

ШЕСТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 13 марта 2024 г. по делу N А61-5477/2022

Резолютивная часть постановления объявлена 06 марта 2024 года.

Полный текст постановления изготовлен 13 марта 2024 года.

Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе: председательствующего Егорченко И.Н., судей Сулейманова З.М., Цигельникова И.А., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Денисовым В.О., рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Моздокская центральная районная больница" Министерства здравоохранения Республики Северная Осетия - Алания на [решение](#) Арбитражного суда Республики Северная Осетия - Алания от 19.12.2023 по делу N А61-5477/2022, принятое по заявлению Государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Моздокская центральная районная больница" Министерства здравоохранения Республики Северная Осетия - Алания, г. Моздок (ОГРН 1151510000201, ИНН 1510017469) к Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Республики Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ (ОГРН 1021500511834, ИНН 1501002385) о признании незаконными акта выездной проверки и требования об устранении нарушений,

при участии в судебном заседании представителя государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Моздокская центральная районная больница" Министерства здравоохранения Республики Северная Осетия - Алания Литвиновой Н.П. (доверенность от 10.01.2024),

в отсутствие иных лиц, участвующих в деле, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания,

установил:

Государственное бюджетное учреждение здравоохранения "Моздокская центральная районная больница" Министерства здравоохранения Республики Северная Осетия - Алания (далее - ГБУЗ "Моздокская ЦРБ", больница, учреждение, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Республики Северная Осетия - Алания с заявлением к Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Республики Северная Осетия - Алания (далее - ТФОМС РСО-Алания, фонд, заинтересованное лицо) об оспаривании акта выездной проверки от 23.09.2022 и требования об устранении нарушений от 28.09.2022 N 1266/06 в части оплаты труда врача-трансфузиолога, заведующего отделением переливания в сумме 524 833,62 руб., штрафа в сумме - 52 483,36 руб. (уточненные требования).

Решением суда от 19.12.2024 в удовлетворении требований учреждения отказано. Судебный акт мотивирован отсутствием правовых оснований для удовлетворения заявления ГБУЗ "Моздокская ЦРБ".

Не согласившись с принятым судебным актом, больницей подана апелляционная жалоба, в которой просит решение суда первой инстанции отменить, принять по делу новый судебный акт об удовлетворении требований в полном объеме. Податель жалобы настаивает на позиции, что фондом был нарушен порядок проведения проверки. Приказ N 254 от 23.08.2022 о проведении выездной плановой комплексной проверки и приказ N 281 от 23.09.2022 о продлении выездной плановой комплексной проверки не зарегистрированы в журнале входящей корреспонденции, не отправлены по электронной почте, нарочно либо почтой России и не доведены до руководителя ГБУЗ "Моздокская ЦРБ". Заявитель также ссылается на то, что суд не отложил судебное заседание в связи с возникшими у истца техническими неполадками в работе системы веб-конференции.

От ТФОМС РСО-Алания поступил отзыв, в котором просит решение суда первой инстанции оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

В судебном заседании представитель ГБУЗ "Моздокская ЦРБ" просил решение суда первой инстанции отменить, апелляционную жалобу - удовлетворить.

Иные лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, своих представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем, на основании [статьи 156](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) судебное заседание проведено в их отсутствие.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, отзыва, заслушав представителя лица, участвующего в деле, и проверив законность обжалуемого судебного акта в порядке, установленном [главой 34](#) АПК РФ, арбитражный апелляционный суд пришел к выводу, что [решение](#) Арбитражного суда Республики Северная Осетия - Алания от 19.12.2023 по делу N А61-5477/2022 подлежит оставлению без изменения, исходя из следующего.

Как следует из материалов дела и установлено судом первой инстанции, на основании приказов руководителя ТФОМС РСО-Алания N 254 от 23.08.2022 и N 281 от 19.09.2022 комиссия фонда с 29.08.2022 по 23.09.2022 провела выездную плановую комплексную проверку ГБУЗ "Моздокская ЦРБ" по вопросам целевого и эффективного использования финансовых средств, полученных через систему обязательного медицинского страхования (далее - ОМС) за период с 01.04.2020 по 31.03.2022.

По итогам проведенной проверки фондом сделан вывод о нарушении учреждением требований законодательных актов, а именно Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации, Федерального [закона](#) от 29.11.2010 N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" (далее - Закон N 326-ФЗ), [Приказа](#) Министерства здравоохранения Российской Федерации от 26.03.2021 N 255н, Постановлений Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 24.12.2019 [N 448](#), от 30.12.2020 [N 475](#), от 24.12.2021 [N 467](#),

По результатам проверки составлен акт проверки от 23.09.2022 и вынесено требование N 1266 от 28.09.2022.

Полагая, что акт и требование в части оплаты труда врача-трансфузиолога, заведующего отделением переливания в сумме 524 833,62 руб., штрафа в сумме - 52 483,36 руб., являются незаконными и нарушающими права и законные интересы, учреждение обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Отказывая в удовлетворении требований заявителя в части признания недействительным акта выездной проверки от 23.09.2022, суд первой инстанции не учел следующего.

В силу [части 1 статьи 198](#) АПК РФ граждане и юридические лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Ненормативным актом (решением), законность которого может быть оспорена в арбитражном суде, признается документ, адресованный конкретному лицу или группе лиц, содержащий обязательные предписания или распоряжения, влекущие юридические последствия и нарушающие права, и законные интересы указанных в нем лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

По своей правовой природе ненормативный правовой акт является актом применения правовой нормы к конкретным фактическим обстоятельствам, влекущим возникновение, изменение или прекращение правоотношения между персонально определенными лицами, на которых распространяется действие указанного акта.

Все названные признаки в их совокупности должны быть в наличии при предъявлении заявления об оспаривании ненормативного акта в порядке [главы 24](#) АПК РФ.

Действующим законодательством понятие ненормативного правового акта не закреплено. Вместе с тем, исходя из определения нормативного правового акта, данного в [пункте 9](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", следует, что под ненормативным правовым актом, который может быть оспорен в соответствии с приведенными нормами арбитражного процесса, понимается документ властно-распорядительного характера, вынесенный уполномоченным органом и содержащий обязательные для исполнения индивидуально определенными субъектами правоотношений предписания, обеспечиваемые мерами принудительного характера (в том числе, возможностью применения ответственности за их неисполнение), направленные на установление, изменение или отмену прав и обязанностей конкретных лиц в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Следовательно, ненормативным правовым актом, законность которого может быть оспорена в арбитражном суде, признается документ, вынесенный компетентным органом в пределах предоставленных ему полномочий и адресованный конкретному лицу, в силу чего порождающий для последнего определенные юридические последствия.

[Частью 1 статьи 27](#) АПК РФ установлено, что арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как следует из [части 1 статьи 29](#) АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в частности, об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно [части 2 статьи 29](#) АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства, возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об оспаривании действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Из материалов дела следует, что заявителем фактически оспариваются выводы по результатам проверки, изложенные в акте выездной проверки от 23.09.2022.

Вместе с тем, акт проверки не создает для юридического лица каких-либо обязанностей, не влияет на осуществление его прав. Поскольку указанный акт не носит властного характера, он не может быть охарактеризован как ненормативный акт, нарушающий права заявителя.

В указанном акте отражены следующее предложения:

1. Не допускать неэффективного использования средств ОМС.
2. Возместить в бюджет ТФОМС средства, израсходованные не по назначению в сумме 788 633,62 руб. в течение 10 рабочих дней со дня представления требования.
3. Перечислить в бюджет ТФОМС штраф в соответствии с [частью 9 статьи 39](#) Закон N 326-ФЗ в сумме 78 863,36 руб.

Из изложенного следует, что указанный акт проверки не содержит юридически властного волеизъявления либо предписания, не направлен на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, не является окончательным документом проверки, поэтому не может быть самостоятельным предметом спора в арбитражном суде.

Таким образом, апелляционный суд считает, что в рассматриваемом случае акт выездной проверки от 23.09.2022 не может быть признан недействительным в порядке, предусмотренном [главой 24](#) АПК РФ, в связи с чем производство по делу в части его оспаривания должно было быть прекращено судом первой инстанции на основании [пункта 1 части 1 статьи 150](#) АПК РФ.

Отказывая в удовлетворении требований в части признания недействительным требования об устранении нарушений от 28.09.2022 N 1266/06 в части оплаты труда врача -трансфузиолога, заведующего отделением переливания в сумме 524 833,62 руб., штрафа в сумме - 52 483,36 руб., суд первой инстанции, правомерно руководствовался [статьями 2, 6, 10, 11, 13, 38, 147, 306.4](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации, [статьей 254](#) Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральным [законом](#) от 20.07.2012 N 125-ФЗ "О донорстве крови и ее компонентов", Федеральным [законом](#) от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", Федеральным [законом](#) от 16.07.1999 N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования", [Законом](#) N 326-ФЗ, [Порядком](#) осуществления территориальными фондами обязательного медицинского страхования контроля за деятельностью страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, а также контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования указанными страховыми медицинскими организациями и медицинскими организациями, утвержденного Приказом Минздрава России от 26.03.2021 N 255н и исходил из следующего.

Постановлением Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 24.12.2019 N 448 утверждена Территориальная [программа](#) государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Республики Северная Осетия - Алания на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее - территориальная программа).

Раздел 5 территориальной программы предусматривает, что источниками финансового обеспечения программы являются средства федерального бюджета, средства республиканского бюджета Республики Северная Осетия - Алания и средства обязательного медицинского страхования.

Разделом 4 территориальной программы установлено, что структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов, прочих материальных запасов, расходы на оплату стоимости лабораторных и инструментальных исследований, проводимых в других учреждениях (при отсутствии в медицинской организации лаборатории и диагностического оборудования), организации питания (при отсутствии организованного питания в медицинской организации), расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества, расходы на

арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации, прочие расходы, расходы на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

Как следует из материалов дела, с 1966 года в состав ГБУЗ "МЦРБ" входит отделение переливания крови (далее - ОПК), которое в соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 N 797 "Об утверждении Правил заготовки, хранения, транспортировки и клинического использования донорской крови и ее компонентов и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" и приказа Минздрава Российской Федерации N 1167 от 22.10.2020 "Об утверждении требований к организации деятельности субъектов обращения донорской крови и (или) ее компонентов по заготовке, хранению, транспортировке донорской крови и (или) ее компонентов, включая штатные нормативы и стандарт оснащения" является структурным подразделением.

В территориальной программе указано, что за счет бюджетных ассигнований республиканского бюджета Республики Северная Осетия - Алания в установленном порядке оказывается медицинская помощь и предоставляются иные государственные услуги, оказываемые станцией переливания крови - Государственным бюджетным учреждением здравоохранения "Республиканская станция переливания крови" Министерства здравоохранения Республики Северная Осетия - Алания (далее - ГБУЗ "РСПК" МЗ РСО - Алания).

В рассматриваемом периоде правоотношения фонда, страховых медицинских организаций и медицинских организаций регламентированы Программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Республике Северная Осетия - Алания на: 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, утвержденной постановлением Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 24.12.2019 [N 448](#); 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденной постановлением Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 30.12.2020 [N 475](#); 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, утвержденной [постановлением](#) Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 24.12.2021 N 467 (далее - ГИТ).

Согласно части 3 раздела V ПГГ на указанные годы, медицинская помощь и иные государственные услуги в медицинских организациях, подведомственных Министерству здравоохранения Республики Северная Осетия - Алания, в том числе на станции переливания крови, осуществлялись за счет бюджетных ассигнований республиканского бюджета Республики Северная Осетия - Алания.

При этом, обеспечение медицинских организаций, участвующих в реализации ПГТ, кровью и (или) ее компонентами на безвозмездной основе осуществлялось в установленном порядке ГБУЗ "РСПК" МЗ РСО - Алания (часть 3 раздела VIII ПГТ).

Из изложенного следует, что расходы на оплату труда медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь по видам и профилям, не входящим в территориальную программу ОМС, а также по видам деятельности, финансовое обеспечение которых производится за счет иных источников является нецелевым использованием.

При изложенных обстоятельствах, судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что допущенное больницей в подвергнутом проверке периоде использование средств ОМС на оплату врача-трансфузиолога, заведующего отделением крови в сумме 524 833,62 руб. является нецелевым использованием средств ОМС, поэтому оспариваемое требование в указанной части законно; размер исчисленных фондом штрафных санкций с учетом уточнений в размере 52 483,36 руб. соответствует [части 9 статьи 39](#) Закона N 326-ФЗ.

Доводы о том, что фондом был нарушен порядок проведения проверки. Приказ N 254 от

23.08.2022 о проведении выездной плановой комплексной проверки и приказ N 281 от 23.09.2022 о продлении выездной плановой комплексной проверки не зарегистрированы в журнале входящей корреспонденции, не отправлены по электронной почте, нарочно либо почтой России и не доведены до руководителя ГБУЗ "Моздокская ЦРБ" были предметом исследования суда первой инстанции и правомерно отклонены.

Согласно пояснениям, данным в судебном заседании суда первой инстанции 03.11.2023 главным бухгалтером ГБУЗ "Моздокская ЦРБ" Гоовой С.В., делопроизводителем учреждения Михайленко А.В., главным специалистом - экспертом КРО ТФОМС по РСО-Алания Гасиевым А.К., проводившего проверку, проверяющие дважды приезжали в ГБУЗ "Моздокская ЦРБ" для вручения приказа о проведении проверки руководителю, однако его не застали. Ввиду отсутствия главного врача учреждения и отдаленного расположения больницы (г. Моздок), приказ о проведении проверки и о продлении был вручен под роспись главному бухгалтеру учреждения Гоовой С.В. 23.08.2022, то есть за 5 дней до начала проверки, срок проверки с 29.08.2022.

Таким образом, суд первой инстанции заключил, что проверка проводилась с согласия руководителя, он был уведомлен и о ходе проверки и о результатах, что также подтверждается его подписью в акте проверки от 23.09.2022 (т. 2, л.д. 56 - 59).

Довод подателя жалобы о том, что суд нарушил процессуальные права больницы, не отложив судебное заседание, апелляция отклоняет. Возможность отложить судебное заседание является правом суда, которое осуществляется с учетом обстоятельств конкретного дела, за исключением случаев, когда рассмотрение дела в отсутствие представителя лица, участвующего в деле, невозможно в силу положений [АПК РФ](#) и отложение судебного заседания является обязанностью суда. Из материалов дела следует, что у суда первой инстанции имелась возможность проведения веб-конференции, технические неполадки отсутствовали, представителю истца обеспечена возможность участия в онлайн-заседании. Организация и техническое обеспечение участия в онлайн-заседании представителя лица, участвующего в деле, лежит в рассматриваемом случае на самом заявителе (представителе). В связи с этим апелляция отклоняет довод о нарушении процессуальных прав заявителя судом первой инстанции.

Нарушений норм процессуального права, являющихся в соответствии с [частью 4 статьи 270 АПК РФ](#) основаниями для отмены судебного акта в любом случае, апелляционным судом не установлено.

Руководствуясь [статьями 150, 266, 268, 269, 270, 271 АПК РФ](#), Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд

постановил:

[решение](#) Арбитражного суда Республики Северная Осетия - Алания от 19.12.2023 по делу N А61-5477/2022 изменить, изложив резолютивную часть решения в следующей редакции:

Производство по заявлению в части требований о признании незаконным акта выездной проверки от 23.09.2022 прекратить.

В удовлетворении требований в остальной части отказать".

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в двухмесячный срок через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий
И.Н.ЕГОРЧЕНКО

Судьи
З.М.СУЛЕЙМАНОВ
И.А.ЦИГЕЛЬНИКОВ
