

РЕШЕНИЕ

№ 1749

гр. София, 18.03.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,
в публично заседание на 23.02.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Стефан Станчев

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **73** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – чл. 178 от Административно – процесуалния кодекс /АПК/, във връзка с чл. 41к от Закона за достъпа до обществена информация /ЗДОИ/.

Образувано е по жалба от [фирма], ЕИК:[ЕИК], [населено място], представлявано от изпълнителния директор А. А., срещу Решение № РД-19-478/10.12.2020 г. на Управителя на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/, с което на основание чл. 41а, ал. 2 и чл. 41б, ал. 1, т. 10 от ЗДОИ, е отказано предоставяне на информация по искане за достъп до обществена информация за повторно използване рег. № 24-03-117/30.03.2020 г.

Жалбоподателят, чрез адвокат С., твърди, че отказът е незаконосъобразен, като постановен в противоречие с влязло в сила съдебно решение № 6731/26.11.2020 г. по адм. Д. № 4140/2020 г. по описа на АССГ, съответно с материално- правните разпоредби- основание за отмяна по чл. 146, т. 4 от АПК. Сочи, че в мотивите на обжалваният административен акт се изчерпват в бланкетно позоваване на правни норми и декларативно излагане на фактически основания за отказ. Твърди, че информацията се събира и е налична в масивите на НЗОК, като от решението не се установява защо изисканата информация не може да се предостави без съответна преработка. Иска съдът да отмени обжалваното решение и да задължи ответника да предостави информацията в посочения в искането вид и обем. Претендира присъждане на сторените по делото разноски.

Жалбоподателят- [фирма], в о.с.з., р. пр., чрез процесуалния си представител

поддържа жалбата. В писмени бележки сочи, че изисканата от него информация не съдържа лични данни. Навежда аргументи, че с оглед реализация на Механизма, гарантиращ предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК за 2020 г. и съгласно Наредба № 10 от 2009 г. за условията, реда, механизма и критериите за заплащане от НЗОК на лекарствени продукти, медицински изделия и на диетични храни за специални медицински цели, договаряне на отстъпки и прилагане на механизми, гарантиращи предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК /Наредба № 10/ ответникът следва да може да предоставя на своите договорни партньори анонимизирани пациентски данни.

Ответникът- Управителят на Националната здравно-осигурителна каса, чрез представляващ излага съображения за неоснователност на жалбата. В писмен отговор поддържа, че информацията във вида, в който е поискана, не се съдържа в информационните масиви на НЗОК, предвид което е налице хипотезата на чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като се налага допълнително преработване и адаптиране, както и че НЗОК не разполага с програмни средства за анонимизиране на идентификаторите на пациентите. Освен това твърди, че исканата информация в Приложение № 1 към искането съдържа подробни лични данни за пациентите, и то такива от специална категория /чувствителни лични данни/, поради което е налице и основание за отказ по чл. 41б, ал.1, т.10 от ЗДОИ. Соци, че информацията е голяма по обем и за нейното предоставяне ще следва тя да се създаде, събере и преработи, което ще бъде свързано с усилия, излизачи извън рамките на обичайните операции на компетентната дирекция. Моли за отхвърляне на жалбата.

Съдът, като взе предвид доводите на страните и прецени доказателствата по делото в тяхната съвкупност, въз основа на наведените в жалбата основания и като извърши служебна проверка относно законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания, предвидени в чл.14б от АПК, приема за установено следното:

Производството пред административния орган е образувано по подадено от [фирма], дружество с предмет на дейност извършване на аналитична и консултантска дейност в здравеопазването, искане за предоставяне на достъп до обществена информация с рег. № 24-03-117/30.03.2020 г., подробно посочена в Приложение № 1 към искането и включваща: А. Реимбурсни данни от лечебните заведения м. декември 2019 г, описана подборно в 18 подточки; В. Реимбурсни данни, описана подробно в 13 подточки, С. Данни по клинични пътеки м. декември 2019 г, описана подробно в 12 подточки; Д. Данни от Протоколи онкология и хематология м. декември 2019 г, описана подробно в 32 подточки. Като цел на искането е посочено извършване на анализ на разходите за лекарства на реимбурсния пазар в България, което е във връзка с въведения с изменение в Наредба № 10 от 2009 г. на министъра на здравеопазването механизъм, гарантиращ предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК. По така формулираното искане за предоставяне на достъп до обществена информация, от Управителя на НЗОК на основание чл. 41а, ал. 2 и чл. 41з, ал. 1 от ЗДОИ, е постановен отказ, обективиран в Решение № РД-09-159/13.04.2020 г. Посоченото решение е обжалвано по съдебен ред и в последствие отменено с Решение № 6731/26.11.2020 г. по адм. д. № 4140/2020 г. по описа на АССГ като преписката е върната на административния орган за ново произнасяне в съответствие с мотивите на съдебния акт. В резултат на това е постановен обжалваният в настоящото производство административен акт, с който искането за предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване отново е отхвърлено. За да постанови

отказа си, административният орган се е позовал на разпоредбите на чл. чл. 41а, ал. 2 и чл. 41б, ал. 1, т. 10 от ЗДОИ.

Решението е връчено на жалбоподателя 14.12.2020 г., а жалбата срещу него е подадена на 30.12.2020 г.

При така установената фактическа обстановка съдът достигна до следните правни изводи:

Жалбата, като подадена от лице, адресат на акта, в преклузивния 14- дневен срок и срещу акт, подлежащ на съдебен контрол, се явява допустима.

Разгледана по същество е неоснователна по следните съображения:

Постановеното решение е издадено от компетентен по смисъла на чл. 41з, ал. 1 от ЗДОИ орган и в 14- дневния срок по тази разпоредба, поради което не е налице основание за неговата отмяна или обявяване на нищожност по чл. 14б, т. 1 от АПК.

Обжалваният отказ съдържа мотивите и правните основания, с оглед на които е постановен. При преглед на административната преписка съдът не установява и съществени нарушения в процедурата по издаването му, налагащи неговата отмяната.

Настоящият състав намира, че нарушението на административно- производствените правила е съществено само тогава, когато е повлияло или е могло да повлияе върху крайното решение по същество на административния орган. Такива съществени нарушения на административно- производствените правила не се констатираха. Определяща за крайния изход на спора ще е преценката за съответствие на акта с материално- правните разпоредби.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в Закона за достъп до обществена информация. Обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти- чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Следователно обществена информация съставляват всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължения субект.

Задължените да предоставят информация по ЗДОИ субекти са посочени в чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от закона, като е регламентирано задължението им да предоставят информация, която е създадена в кръга на тяхната компетентност и е налична. По делото не е спорно, че ответникът е задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ и представлява „организация от обществения сектор“, както и че исканата информация е обществена такава и именно НЗОК е тази организация, която я събира и/или съхранява.

Между страните няма спор и за това, че с подаденото искане е упражнено правото на повторно използване на информация от обществения сектор по смисъла на чл. 2а, ал. 1 от ЗДОИ. „Повторното използване на информация от обществения сектор“ като правен институт, е легално определен с чл. 2а, ал. 1 от закона и регулира използването на съществуваща в обществения сектор информация за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена тя в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор. Този институт е уреден със Закона за изменение и допълнение на ЗДОИ /ЗИДЗДОИ/, обн. в ДВ бр. 49/2007 г., който закон, съгласно § 16 от неговите ДР, въвежда разпоредбите на Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета за повторното използване

на информация в общественния сектор (Директивата). Със ЗИДЗДОИ е разширен обхватът на закона и е направено разграничението на посочените два правни института. С Директивата от своя страна, се цели да се създадат благоприятни условия за използването на икономическия ресурс на създаваната и съхраняваната от организациите в общественния сектор информация, като се акцентира върху изключителното значение на правото на повторно ѝ използване за развитието на информационната индустрия, икономическия растеж и създаването на нови работни места.

Двата правни института са различни и нямат общо помежду си, с изключение на факта, че се търси и предоставя обществена информация. Разграничителният критерий се явяват различните цели, за които се търси тази информация. Тези цели предполагат тя да бъде различна по вид и съдържание. Така при достъп по реда на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, най-често това е "организационна" или "вътрешна" информация: документи, изготвени от задължения субект, във връзка с изпълнение на негови преки или непреки служебни задължения за ръководството и контрола върху работата на ръководеното от него административно звено. При достъп по реда на чл. 2а, ал. 1 от закона се търси информация, която е възможно и да не е създадена от органа, като най-често тя не е във връзка с изпълнение на организационните му задължения на ръководство и контрол. Става въпрос за информация, която е била събирана, произвеждана, възпроизвеждана и разпространявана в случаите, примерно изброени в чл. 4 от Директива 2003/98/ЕО: свързана със социалната, икономическата, географската, метеорологическата области и тези на туризма, търговията, патентното дело, образованието. Понякога това е информация, която има външен произход, т. е. създадена е от лица, които не са част от списъчния състав на организацията и се събира и произвежда във връзка със специфичната дейност на административната единица. В други случаи, тя може да се създаде и от работещи в самата организация, но характерното за нея е, че е във връзка със специфичната, "обществена" дейност на административната единица, а не с организационното ръководство, контрол и организацията на работата ѝ. Обобщавайки, може да се посочи, че в случаите на достъп по реда на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, информацията е средството, чрез което се постига целта на търсещия - съставяне на собствено мнение за дейността на задължения субект. В случаите на повторно използване на информация по реда на чл. 2а, ал. 1 от закона, целта е придобиване на самата информация като такава, за последващо използване. Средство за постигането на тази цел е търсенето от страна на заинтересованото лице или организация и задължението за предоставянето ѝ от организацията от общественния сектор, която я събира и/или съхранява.

Отказът за предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване е уреден в разпоредбата на чл. 41и от ЗДОИ, като основанията за отказ са посочени в ал. 2, а именно: "отказ може да се направи в случаите, когато: 1. закон забранява предоставянето на поисканата информация; 2. искането не отговаря на условията по чл. 41е". Съдът намира, че искането отговаря на условията по чл. 41е от ЗДОИ, следователно, за да бъде отказано предоставянето на достъп до изисканата информация, същото трябва да бъде ограничено със закон. В случая органът, за да постанови оспореното решение, се е позовал на разпоредбите на чл. 41а, ал. 2 и чл. 41б, ал. 1, т. 10 от ЗДОИ. Съгласно чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ организациите от общественния сектор не са длъжни да предоставят информация за повторно използване, когато това изисква нейното създаване или адаптиране или когато е

свързано с предоставяне на части от документи или други материали, което изисква непропорционално много усилия, излизащи извън рамките на обичайната операция. В докладна записка № 24-3-117/07.12.2020 г. на дирекция Информационни технологии и системи за здравноосигурителни плащания в НЗОК, мотивите, на която са възпроизведени и в обжалвания административен акт, се посочва в какъв обем и под каква форма се съхранява в масивите на НЗОК изисканата информация. Става ясно, че лечебните заведения, оказващи болнична медицинска помощ, подават в XML формат ежедневно информация за оказаната болнична медицинска помощ и приложените на съответния календарен ден лекарствени продукти, заплащани извън цената на клиничните пътеки/амбулаторни процедури. В посочения формат се съдържат всички данни, включени в първични медицински документи, съгласно Приложение № 2 към НРД 2020-2022 за медицинските дейности. Търсената информация по б. „В“ от заявлението- реимбурсни данни от аптеки, касаеща изпълнените рецепти и отпуснати лекарствени продукти, се подава към НЗОК от търговците на дребно с лекарства- аптеките, в същия XML формат като данните са представени съобразно рецептурни бланки МЗ- НЗОК № 5 и № 5а. Посочената информация, поради специфичния си характер, е много детайлна и в значителен обем, предвид което предоставянето ѝ в изисканата форма би коствало на задължения орган непропорционално много усилия, излизащи извън рамките на обичайните операции. Посочено е още, че цитираната детайлна информация може да бъде открита на интернет страницата на НЗОК.

Съобразно чл. 35, ал. 1 от Наредба № 10 за прилагане на механизма по чл. 45, ал. 29 ЗЗО, НЗОК публикува на интернет страницата си информация за всяка от основните групи лекарствени продукти, определени в закона за бюджета на НЗОК за съответната година, а в ал. 2 е посочено, че в 30- дневен срок от изтичане на всяко тримесечие на текущата година НЗОК публикува: 1. брутни разходи на НЗОК за тримесечието за отпуснатите, респ. приложени и отчетени количества лекарствени продукти за всяка от основните групи лекарствени продукти по ал. 1, по международни непатентни наименования и търговски наименования; 2. общ нетен разход (след приспадане на договорените задължителни и доброволни отстъпки) на НЗОК за тримесечието за всяка от основните групи лекарствени продукти по ал. 1; 3. стойност на превишението или недостигането на условия бюджет за тримесечието за всяка от основните групи по ал. 1, определен съгласно механизма по чл. 34, ал. 1. От изложеното следва, че с оглед гарантиране предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК за здравноосигурителни плащания за лекарствени продукти съгласно закона за бюджета на НЗОК, административният орган е длъжен да изготвя, съхранява и публикува финансовата информация, касаеща приложените лекарствени продукти и оказана медицинска помощ, но не и данни, по посочените от заявителя показатели, характеризиращи се с идентификатори за пациенти. Що се отнася до информацията, изискана от жалбоподателя за повторно използване, същата от една страна не е налична в информационния масив на НЗОК във вида, в който е заявена и следва да бъде допълнително обработена за целите на предоставянето ѝ, а от друга, за административния орган не съществува задължение да я адаптира, в това число анонимизира, съобразно исканията на заявителя. Хипотезата на чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ ще бъде изпълнена при наличието алтернативно, на което и да е от условията, визирани в разпоредбата, следователно дори да се приеме, че предоставянето на търсената информация не изисква непропорционално големи усилия, то нейното

създаване или адаптиране специално за целите на заявлението също е основание за отказ за предоставянето ѝ.

В допълнение, видно от представеното по делото искане за достъп до обществена информация, същото касае конкретно посочени лични данни на пациенти, които са от категорията „чувствителни“ лични данни, касаещи здравословното състояние на лицата и ползващи се от засилена законова защита поради специфичния си характер. Действително, заявителят е посочил, че желае информацията да му бъде предоставена анонимизирана като счита, че това може да се постигне без полагане на усилия от техническо естество извън обичайните. Позовава се и на изменения в Наредба № 10, съобразно които предоставянето на анонимизирани пациентски данни се въвежда като практика. От прегледа на правилата в цитираната наредба се установява, че никъде не е въведено такова задължение за административният орган, съответно при обмен на информация, за ползваната от всяко здравноосигурено лице медицинска и дентална помощ, между регистрите на НЗОК, ГРАО, НАП и НОИ не е извършвано такова анонимизиране. Използването на основните идентификатори на пациентите- ЕГН, ЛНЧ, ССН и номер на чужденец, се осъществява между посочените регистри на базата на подписани споразумения. Извън цитираните институции, с оглед защита на личните данни, достъп до тях имат единствено самите здравно- осигурени лица, чрез електронен подпис, съдържащ ЕГН или уникален код за достъп, въведени в портала на НЗОК. Следва да се отбележи, че административният орган в решението си изрично е отбелязал, че не разполага с програмни средства за анонимизация на идентификатори на пациентите, а както се установи няма и задължение за използването на такива.

В заключение, установява се, че информацията не е структурирана във вида, в който е поискана от жалбоподателя, респективно е детайлизирана по пациенти и по извършени медицински дейности като в същото време не е анонимизирана, съобразно посочените в заявлението критерии и показатели и изискванията на Регламент /ЕС/2016/679, което не позволява предоставянето ѝ. В тази връзка следва да се има предвид, че задължените по закон субекти следва да предоставят обществена информация, с която разполагат, но нямат задължение по повод подадено заявление да изготвят справки в желан от заявителя вид. Последното би било в противоречие с духа и целите на ЗДОИ.

Предвид изложеното съдът намира, че така подадената жалба е неоснователна и следва да бъде отхвърлена, а по арг. от чл. 143, ал. 1 от АПК на жалбоподателя не се следват деловодни разnosки.

Водим от горното и на осн. чл. 172, ал. 2 АПК вр. с чл. 41к ЗДОИ, съдът

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЯ жалбата на [фирма], ЕИК:[ЕИК], [населено място], представлявано от изпълнителния директор А. А., срещу Решение № РД-19-478/10.12.2020 г. на Управителя на Националната здравноосигурителна каса, с което на основание чл. 41а, ал. 2 и чл. 41б, ал. 1, т. 10 от ЗДОИ, е отказано предоставяне на информация по искане за достъп до обществена информация за повторно използване рег. № 24-03-117/30.03.2020 г.

Решението не подлежи на обжалване.

Съдия: