото е медицинското предписание от лекар специалист. Това допълнително условие не е фиксирано в разпоредбата на чл. 42ж. Поради това с влизането ѝ в сила от 1.01.2007 г. то отпада. Министерският съвет е изменил съответно на законовата разпоредба и разпоредбата на чл. 29 ППЗИХУ с бр. 1 на ДВ от 2007 г. В нея вече е фиксиран само размерът на добавката – 15 на сто от гарантирания минимален доход. Отпаднало е и в правилника изискването за наличие на медицинско предписание от лекар специалист.

Наредба № 35 от 2006 г. е издадена от двамата компетентни министри в изпълнение на законовата делегация по чл. 42ж и е обнародвана в ДВ, бр. 4 от 16.01.2007 г. В § 6 от преходните и заключителните разпоредби ѝ е придадена обратна сила, тъй като е определена, че тя влиза в сила от 1.01.2007 г. Така тя влиза в сила едновременно с влизането в сила на § 2 относно чл. 42ж ЗИХУ. По този начин в подзаконния нормативен акт не е законово допустимо дори въвеждането на предвиденото в § 4, ал. 1 от допълнителната разпоредба на ЗИДЗИХУ условие за задължително наличие на медицинско предписание от лекар специалист, тъй като неговото действие е отпаднало на 1.01.2007 г. В чл. 2 от наредбата, в пълно съответствие със закона, е прието, че месечната добавка, предназначена за допълване на собствените доходи и за покриване на допълнителните разходи за диетично хранене и лекарствени продукти, се отпуска на

двете категории правоимащи лица, определени в чл. 42ж от закона: лицата със 71 и над 71 на сто намалена работоспособност и децата с намалена възможност за социална адаптация. При това в § 1 от допълнителната разпоредба на подзаконовия нормативен акт в т. 1, 2 и 3 са дефинирани понятията „диетично хранене“; „лекарствен продукт“ и „месечна добавка“. В пълно съответствие и с правилника за прилагане на закона е извършена препратка в чл. 3, ал. 1 от наредбата за размера на месечната добавка – 15 на сто от гарантирания минимален доход.

В чл. 5 от наредбата вече са детайлизирани условията за предоставяне на месечната добавка. Съдържанието на т. 1 от нормата повтаря правилата на чл. 42ж от закона. А именно: лицето да е с трайно увреждане. Уточнено е, че трайното увреждане следва да е признато по установения ред в Наредбата за медицинската експертиза на работоспособността. Задължително е наличието на 71 и над 71 на сто намалена работоспособност по отношение на първата категория адресати на коментирания вид месечна добавка. А за децата адресати – трябва да съществува намалена възможност за социална адаптация. Изведнъж обаче в т. 2 на чл. 5 от наредбата се поставят допълнителни условия – адресатите на разпоредбата да са с хронично заболяване, за което имат издадена „рецептурна книжка на хронично болния“, и Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) частично да заплаща цената на лекарствения продукт. Подобни материалноправни изисквания за отпускане на месечната добавка за диетично хранене и лекарствени продукти не са разписани нито в ЗИХУ, нито в правилника за прилагането му в нито един момент от съществуването им. Силно ограничаващи кръга на лицата, имащи регламентираното в закона право на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти, правилата на чл. 5, т. 2 от наредбата противоречат изцяло на чл. 42ж ЗИХУ и са материално незаконосъобразни. Противоречието е ясно отчетено от съда при прилагане на правилата на наредбата и закона и е довело до отмяна на индивидуалните административни актове, издадени при прилагането на наредбата. В този смисъл са решенията по адм. дело № 7742 от 2008 г.; адм. дело № 8757 от 2007 г.; адм. дело № 6227 от 2007 г.; адм. дело № 2116 от 2008 г.; адм. дело № 1780 от 2008 г.; адм. дело № 6227 от 2007 г. и др. на шесто отделение на Върховния административен съд. Установеното в настоящото производство противоречие на чл. 5, т. 2 от наредбата с материалния закон съставлява отменително основание по смисъла на чл. 146, т. 4 АПК.

Наред с това оспорената разпоредба от наредбата е създадена, след като законодателят със заключителната разпоредба на § 4 ИЗДЗИХУ е изключил след 1.01.2007 г. съществуващото изискване за наличие на медицинско предписание от лекар специалист. Дори тази изцяло отпаднала след 1.01.2007 г. задължителна предпоставка има по-малко ограничаващ характер в сравнение с инкорпорираните в т. 2 на чл. 5 не едно, а цели три допълнителни условия, и то в хипотезата на императивност и кумулативност: Първото е лицето да е с хронично заболяване. Второто е да има издадена „рецептурна книжка на хронично болния“. Третото е НЗОК частично да заплаща лекарствения продукт. И трите условия по един напълно недопустим начин се наслагват върху изискванията, ясно и точно формулирани в чл. 42ж от закона, без да имат функционална връзка с тях. Въвеждането им противоречи и на целта на закона, ясно прокламирана в разпоредбата на чл. 2 от него. Това на свой ред съставлява отменително основание по смисъла на чл. 146, т. 5 АПК. По тези съображения атакуваната разпоредба на чл. 5, т. 2 от Наредба № 35 от 2006 г. е незаконосъобразна и следва да се отмени. Доколкото оспорването е насочено само и единствено срещу нея, то извън обхвата на настоящия съдебен контрол остават останалите норми от наредбата, които са свързани с прилагане на незаконосъобразната разпоредба.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 193 АПК Върховният административен съд, четвърто отделение,

РЕШИ:

Отменя по жалба, подадена от Станислав Георгиев Вътев като баща и законен представител на малолетното му дете – Калина Станиславова Вътева, разпоредбата на чл. 5, т. 2 от Наредба № 35 от 29.12.2006 г. за условията и реда за предоставяне на месечна добавка за диетично хранене и лекарствени продукти на лица с трайни увреждания със 71 и над 71 на сто намалена работоспособност и на деца с намалена възможност за социална адаптация, издадена от министъра на здравеопазването и министъра на труда и социалната политика.

Решението е оставено в сила с Решение на петчленен състав № 3532 от 30.03.2015 г. по адм. дело № 1981/2015 г. по описа на Върховния административен съд.

Председател: **Г. Колев**