

## ШЕСТОЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 7 декабря 2021 г. № 06АП-5888/2021

Резолютивная часть постановления объявлена 30 ноября 2021 года.  
Полный текст постановления изготовлен 07 декабря 2021 года.  
Шестой арбитражный апелляционный суд в составе:  
председательствующего судьи Мильчиной И.А.  
судей Вертопраховой Е.В., Харьковской Е.Г.  
при ведении протокола судебного заседания секретарем Шалдуга И.В.  
при участии в заседании:

от краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Городская поликлиника № 5" Министерства здравоохранения Хабаровского края: Басова И.С., и.о. главного врача на основании приказа от 02.12.2020 № 682-к, Портной В.А., представитель по доверенности от 22.11.2021 № 01-02-656, Свередюк М.Г., представитель по доверенности от 26.10.2021;

от Хабаровского краевого фонда обязательного медицинского страхования: Литовка П.И., представитель по доверенности от 11.01.2021 № 19-08, Потылицын В.В., представитель по доверенности от 11.01.2021 № 18-08;

рассмотрев в судебном заседании апелляционную жалобу краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Городская поликлиника № 5" Министерства здравоохранения Хабаровского края

на решение Арбитражного суда Хабаровского края от 27.08.2021  
по делу № А73-10554/2021

по заявлению краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Городская поликлиника № 5" Министерства здравоохранения Хабаровского края (ОГРН 1022701130924, ИНН 2722006679)

к Хабаровскому краевому фонду обязательного медицинского страхования (ОГРН 1022700921880, ИНН 2700000539)

о признании недействительным абзаца 25 пункта 3.1 и пункта 1 раздела 5 акта проверки № 35 от 28.05.2021 в части требования о возврате средств обязательного медицинского страхования в размере 558 953,75 руб. и уплате штрафа в размере 10% от указанной суммы - 55 895,37 руб.

установил:

Краевое государственное бюджетное учреждение здравоохранения "Городская поликлиника № 5" Министерства здравоохранения Хабаровского края (далее – КГБУЗ "ГП № 5", поликлиника) обратилось в Арбитражный суд Хабаровского края с заявлением к Хабаровскому краевому фонду обязательного медицинского страхования (далее – ХКФОМС), в соответствии с которым просит признать недействительным абзац 25 пункта 3.1 и пункт 1 раздела 5 акта от 28.05.2021 № 35 проверки в части требования о возврате средств обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) в сумме 558 953,75 руб. и уплате штрафа в размере 10% от указанной суммы – 55 895,37 руб.

Решением суда от 27.08.2021 в удовлетворении требований отказано.

Не согласившись с судебным актом, поликлиника обратилась в Шестой арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование жалобы приведены доводы о несогласии с выводом суда о нецелевом использовании денежных средств ОМС, использованных на доплаты работникам за вредные условия труда. Настаивает на позиции, что не допущено использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, поскольку выплаты компенсации работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, в составе заработной платы осуществлялись на основании статей 146, 147 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), коллективного договора и трудовых договоров. В обоснование позиции ссылается на определение Верховного суда Российской Федерации от 20.04.2016 № 306-ЭС16-2955.

В отзыве на апелляционную жалобу ХКФОМС не согласился с позицией поликлиники, просил оставить в силе обжалуемый судебный акт.

В судебном заседании представители участвующих в деле лиц поддержали позиции, изложенные в апелляционной жалобе и отзыве на нее.

В порядке статьи 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) в судебном заседании объявлялся перерыв.

Исследовав материалы дела, проверив в порядке, предусмотренном статьями 266, 268, 270 АПК РФ, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального и процессуального права, суд апелляционной инстанции установил следующее.

На основании приказа от 15.04.2021 № 68 фондом проведена плановая комплексная проверка деятельности заявителя по вопросу использования средств, полученных на финансовое обеспечение территориальной программы ОМС за период с 01.01.2019 по 31.12.2020, по результатам которой составлен акт от 28.05.2019 № 35.

В ходе проверки выявлено нарушение поликлиникой части 4 статьи 219 ТК РФ, письма Министерства труда и социальной защиты РФ от 11.09.2019 № 15-1/ООГ-2048, статей 9, 10 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете", пункта 3 приложения № 2 к приказу Министерства финансов РФ от 01.12.2010 № 157н, выразившееся в неправомерно произведенном в 2019 и 2020 годах начислении и выплате в составе заработной платы доплат компенсационного характера работникам, занятым с вредными и опасными условиями труда согласно проведенной специальной оценки условий труда в соответствии с требованиями Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" (далее - Закон № 426-ФЗ), в том числе врачу-эпидемиологу, врачу и медицинским сестрам физиотерапевтического отделения, медицинской сестре централизованного стерилизационного отделения, что квалифицировано как нецелевое использование средств ОМС.

Фондом сделан вывод о нецелевом назначении использованных средств ОМС, которые подлежат возврату с уплатой штрафа в размере 10%. В заключительную часть акта проверки (пункт 1 раздела 5) включено требование о возврате медицинским учреждением средств в сумме 558 953,75 руб., в том числе за 2019 год – 274 360,69 руб., в 2020 году – 284 593,06 руб. и уплате штрафа в размере – 55 895,37 руб.

Посчитав, что акт проверки от 28.05.2021 № 35 (абзац 25 пункта 3.1) и пункт 1 раздела 5 акта не соответствует закону и нарушает права и законные интересы, медицинское учреждение обратилось в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

В силу части 1 статьи 198, части 4 статьи 200 АПК РФ действия, решения органов, осуществляющих публичные полномочия, могут быть признаны незаконными, если они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отношения, возникающие в связи с осуществлением обязательного медицинского страхования, в том числе финансирование лечебных учреждений за счет средств обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования регулируются Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании" (далее – Закон № 326-ФЗ).

По смыслу положений статей 10, 13 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов

входят в структуру бюджетной системы Российской Федерации. В отношении указанных средств определен принцип адресности и их целевого характера (статьи 38, 147 Бюджетного кодекса).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 20 Закона № 326-ФЗ медицинские организации наделены правом на получение средств за оказанную медицинскую помощь на основании заключенных договоров на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и договоров на оказание и оплату медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования в соответствии с установленными тарифами на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию (далее также – тарифы на оплату медицинской помощи) по результатам контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи и в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

При этом указанные средства медицинские организации обязаны использовать исключительно в соответствии с программами обязательного медицинского страхования (пункт 5 части 2 статьи 20 Закона № 326-ФЗ).

Территориальная программа обязательного медицинского страхования, как следует из части 1 статьи 36 Закона № 326-ФЗ, является составной частью территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемой в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации. При этом указанная территориальная программа формируется в соответствии с требованиями, установленными базовой программой обязательного медицинского страхования, и включает в себя, в том числе нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо и норматива финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо (часть 2 названной статьи).

Территориальная программа обязательного медицинского страхования согласно части 6 статьи 36 Закона № 326-ФЗ в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования определяет на территории субъекта Российской Федерации, в том числе структуру тарифа на оплату медицинской помощи, и должна соответствовать требованиям базовой программы обязательного медицинского страхования.

В силу части 7 статьи 35 Закона № 326-ФЗ структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя, в том числе расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации на цели их получения.

В соответствии с частью 9 статьи 39 Закона № 326-ФЗ средства, использованные не по целевому назначению, медицинская организация возвращает в бюджет территориального фонда в течение 10 рабочих дней со дня предъявления территориальным фондом соответствующего требования. Кроме того, за использование не по целевому назначению медицинской организацией средств, перечисленных ей по договору на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, медицинская организация уплачивает в бюджет территориального фонда штраф в размере 10 процентов от суммы нецелевого использования средств.

Материалами дела подтверждается, что в 2019 и 2020 годах поликлиника начисляла и выплачивала работникам, в том числе врачу-эпидемиологу, врачу и медицинским сестрам физиотерапевтического отделения, медицинской сестре централизованного стерилизационного отделения, в составе заработной платы доплаты компенсационного характера по статье "заработная плата", то есть средства фонда ОМС использовались с учетом части 7 статьи 35 Закона № 326-ФЗ.

Признавая выплаченные надбавки за работу во вредных условиях труда по вышеуказанным рабочим местам нецелевым использованием средств ОМС на общую сумму 558 953,75 руб., фонд исходил из того, что с учетом части 4 статьи 219 ТК РФ, статьи 14 Закона № 426-ФЗ, положений Руководства Р 2.2.2006-05 по гигиенической оценке факторов рабочей среды и трудового процесса. Критерии и классификация условий труда", утвержденного Главным государственным санитарным врачом РФ 29.07.2005 (далее – Руководство Р 2.2.2006-05), установление и осуществление доплаты за работу с вредными и

(или) опасными условиями возможно только в случае, если специальной оценкой условий труда установлены 3 либо 4 класс ее условий.

Поскольку по результатам проведенной в 2018 году учреждением специальной оценки условий труда на рабочих местах физиотерапевтического отделения, централизованного стерилизационного отделения, общеклинического отделения установлено улучшение условий труда и присвоен 2 класс условий труда, оснований для выплаты спорных сумм в составе заработной платы выплат и начислений на оплату труда не имелось, что послужило выводом о нецелевом использовании выделенных учреждению средств ОМС.

Согласно статьям 146, 147 ТК РФ работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, устанавливается повышенный размер оплаты труда. Минимальный размер повышения оплаты труда работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, составляет 4 процента тарифной ставки (оклада).

В соответствии со статьями 3, 5 Закона Хабаровского края от 26.11.2008 № 222 "Об основах новых систем оплаты труда работников государственных учреждений Хабаровского края" системы оплаты труда работников государственных учреждений края включают в себя размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, выплаты компенсационного и стимулирующего характера.

Постановлением Правительства Хабаровского края от 04.08.2008 № 178-пр (далее – постановление Правительства края № 178-пр) утвержден Перечень видов выплат компенсационного характера в государственных учреждениях Хабаровского края, в пункте 1 которого указаны выплаты работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда.

Разъяснениями о порядке установления выплат компенсационного характера в государственных учреждениях Хабаровского края, утвержденными постановлением Правительства края № 178-пр, определено, что выплаты компенсационного характера устанавливаются к окладам (должностным окладам), ставкам заработной платы работников государственных учреждений Хабаровского края, если иное не установлено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами Хабаровского края. При этом руководители учреждений принимают меры по проведению специальной оценки условий труда в целях разработки и реализации программы действий по обеспечению безопасных условий и охраны труда.

В пунктах 1.2.2., 3.1. Положения об оплате труда работников КГБУЗ "ГП № 5", утвержденного главным врачом 09.01.2018 (далее – Положение об оплате труда от 09.01.2018), указано, что оно включает условия осуществления и размеры выплат компенсационного характера (за счет всех источников финансирования) в соответствии с утвержденным постановлением Правительства края № 178-пр перечнем видов выплат компенсационного характера. Одним из видов выплат компенсационного характера являются выплаты работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда.

Работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда в соответствии со статьей 147 ТК РФ устанавливается повышенный размер оплаты труда путем установления надбавок к оплате, которая определяется в соответствии с действующим законодательством РФ, но не может быть менее 4 процента тарифной ставки (оклада), установленной для различных видов работ с нормальными условиями труда. Конкретный перечень должностей и работников, которым устанавливаются выплаты за наличие в их работе опасных для здоровья условий труда утверждается руководителем поликлиники по согласованию с выборным профсоюзным органом по результатам специальной оценки (аттестации) рабочих мест по условиям труда (пункт 3.2.1. Положения об оплате труда от 09.01.2018).

Абзацем 10 части 2 статьи 212 ТК РФ на работодателя возложена обязанность по проведению специальной оценки условий труда в соответствии с законодательством о специальной оценке условий труда.

В силу части 4 статьи 219 ТК РФ в случае обеспечения на рабочих местах безопасных условий труда, подтвержденных результатами специальной оценки условий труда или

заключением государственной экспертизы условий труда, гарантии и компенсации работникам не устанавливаются.

Таким образом, компенсационная доплата предоставляется лишь работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда.

Согласно частям 1, 2 Закона № 426-ФЗ специальная оценка условий труда является единым комплексом последовательно осуществляемых мероприятий по идентификации вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса и оценке уровня их воздействия на работника с учетом отклонения их фактических значений от установленных уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти нормативов (гигиенических нормативов) условий труда и применения средств индивидуальной и коллективной защиты работников.

По результатам проведения специальной оценки условий труда устанавливаются классы (подклассы) условий труда на рабочих местах. Условия труда по степени вредности и (или) опасности подразделяются на четыре класса - оптимальные (1 класс), допустимые (2 класс), вредные (3 класс) и опасные (4 класс) условия труда (статья 14 Закона № 426-ФЗ).

Руководство Р 2.2.2006-05.2.2. разделяет условия труда на 4 класса: оптимальные (1 класс), допустимые (2 класс), вредные (3 класс) и опасные (4 класс).

В частности, допустимыми условиями труда (2 класс) являются условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых не превышают уровни, установленные нормативами (гигиеническими нормативами) условий труда, а измененное функциональное состояние организма работника восстанавливается во время регламентированного отдыха или к началу следующего рабочего дня (смены).

Согласно статье 351.3 ТК РФ и части 2 статьи 10 Закона № 426-ФЗ идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов на рабочих местах осуществляется экспертом организации, проводящим специальную оценку условий труда.

Из имеющихся в материалах дела карт специальной оценки условий труда от 27.08.2018 №№ 4, 103, 104, 112 следует, что поликлиника провела в 2018 году (приказ от 14.08.2018 № 198 "О проведении специальной оценки условий труда") специальную оценку условий труда, по результатам которой на рабочих местах врача-эпидемиолога, врача и медицинской сестры физиотерапевтического отделения, медицинской сестры централизованного стерилизационного отделения выявлено улучшение условий труда, то есть уменьшение итогового класса (подкласса) условий труда на рабочем месте до 2 класса "допустимые условия", при котором повышение оплаты труда в виде произведения доплат компенсационного характера за вредные условия труда законодательством не предусмотрено.

Кроме того, в картах специальной оценки условий труда, строка 040 "Гарантии и компенсации, предоставляемые работнику (работникам), занятым на рабочем месте", указано, что отсутствует необходимость в установлении повышенной оплаты труда работника (работников).

С учетом изложенного положения статей 146, 147 ТК РФ не могли быть применены при установлении оплаты труда вышеуказанным работникам в повышенном размере при работах с допустимыми условиями труда.

Судебная коллегия отклоняет ссылку заявителя жалобы на коллективный договор, трудовые договоры в подтверждение правомерности установления выплат компенсационного характера за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, поскольку постановление Правительства края № 178-пр, Положение об оплате труда от 09.01.2018 устанавливают компенсационные выплаты работникам при выполнении трудовой функции на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, что не нашло документального подтверждения при рассмотрении настоящего дела.

Суд апелляционной инстанции также отмечает, что в абзаце 3 пункта 3.2.1. Положения об оплате труда от 09.01.2018 закреплено право работодателя на отказ от выплаты работнику повышенного размера оплаты труда, ранее установленного ему за работу с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда в случае, если по результатам вновь проведенной работодателем специальной оценки (аттестации) рабочих мест, конкретное рабочее место будет признано безопасным.

Таким образом, суждение медицинского учреждения о нарушении прав работников следует признать ошибочным с учетом части 4 статьи 219 ТК РФ.

Приведенное заявителем в обоснование позиции определение Верховного суда Российской Федерации от 20.04.2016 № 306-ЭС16-2955 по делу № А49-129/2015 не принимается во внимание как основанное на иных фактических обстоятельствах. При рассмотрении указанного дела суды не нашли подтверждения факта нецелевого использования медицинским учреждением средств ОМС при выплате работникам, фактически занятым на работах с вредными условиями труда, при отсутствии данных о результатах аттестации рабочих мест по условиям труда и невыполнении работодателем требований законодательства о необходимости проведения аттестации рабочих мест с вредными производственными факторами.

Суд первой инстанции в рамках настоящего спора пришел к обоснованному выводу о том, что осуществление подобного рода доплат компенсационного характера работникам за вредные условия труда ввиду не подтверждения факта их наличия образует нарушение положений статьи 34 Бюджетного кодекса.

При таких обстоятельствах у суда первой инстанции отсутствовали основания, предусмотренные частью 3 статьи 201 АПК РФ, для удовлетворения заявленных требований.

Доводы апелляционной жалобы не опровергают вывода суда первой инстанции, не свидетельствуют о неправильном применении и нарушении им норм материального и процессуального права, а, по сути, выражают несогласие с ними, что не может являться основанием для отмены обжалуемого судебного акта.

Нарушений или неправильного применения норм материального или процессуального права, являющихся в силу статьи 270 АПК РФ основанием к отмене или изменению обжалуемого судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

Излишне уплаченная государственная пошлина в размере 1 500 рублей подлежит возврату заявителю на основании статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 104, 258, 268 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Шестой арбитражный апелляционный суд

постановил:

решение Арбитражного суда Хабаровского края от 27.08.2021 по делу № А73-10554/2021 оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Возвратить Краевому государственному бюджетному учреждению здравоохранения "Городская поликлиника № 5" Министерства здравоохранения Хабаровского края (ОГРН 1022701130924, ИНН 2722006679) из федерального бюджета государственную пошлину в размере 1 500 рублей, как излишне уплаченную по платежному поручению от 13.09.2021 № 671537 за рассмотрение апелляционной жалобы.

Выдать справку на возврат государственной пошлины.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Арбитражный суд Дальневосточного округа в течение двух месяцев со дня его принятия через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий судья  
И.А.МИЛЬЧИНА

Судьи  
Е.В.ВЕРТОПРАХОВА  
Е.Г.ХАРЬКОВСКАЯ