

# РЕШЕНИЕ

№ 5965

гр. София, 18.10.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,**  
в публично заседание на 28.09.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Татяна Жилова**

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разгледа дело номер **3613** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл.256, ал.2 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с Регламент 2021/953 относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19.

Образувано е по искова молба на А. Н. К. (непълнолетна към момента на подаването на молбата), действаща лично и със съгласието на закония си представител С. А. К., и на Б. Н. К. (малолетна), представлявана от законния си представител С. А. К., срещу бездействие на министъра на здравеопазването да извърши фактически корекции на въведените данни за ищците в Националната здравно-информационна система - модул eИмунизация и да издаде цифрови сертификати за ваксинация срещу COVID-19.

Ищците А. Н. К. и Б. Н. К., чрез законния си представител С. А. К. и пълномощниците си адв. А. К. и адв.И. С., поддържат, че задължението на министъра на здравеопазването да коригира погрешно въведените за тях данни в електронния имунизационен регистър произтича от закона, в широкия смисъл на който се включват всички подзаконовни нормативни актове, заповеди и инструкции, издавани от министъра на здравеопазването във връзка с провежданата имунизация срещу COVID -19 на основание Регламент 2021/953. Ищците сочат, че поради медицинска грешка им е поставена еднородна ваксина J., която е разрешена от Европейската

агенция по лекарствата за търговия в Европейския съюз, но не е одобрена за лица под 18-годишна възраст – на практика на тях е била поставена пълната доза от ваксината за възрастен човек, с което имунизацията е завършена. В електронния имунизационен регистър е било отразено, че им е била приложена първа доза от ваксината Comirnaty на Р./В. и съответно са били издадени цифрови сертификати с невярно съдържание. Ищците са отправили първо сигнал за допуснатата медицинска небрежност и за неправилно въведените данни, а след това и искане до министъра на здравеопазването да извърши корекции в електронния имунизационен регистър на основание чл.11в от Заповед №РД-01-2020/02.04.2021г., издадена от същия орган, след което да им бъдат издадени сертификати с вярно съдържание. След официално отправеното искане данните продължават да не са коригирани и съответно исканите сертификати не са издадени. В съдебното заседание и в представената писмена защита пълномощниците на ищците навеждат доводи за незаконосъобразност на бездействието на министъра, като нарушаващо правото на свободно предвижване в ЕС и принципа за недискриминация на лицата. Заявена е претенция за разноски.

Ответникът – министърът на здравеопазването, представляван от пълномощника си М. Х., оспорва иска на първо място като процесуално недопустим. Счита, че отправеното искане към министъра е за извършване на правни действия, за които този процесуален ред е неприложим. Отделно от това твърди, че искът е просрочен, тъй като е подаден след изтичане на 14-дневния срок за оспорване, считано от подаването на сигнала до министъра. Според ответника подаването на второто искане не възстановява срока за оспорване. По същество, оспорва иска като неоснователен. Потвърждава факта, че на ищците е приложена поради медицинска грешка едnodозовата ваксина на J., която не е била одобрена за деца. Сочи, че вписаните данни за приложена първа доза от ваксината Comirnaty на Р./В. са заличени от регистъра, но не са вписани данните за приложената ваксина, тъй като поради обстоятелството, че не е одобрена за прилагане на деца, в Националния регистър няма разрешена функция за въвеждане на данни за имунизация на деца с тази ваксина, поради което и няма техническа възможност за издаване на цифров сертификат за извършената погрешно ваксинация. Твърди също, че е налице и правна невъзможност да се издаде сертификат с такова съдържание предвид ограниченията, които поставя Регламент 2021/953. Сочи, че може да се издаде друг аналогов документ, в който да е посочена вярно поставената ваксина. Претендира заплащане на юрисконсултско възнаграждение в полза на НС.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и събраните писмени доказателства, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Искът е процесуално допустим.

За ищците е налице правен интерес от предявяване на иска, тъй като твърдяното бездействие засяга пряко и непосредствено тяхното основно човешко право на зачитане на личния живот, прогласено в чл.8 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Приложното поле на чл.8 от ЕКПЧ включва не само задължение на държавите да предприемат мерки за защита на здравето и физическата неприкосновеност на гражданите си, но и да събират, съхраняват и обработват здравна информация с тази цел, както и да осигурят на пострадалите от медицинска небрежност достъп до съдопроизводство.

Искът е предявен срещу надлежния административен орган. Съгласно чл.11в

от Заповед №РД-01-2020/02.04.2021г., издадена от министъра на здравеопазването, корекциите или анулирането на данните се извършва от Министерството на здравеопазването. Ответникът, като едноличен административен орган и ръководител на повереното му ведомство, не оспорва пасивната си процесуална легитимация по иска.

Възражението на ответника за просрочие на иска е неоснователно. Съгласно чл.256, ал.2 от АПК неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона, подлежи на оспорване в 14-дневен срок от подаването на искане до органа за извършването му. Първоначално на 29.12.2021г. е подаден сигнал от законния представител на ищците, по който е извършена проверка и който е препратен от държавния здравен инспектор на директора на РЗИ – С.. На 18.02.2022г. е подадено искане до министъра на здравеопазването чрез системата за сигурно електронно връчване, което е първото искане с точно формулирани основание и искания. На 01.04.2022г. е подадено повторно искане.

Настоящият иск е предявен в 14-дневния срок, считано от датата на подаване на второто искане до министъра на здравеопазването на 01.04.2022г.

Посоченият в нормата на чл.256, ал.2 от АПК срок не санира бездействието на административния орган във връзка с първото искане и не преклудира възможността лицето да отправи отново същото искане за извършване на същите действия. Администрацията е длъжна да изпълнява задълженията си по закон и без да има отправено до нея искане от заинтересованите лица, поради което защитата срещу незаконосъобразно бездействие на администрацията не може да бъде ограничена само до еднократно подаване на искане и до оспорването му в 14-дневен срок. Докато бездействието продължава заинтересованата страна има право да отправя искания до администрацията за изпълнение на задълженията ѝ.

Възражението на ответника, че исканите действия не са фактически, а правни, е по съществуващото на иска, а не по допустимостта му, и ще бъде обсъдено по-долу.

Разгледан по същество, искът е основателен по изложените по-надолу мотиви.

#### Установени факти:

На 26.12.2021г. двете ищци са ваксинирани в Медицинския институт на МВР с еднородовата ваксина J. Към този момент ищцата А. Н. К., [дата на раждане], е била непълнолетна, а ищцата Б. Н. К., [дата на раждане] – малолетна. След поставяне на ваксините медицинският служител е установил, че не може да въведе данните в Националния имунизационен регистър, тъй като приложената ваксина не е одобрена за лица под 18-годишна възраст и електронната форма няма такава функционалност. Вместо това са въведени данни за приложена първа доза от ваксината Comirnaty на Р./В. и са издадени цифрови COVID сертификати на ЕС с такива данни – тези документи освен че са с невярно съдържание, имат и последващи ограничителни последици за ищците, тъй като незавършеният имунизационен цикъл ограничава възможностите за пътуване в страните от Европейския съюз. Наред с това след поставената пълна еднородова ваксина за възрастни J. не може да се постави втората доза на Comirnaty.

На 29.12.2021г. майката на ищците С. А. К. е подала сигнал до Министерството на здравеопазването (МЗ), в който е изложила фактите и е поискала да се намери

разрешение на проблема с истинността на информацията и издаването на съответния сертификат. Министърът е разпоредил проверка по сигнала. Сигналът е разгледан от държавния здравен инспектор, който е разпоредил проверка по случая, която да се извърши от Регионалната здравна инспекция (РЗИ) – С.. Проверката потвърждава поставянето на ишците на едnodозовата ваксина за възрастни в нарушение на издадените заповеди на министъра на здравеопазването. Предприети са административно-наказателни действия срещу медицинските лица и е стартирана процедура за премахване на недействителните записи от регистъра, видно от писмо с изх.рег.№96-00-3326/3/07.01.2022г. от директора на РЗИ С. до държавния главен инспектор. В административната преписка се съдържа писмо от директора на РЗИ С. до майката на ишците с изх.рег.№96-00-3301/2/ от 28.01.2022г., в което се обяснява, че в електронния регистър няма разрешена функция да се въведат данни за поставена ваксина J. на деца. Няма данни това и предходното писмо да са съобщени на ишците, нито има категорични данни към кой момент са заличени грешните записи за приложена първа доза на Comirnaty на Р./В..

С писмо изх. рег.№1289 от 20.01.2022г директорът на Медицинския институт към МВР е поискал разрешение от министъра на здравеопазването да се извършат необходимите действия от „Информационно обслужване“ АД (което дружество явно поддържа регистъра), за да се регистрират извършените ваксинации и да се издадат исканите сертификати.

Писмото от директора на РЗИ С. и предложението на директора на МИ към МВР са разгледани от директора на дирекция „Опазване на общественото здраве и здравен контрол“ при МЗ, който е изразил становище против „коригиране на грешката“ в националната информационна система, тъй като това „... ще създаде по-голям прецедент, както и ще позволи да се „узакони“ допуснатата грешка. Всяко влошаване на здравословното състояние на ваксинираните деца може директно да се свърже с неправомерно поставените им ваксини срещу COVID-19, което ще има дълготрайни и пагубни последици върху имунопрофилактиката, прилагана в изпълнение на националния имунизационен календар, не само ваксинацията срещу COVID-19“. Направено е предложение до заместник – министъра на здравеопазването да се предприеме друг подход за разрешаване на случая – контакт с родителите и ново ваксиниране след изтичане на необходимия период от време на принципа „Смеси и приложи“ след проучване на научни публикации и опита в други страни – писмо с рег.№94-10599 от 03.02.2022г.

На 18.02.2022г. и на 01.04.2022г. ишците са подали искания до министъра на здравеопазването да коригира данните в електронния имунизационен регистър и да издаде сертификати за ваксинация. Няма данни за извършени действия по исканията. В съдебното заседание процесуалният представител на ответника потвърди, че и към този момент не са вписани данните за приложената едnodозова ваксина J..

#### Правни изводи:

Предметът на производството по чл.256, ал.2 АПК е защита срещу бездействието на административния орган, когато последният е задължен да извърши определени фактически действия по силата на закона. Разпоредбата не дефинира понятието „бездействие“, поради което съдържанието му следва да бъде изведено по тълкувателен път. Настоящият решаващ състав споделя разбирането, че бездействие по смисъла на чл.256, ал.2 АПК представлява неизвършването на фактически

действия, при наличие на установено със закон задължение за извършването им. Задължението трябва да произтича от закон, разбран в най-широкия смисъл на това понятие – всяка разпоредба, съдържаща се в нормативен, подзаконов нормативен акт, заповед или инструкция, или друг вътрешнослужебен акт, с който се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица – по аргумент от чл.2,ал.2, т.3 от АПК. Задължението за органа възниква при настъпване на определен юридически факт – т.е. както възникването на задължението, така и съдържанието му не трябва да е опосредено от допълнително волеизявление. На задължението на административния орган, произтичащо пряко от закона, следва да съответства по силата на същия закон субективно право на гражданите, което право може да бъде реализирано директно по силата на правна норма чрез извършване на предписаното фактическо действие.

#### По отношение на бездействието за коригиране на данните за извършена имунизация

Съгласно чл.5 от Наредбата за имунизациите в Република България при възникване на извънредна епидемична обстановка, министърът на здравеопазването разполага с правомощие да разпoredи със заповед извършването на имунизация, като определи също териториалния обхват, реда и начина за провеждане, структурите, които участват, и специфичните изисквания към биопродуктите, които се прилагат. В изпълнение на това правомощие министърът на здравеопазването е издал Заповед №РД-01-726 от 23.12.2020г., с която нарежда стартирането на имунизационна кампания срещу COVID-19 на територията на цялата страна. Тази заповед има нормативен характер по смисъла на чл.1а от Закона за нормативните актове и чл.75 от АПК, тъй като съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган. Наред с това тя урежда първично обществените отношения във връзка със стартиралата имунизационна кампания.

Разпоредбата на чл.9 от Заповед №РД-01-726 от 23.12.2020г на министъра на здравеопазването създава задължение за медицинските лица да вписват извършените имунизации срещу COVID-19 и в електронния имунизационен регистър, създаден и поддържан като модул на Националната информационна система за борба с COVID-19. По-нататък в разпоредбата на чл.11 от заповедта са посочени точно данните, които подлежат на вписване, като в буква б) изрично са посочени задължителните данни за ваксинацията: дата и място на ваксинацията, ваксинален продукт (име, номер, на партида и сериен номер), прилагана доза ваксина (първа или последваща ваксинация, когато е приложимо).

Със Заповед №РД-01-202/02.04.2021г. е допълнена Заповед №РД-01-726 от 23.12.2020г, като е конкретизиран редът за въвеждане на данните в регистъра, за издаване на сертификати и за корекция или анулиране на данни. Съгласно чл.11а данните се въвеждат в регистъра в деня на поставяне на ваксината чрез медицински софтуер – чрез софтуера на общопрактикуващия лекар, ако ваксината е поставена от него, или чрез достъпване на сайта <https://imunno.his.bg/login>, ако ваксината е поставена от медицинско лице във временен имунизационен пункт.

Лицата, които въвеждат данните, не разполагат с възможност да ги променят или анулират. Тези действия са от изключителната компетентност на министъра на здравеопазването съгласно чл.11в от Заповед №РД-01-726 от 23.12.2020г, изменена и

допълнена със Заповед №РД-01-202/02.04.2021г. Единственото условие за корекция на данните е министърът на здравеопазването да получи положителното становище на РЗИ съгласно утвърдена стандартна процедура. Разумът на разпоредбата е да се въведе допълнителен контрол и да се обезпечи надлежна проверка на въведените вече данни. Становището на РЗИ следва да има за предмет само обстоятелството дали наистина са въведени погрешни данни по чл.11 от заповедта и да посочи верните данни. При положително становище – че наистина е допусната грешка при въвеждането на данните – за министъра на здравеопазването възниква задължението да ги коригира. Това задължение не е обусловено от никакви други условия – функционалности на системата, технически възможности на софтуера, възрастови ограничения и др.

В случая е безспорно, че за ищците са били въведени погрешно данни за извършената ваксинация. При безспорно установени грешни записи за министъра на здравеопазването е възникнало задължението да ги коригира, като отрази вярната информация. Техническите пречки са преодолими и не могат да служат като основание за бездействие. Всъщност, действителните мотиви за бездействието на ответника са разкрити в становището на директора на дирекция „Опазване на общественото здраве и здравен контрол“ при МЗ и те не са нито от техническо, нито от правно естество - грешката трябва да бъде прикривана, а не коригирана, за да не се свързват последващи здравословни проблеми на ищците с нея и да не се компрометира имунизационната кампания. Такова държавническо поведение е недопустимо.

Обстоятелството, че са заличени данните за приложена първа доза на Comirnaty на Р./В., не променя извода за бездействие на органа да отрази вярната информация. Абсолютно лишено от логика е становището на директора на дирекция „Опазване на общественото здраве и здравен контрол“ при МЗ, че вписването на верните данни ще „узакони“ грешката. Фактът, че на ищците е поставена ваксина за възрастни, която не е одобрена за деца, не може да бъде поправен или „узаконен“ - отговорността за медицинската небрежност се реализира по друг ред, административнонаказателен или наказателен, и няма връзка със задължението на органа да отразява вярната информация в имунизационния регистър. Точно обратното, след заличаването на погрешно вписаните данни без да са вписани верните данни, ищците фигурират в системата като неимунизирани лица, което не отговаря на действителния им здравен статус и така на практика Министерството на здравеопазването продължава да поддържа електронен информационен регистър с невярно съдържание.

Възражението на ответника, че корекцията на данните представлява правно действие, е неоснователно. Както първоначалното въвеждане на данните, така и изменението или заличаването им са чисто фактически действия. Както бе казано по-горе, становището на РЗИ по чл.11в от заповедта няма характер на правно действие, изразено чрез властническо волеизявление, а има само спомагателен характер дотолкова, доколкото да посочи допуснатото ли е въвеждане на невярна информация в регистъра и каква е вярната информация. При положение, че всяка доза от ваксинален продукт се индивидуализира с партиден и сериен номер и би трбвало да се води на

строг отчет, установяването на грешната информация не предполага никаква сложност и никакви правни действия. Съвсем риторично съдът задава въпроса как са отчетени в МЗ липсващите дози от ваксината J. след като за тях няма запис в имунизационния регистър.

#### По отношение на задължението за издаване на цифров сертификат за имунизация срещу COVID-19

Редът и условията за издаване на цифрови сертификати за имунизация срещу COVID-19 са уредени в Регламент 2021/953. Както е посочено в заглавието на регламента, целта на уредбата е да се улесни свободното движение по време на пандемията от COVID-19. А в рецитал 6 от преамбюла на регламента е посочена целта на предвидените ограничителни мерки - опазването на общественото здраве, като тези ограничения се прилагат в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, и по-специално принципите за пропорционалност и недискриминация. По-нататък в рецитал 7 се приема, че лицата, които са ваксинирани или които имат скорошен отрицателен резултат от изследване за COVID-19, както и за лицата, които са преболедували COVID-19 през последните шест месеца, е налице намален риск да заразят други хора със S.-CoV-2, следователно те не представляват значителен риск за общественото здраве и правото им на свободно движение не следва да бъде ограничавано, тъй като подобни ограничения не са необходими за постигането на целта за опазване на общественото здраве.

Легалното определение за ваксина е дадено в чл.2, т.3) от регламента: „ваксина срещу COVID-19“ означава имунологичен лекарствен продукт, *предписан* за активна имунизация с цел профилактика срещу COVID-19, причиняван от S.-CoV-2. Единственото изискване е продуктът да е предписан за активна имунизация, т.е. да е разрешен за употреба от Европейската агенция по лекарствата, която е компетентният за това орган. Не се поставят изисквания нито за възрастова група, нито за друга целева група.

Анализът на посочените съображения в преамбюла на регламента и на легалната дефиниция за ваксина обосновава извод, че единственият критерий за издаване на цифров сертификат е дали е приложена ваксина, за която е прието, че създава надеждна защита срещу COVID-19, и съответно лицата, на които е приложена, не носят риск за общественото здраве. Последващото одобряване на разрешени за употреба ваксини за различните възрастови групи не е предмет на регулация с регламента, тъй като то не е подчинено на преценката за риска за общественото здраве като цяло, а за риска за една група лица. Прилагането на ваксина, която не е подходяща за конкретната група, не носи риск за общественото здраве, а само за лицата, на които е поставена и по отношение на които може да прояви странични ефекти, по-големи от допустимите. Изложените от ответника аргументи, че ищците следва да се считат за неимунизирани лица, е лишено и от медицинска, и от формална логика. На ищците е поставена пълната доза за възрастен човек, поради което и в дълъг период занапред не може да им бъде поставена друга одобрена за възрастта им ваксина. Негативни последици от тази медицинска небрежност биха могли да възникнат единствено за ищците, но самите ищци не представляват риск за общественото здраве по смисъла на рецитал 7 от

преамбюла на регламента.

Противно на упоритите твърдения на ответника, не съществува никакво правно основание да бъде отказано издаването на цифров сертификат на ищците с вярната информация и съответно да им бъде ограничавано правото на свободно движение. Това ограничение е непропорционална и дискриминационна мярка и освен че не съответства на целта на Регламент 2021/953, то нарушава и чл.8 от ЕКПЧ. За да се счита за пропорционална, намесата в личния живот на ищците трябва да е най-малкото ограничаващо средство за постигане на търсената цел – предотвратяване разпространяването на COVID-19. А в случая е точно обратното – не само е създаден индивидуален риск за здравето на ищците, но се ограничава и една от основните свободи в ЕС – правото на свободно движение, въпреки че ищците не представляват риск за общественото здраве, тъй като поради получената по-голяма за възрастта им доза ваксина на още по-голямо основание не могат да разпространяват COVID-19.

Отказът да се издаде цифров сертификат представлява неравно третиране на ищците в сравнение с други ваксинирани лица с ваксината J., основано на възрастов признак, и поставянето на ищците в особено неблагоприятно положение, произтичащо от прилагането от органа на привидно неутрален критерий, който обаче не е обективно оправдан с оглед постигане на законова цел. Съгласно чл.4, ал.3 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДиск), такова неравно третиране се квалифицира като непряка дискриминация.

Съгласно чл.11б от заповедта на министъра за извършената ваксинация от регистъра се генерира документ (сертификат). В случая генерирането на цифровия сертификат е обусловено от корекцията на данните и представлява чисто фактическо действие. При въвеждането на вярната информация в регистъра не би следвало да има техническа пречка за издаване на цифров сертификат, а ако има такава, то тя е преодолима.

По изложените съображения бездействието на министъра на здравеопазването е незаконосъобразно като лишено от фактическо и правно основание, поради несъответствие с целта на закона и нарушаване на принципа за пропорционалност и на забраната за дискриминация. На основание чл.146, т.3, т.4 и т.5 от АПК то следва да се отмени, а преписката да се изпрати на министъра на здравеопазването за въвеждане на вярната информация в Националната здравно-информационна система - модул eИмунизация и за издаване на цифрови сертификати на ищците за ваксинация срещу COVID-19.

При повторното разглеждане на преписката министърът на здравеопазването следва да предприеме необходимите действие и да изиска от лицето, което поддържа регистъра, да отстрани техническите пречки за въвеждане на вярната информация и издаване на сертификатите, ако има такива. Доколкото грешката при въвеждането на данните е безспорно установена, включително и при проверката на директора на РЗИ С., не се налага да се изисква повторно становището му.

В изпълнение на правомощието си по чл.174 от АПК съдът определя



7-дневен срок за извършване на фактическите действия.

**Разноски:**

При този изход на правния спор разноските се поставят в тежест на ответника. На основание чл.143, ал.1 от АПК ответникът следва да възстанови на законния представител на ищците от бюджета на МЗ направените разноски в размер на 520 лева за държавна такса и адвокатски хонорар.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, Административен съд София - град, Второ отделение, 38 състав,

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** бездействието на министъра на здравеопазването, изразяващо се в невъвеждане на вярната информация в Националната здравно-информационна система - модул еИмунизация за извършена ваксинация на А. Н. К. и Б. Н. К. и в неиздаване на цифрови сертификати за ваксинация срещу COVID-19.

**ИЗПРАЩА** преписката на министъра на здравеопазването за извършване на фактическите действия по въвеждане на вярната информация в Националната здравно-информационна система - модул еИмунизация и издаване на цифрови сертификати за ваксинация срещу COVID-19 в 7-дневен срок от влизане в сила на съдебното решение.

**ОСЪЖДА** Министерството на здравеопазването да заплати на С. А. К. разноски в размер на 520 (петстотин и двадесет) лева.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена чрез Административен съд София-град в 14-дневен срок от съобщаването му.

**СЪДИЯ:**