

# РЕШЕНИЕ

№ 5367

гр. София, 29.08.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 25 състав,**  
в публично заседание на 28.03.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Боряна Петкова**

при участието на секретаря Мая Миланова, като разгледа дело номер **816** по описа за **2022** 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 вр. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалба на адв. Е. Г., като пълномощник на Р. Д. К. от [населено място], срещу РЕШЕНИЕ №РД-01-1046/ 23.12.2021г. на главния секретар на Министерството на здравеопазването (МЗ), с което е постановен изричен отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по Заявление с вх. №93-00-212/17.08.2021г.

Жалбоподателят претендира за недействителност на оспорваното Решение, като постановено в противоречие с материалноправните норми и с целта на закона и моли съда да го отмени със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. Еwentуално моли съда да обезсили Решение № РД-01-1046/23.12.2021г. като прогласи неговата нищожност. Поддържа, че предоставеният му с оспореното решение, „пълен“ достъп, всъщност е ограничен от административния орган само и единствено до поясненията, дадени в цитираното Приложение. Твърди, че копие от искания от него договор не му е бил изпращан и че реално му е отказан достъп до исканата от него информация. Смята, че с Решение №РД-01-1046/23.12.2021г. подаденото от него заявление повторно е оставено без уважение, като му е отказан достъп до искания договор за покупка на ваксина между РБългария и Pfizer/Biontech, доколкото според административния орган при новото разглеждане на заявлението и спазването на указанията в постановеното решение се е установило, че „исканата със

заявлението информация представлява защитена тайна в случаите, предвидени със закон“. Жалбоподателят приема, че не е налице нормативен акт, предвиждащ придаване на конкретната информация качеството на „защитена тайна“. Твърди, че Споразумението, с което Европейската комисия се упълномощава да предлага на участващите държави-членки и да сключва от тяхно име предварителни споразумения за покупка на ваксини, както и Споразумението за предварителна покупка (А.) за разработване, производство, опции за приоритетно закупуване и доставка на успешна ваксина срещу Covid-19 за държавите-членки на ЕС и Споразумение (РА) за бъдещи опции за разработка, производство и закупуване и за доставка на ваксини срещу Covid-19 за държавите-членки на ЕС не са публично достъпни, като липсват доказателства, че същите действително съдържат твърдените от органа клаузи за конфиденциалност. Дори и в споразуменията А. и РА да са налице защитени клаузи, то доколкото тези споразумения нямат силата на нормативни актове – информацията в тях не е такава по смисъла на чл.37, ал.1, т.1, пр. 2 <sup>то</sup> ЗДОИ. Изтъква, че в първоначалното си решение за предоставяне на достъп до информация административният орган е класифицирал исканата информация като такава по чл.37, ал.1, т.2 ЗДОИ, а към момента – неправомерно я е преквалифицирал като такава по чл.37, ал.1, т.1, пр. 2 <sup>то</sup> ЗДОИ с цел избягване на основанията за предоставянето ѝ при наличие на „надделяващ обществен интерес“. Претендира да му бъдат възстановени направените разноски по водене на делото.

Ответникът – ГЛАВЕН СЕКРЕТАР на Министерство на здравеопазването, оспорва жалбата. Чрез процесуалния си представител юрк. Х. поддържа, че постановеният акт е законосъобразен, издаден от компетентен орган в кръга на правомощията му и не са налице сочените основания за отмяна. Твърди, че в първоначалното производство са представили на заявителя публичната информация, която е публикувана от Европейската комисия със заличаване на определена част от информацията. Претендира за разноски. Доводи за неоснователност на жалбата излага и в представени по делото писмени бележки по същество на спора.

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

Със Заявление от 17.08.2021г. (вх. №93-00-212) жалбоподателят К. е сезирал Министерството на здравеопазването с искане да му бъде предоставена следната информация, изпратена по електронен път – на електронна поща, а именно: „Копие от договор за покупка на ваксина между РБългария и Pfizer/Biontech“.

Заявлението е изпратено от директора на Дирекция „Канцелария и административно обслужване“ до директора на Дирекция „Правна“ на МЗ за становище, на основание Вътрешните правила за достъп до обществена информация, създадена и съхранявана от МЗ, утвърдени със Заповед № РД-01-216 от 29.06.2016г. на министъра на здравеопазването.

С Решение №РД-01-727/26.08.2021г. на главния секретар на МЗ е предоставен пълен достъп до обществената информация, създадена и съхранявана от МЗ, съгласно приложение към решението. Обществената информация е била представена във формата на копия, предоставени по електронен път. В приложението (л. 18 и 19 по делото) се посочва електронен адрес, на който са публикувани споразуменията, до които се иска достъп, с определени ограничения на информацията. Сочи се, че споразуменията, до които се иска достъп, съдържат клаузи за конфиденциалност и че

информация за трети лица може да се предостави само след изразено съгласие на страните по тях – в случая Европейската комисия (ЕК) и съответния производител. Във връзка с подобни запитвания МЗ е изпратило две писма (на 23.12.2020г. и на 05.01.2021г.) до ЕК чрез Постоянното представителство на РБългария към ЕС в Б. с искане да получи писмено съгласие или отказ, както от самата ЕК, така и от производителите, по въпроси, засягащи информация от сключените споразумения. Позицията на ЕК е, че договорите трябва да бъдат защитени от съображения за поверителност, което е оправдано предвид силно конкурентния характер на пазара в световен мащаб. Всички дружества изискват тази чувствителна търговска информация да остане поверителна между страните по договора. След изразено съгласие от някои производители ЕК е публикувала споразуменията с тях с определени ограничения на информацията, които са достъпни на посочения в административния акт електронен адрес.

Решение №РД-01-727/26.08.2021г. на главния секретар на МЗ е обжалвано от заявителя и е отменено с Решение №7462 от 10.12.2021г. на АССГ по адм. дело №9179/2021г. С мотивите на решението съдът е дал указания по тълкуването и прилагането на ЗДОИ, като преписката е върната на административния орган за ново произнасяне съгласно тях. Посочено е, че Решение №РД-01-727/26.08.2021г. не е мотивирано, защото в него е указано, че се предоставя пълен достъп до информацията, но реално исканата информация - копие от договор за покупка на ваксина между РБългария и Pfizer/Biontech, не е предоставена на заявителя и това е по-скоро отказ за предоставяне на информацията.

С последващо Решение №РД-01-1046/23.12.2021г. главният секретар на МЗ, на основание чл.28, ал.2, чл.37, ал.1, т.1, предл. 2<sup>po</sup> ЗДОИ, при спазване на указанията по тълкуване и прилагане на закона, е отказал достъп до обществена информация по Заявление за достъп до обществена информация от 17.08.2021г. Подробно е мотивирано, че исканата информация представлява друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон.

Оспореното Решение е съобщено на жалбоподателя с писмо, изх. №93-00-212/23.12.2021г., получено на 04.01.2022г. от К., видно от известието за доставяне (л. 39 по делото).

При така установените факти, съдът приема от правна страна следното:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Насочена е срещу индивидуален административен акт, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл.40, ал.1 ЗДОИ. Подадена е в преклузивния срок за оспорване, от активно легитимирано лице с правен интерес.

Разгледана по същество жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Неоснователни са доводите на жалбоподателя за нищожност на обжалваното решение. Министърът на здравеопазването на РБългария е централен орган на изпълнителната власт съгласно чл.19, ал.2, т.4 от Закона за администрацията (ЗА). Като такъв той представлява държавен орган по смисъла на чл.3, ал.1 ЗДОИ. Следователно е задължен субект по ЗДОИ относно информацията, която се създава или съхранява в кръга на неговата компетентност. Д. на правомощия от горестоящия на подчинен нему административен орган е възможност, предвидена в закона, да бъдат предоставени част от нормативноустановените правомощия на горестоящия

орган на подчинен такъв. При делегацията действията са от името на органа, комуто са делегирани правомощия, като те се основават именно въз основа на това специално овластяване от горестоящия орган. Видно от т.14 на приетата по делото Заповед №РД-01-1045/22.12.2021г. на министъра на здравеопазването, на главния секретар на МЗ е възложено правомощието за подписване на решения за предоставяне или отказ от предоставяне на достъп от обществена информация. Изложеното налага извод, че административният акт е издаден от компетентен орган, в кръга на предоставените му правомощия.

На следващо място, актът е постановен в писмена форма, в която са изложени фактически и правни основания за издаването му, като са съобразени указанията по тълкуване и прилагане на закона, съобразно Решение №7462/10.12.2021г. по адм. дело №9179/2021г. При издаването му не са допуснати нарушения на административнопроцесуалните правила, които да бъдат определени като съществени по смисъла на чл.146, т.3 АПК.

За преценката за съответствие с материалния закон и целта на закона е необходимо на първо място да се посочи, че ЗДОИ регламентира един от способите за упражняване на конституционното право на достъп до информация. Според определението, дадено в чл.2, ал.1 ЗДОИ „обществена информация” е всяка информация, свързана с общественния живот в РБългария, която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона лица. По своя характер обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна. По смисъла на ЗДОИ официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия, а служебна тази, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации.

Нормата на чл.4, ал.1 ЗДОИ определя, че законът се прилага тогава, когато в друг закон не е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на информацията. В случая не се установява от данните по делото да е налице друг специален ред за достъп до исканата информация, изключващ приложимостта на нормите на ЗДОИ.

За да е обществена информацията по смисъла на чл.2, ал.1 ЗДОИ, следва да са осъществени двете визирани в нормата кумулативни предпоставки: информацията да е свързана с общественния живот в страната и едновременно с това да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение, относно дейността на задължените по закона субекти. В ЗДОИ не се съдържа легално определение на понятието обществен живот, но то е с достатъчно ясно съдържание - животът на обществото като група хора. С оглед на това всяка информация, която е свързана с живота на обществото има характер на обществена информация. Осъществяването на втората предпоставка е обвързано с правомощията и дейността на съответния публичен орган, защото само тогава информацията би могла да удовлетвори установената от закона специална цел.

В случая несъмнено информацията, която се съдържа в договорите за покупка на ваксини има характер на служебна обществена информация по смисъла на чл.11, вр. с чл.2 ЗДОИ – касае се за информация, свързана с общественния живот в РБългария, която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по ЗДОИ субекти.

ЗДОИ въвежда ограничение за предоставяне на достъп до обществена информация в

случаите по чл.37, ал.1 ЗДОИ, регламентиращ основанията за отказ за предоставяне на обществена информация - когато: 1) исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон; 2) достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес; 3) исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

Анализът на разпоредбата показва, че изключение от посоченото правило е допустимо само в хипотезата на надделяващ обществен интерес, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл.3, като във всеки конкретен случай, за да се позове на разпоредбата на чл.37, ал.1, т.1 и т.2 ЗДОИ задълженият субект следва да преодолее оборимата презумпция, установена в §1, т.5 и т.6 ДР ЗДОИ. По същество настоящият съдебен спор се състои в това дали основателно не е разкрита информацията, която производителите на ваксини са включили в клаузите за конфиденциалност. Още с първоначално издаденото решение на заявителя е била разяснена позицията на ЕК, според която всички дружества, договарящи ваксините, изискват тази чувствителна търговска информация да остане поверителна между страните по договора. ЕК приема, че това е оправдано предвид силно конкурентния характер на пазара в световен мащаб. Административният орган е посочил, че във връзка с други подобни запитвания е отправил искане до ЕК за предоставяне на писмено съгласие/отказ, както от самата ЕК, така и от производителите по въпросите, относно сключените споразумения. С оглед на това съдът намира, че административният орган е проявил необходимото процесуално активно поведение за установяване на отношението на третото лице към искането за предоставяне на обществена информация.

По този начин е изпълнена едната предпоставка на чл.37, ал.1, т.2 ЗДОИ, а именно да е налице изричен отказ на третото лице. Нещо повече, обосновано е засягането на интересите на третите лица с конкретни факти – посочено е, че е налице силна конкуренция на международния пазар, че ще се затрудни работата на ЕК в областта на обществените поръчки и т.н.

Отказът на третото лице може да бъде преодолян единствено при наличието на надделяващ обществен интерес – по аргумент от чл.37, ал.1, т.2 ЗДОИ. „Надделяващ обществен интерес“ е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл.3 ЗДОИ. Административният орган е длъжен да извърши преценка дали е изпълнена някоя от хипотезите на надделяващ обществен интерес по смисъла на §1, т.6 ДР ЗДОИ, като в случая той се е солидализирал със съображенията и преценката, извършена от ЕК. Нещо повече, хипотезите, установени в §1, т.6 ДР ЗДОИ, включват разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл.3 ЗДОИ, но настоящият случай не попада в нито една от тях. Макар министърът на здравеопазването да е задължен субект по чл.3 ЗДОИ, неговото задължение обхваща само информацията, която се създава или съхранява при него. Видно е, че страни по въпросните споразумения за доставка на ваксини не е министърът на здравеопазването, а държавата РБългария, от една страна, и производителите, от друга страна, по силата на колективни споразумения – правни рамки, създадени от ЕК. С издаване на Решение

№РД-01-727/26.08.2021г. на главния секретар на МЗ е предоставен достъп до информацията, която се съхранява от задължения субект, в обем и по начин, който да не разкрива информацията, засягаща третото лице и за която не е налице изрично съгласие за разкриване. Именно като последица от това решение е постановеният впоследствие отказ, тъй като обемът на публикуваната информация вече е бил преценен от страните по споразуменията и е бил публично достъпен на посочения електронен адрес ([https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccine-s-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccine-s-strategy_en)) преди датата на постановяване на Решение №РД-01-1046/23.12.2021г. Предоставянето на информацията не е било дължимо в пълен обем, поради посоченото по-горе. Ето защо постановеното решение се явява в съответствие на материалния закон.

Неоснователни са доводите на жалбоподателя, че процесният отказ е обвързан със споразумения, които нямат силата на нормативни актове. През 2020г. във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19 държавите-членки на Европейския съюз упълномощават Европейската комисия да сключва от тяхно име споразумения за покупка на ваксини срещу COVID-19. Упълномощаването е извършено чрез Споразумението, с което Европейската комисия се упълномощава да предлага на участващите държави членки и да сключва от тяхно име предварителни споразумения за покупка на ваксини с техни производители с цел държавите членки да се снабдят с ваксини в борбата с пандемията от COVID-19. Споразумението е одобрено с Решение №491 на Министерския съвет от 2020г. и е ратифицирано от Народното събрание със Закон за ратифициране на Споразумението, с което Европейската комисия се упълномощава да предлага на участващите държави членки и да сключва от тяхно име предварителни споразумения за покупка на ваксини с техни производители с цел държавите членки да се снабдят с ваксини в борбата с пандемията от COVID-19 (обн. ДВ, бр. 71 от 2020г.). Въз основа на него Европейската комисия е провела вид тръжни процедури за избор на производители на лекарствени продукти, с които сключва споразумения за доставка на ваксини срещу COVID-19 за държавите-членки, към които впоследствие държавите-членки имат възможност да се присъединят. Въз основа на това споразумение РБългария участва в Споразумението за предварителна покупка („А.“) за разработване, производство, опции за приоритетно закупуване и доставка на успешна ваксина срещу COVID-19 за държавите-членки на ЕС и Споразумението за закупуване („РА“) за бъдещи опции за разработка, производство и закупуване и за доставка на ваксини срещу COVID-19 за държавите членки на ЕС и получава ваксини срещу COVID-19, произведени от Pfizer-BioNTech. Съгласно чл.5 от „А.“ след като бъде сключено, условията на А. са правно обвързващи за участващите държави-членки, с изключение на тези, които са упражнили правото си да се откажат. Както бе споменато това споразумение е било ратифицирано със закон, приет от 44<sup>то</sup> НС на 31.07.2020г., в сила за РБългария от 12.08.2020г. Според предвиденото в Споразуменията („А.“ и „РА“) всяка информация по споразуменията е поверителна информация, с изключение на тази, за която получаващата страна може да докаже, че: й е била известна преди датата на разкриване, че е законно получена от трета

страна без никакво задължение за поверителност, че е публично достояние или е разработена независимо от получаващата страна без използване или позоваване на поверителната информация на разкриващата страна. Определянето на информацията по споразуменията като поверителна и предвиденият ред за разкриване на информацията само на представители на страната във връзка с изпълнението на споразуменията ограничава възможността тя да бъде разгласявана или споделяна свободно с трети лица, поради което представлява тайна.

За пълнота на изложението съдът намира за подходящо да посочи, че съгласно последователната практика (Решение № 4649 от 21.05.2004 г. на ВАС по адм. д. № 11128/2003 г. на ВАС, Решение № 14280 от 26.11.2009 г. по адм. д. № 2742/2009 г. на ВАС, Решение № 1514 от 09.03.2022 г. по адм. д. №9571/2021 г. на АССГ), по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до обществена информация, но не и само достъп до документи. Под обществена информация трябва да се разбира сведение, знание, свързано с обществения живот в страната, а не само нейният материален носител. В случая заявителят е посочил тъкмо документ – договор за ваксина между РБългария и Pfizer/Biontech, без да конкретизира каква точно информация, съдържаща се в договора, желае да достъпи. В този смисъл и трябва да се има предвид, че няма как административният орган да предостави достъп до желанния документ, а до информацията в него, което той е направил в законосъобразните рамки на възможностите си.

По изложените доводи, настоящият състав приема, че процесният Отказ е законосъобразен и като такъв не подлежи на отмяна.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.4 АПК на ответника се дължат разноски. Съгласно приложимата норма на чл.78, ал.8 от Гражданския процесуален кодекс в полза на юридически лица или еднолични търговци се присъжда и възнаграждение в размер, определен от съда, ако те са били защитавани от юрисконсулт. В настоящия случай ответникът е бил представляван от юрисконсулт, като съдът в съответствие с фактическата и правна сложност на делото и на основание чл.37, ал.1 от Закона за правната помощ във вр. с чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, определя размер на възнаграждението – 200 (двеста) лева.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК във вр. с чл.40, ал.3 ЗДОИ, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - град, Второ отделение, 25<sup>-ти</sup> състав,

## РЕШИ

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на Р. Д. К. от [населено място], срещу РЕШЕНИЕ №РД-01-1046/23.12.2021г. на главния секретар на Министерство на здравеопазването.

**ОСЪЖДА** Р. Д. К., ЕГН [ЕГН], да заплати на Министерството на здравеопазването, представлявано от министъра, с адрес – 1000 С., пл. „Св. Неделя“ №5, сумата 200 (двеста) лева – разноски по адм. дело №816/2022 г.

**Решението е окончателно и не подлежи на обжалване или протест.**

**СЪДИЯ**

Боряна Петкова