

РЕШЕНИЕ

№ 4562

гр. София, 29.06.2016 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 39 състав,
в публично заседание на 08.06.2016 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Миглена Николова

при участието на секретаря Ирена Йорданова, като разгледа дело номер **4499** по описа за **2016** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 40 ал.1 от ЗДОИ вр. чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба вх.№ У-ЗДОИ-24/26.04.16г на Т. Н. П. от [населено място], с проц.представител адв. А.К. против Решение № 11/08.04.16г на Директор на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при МФ, с което ѝ е отказан достъп до налична в Министерството на финансите информация, поискан от нея със заявление вх.№ У-ЗДОИ-24/31.03.16г.

В жалбата се твърди, че отказът е постановен в нарушение нормите на материалния закон и в противоречие с целта на закона. Органът се позовава на чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ, като приема, че поисканата информация няма самостоятелно значение. Твърди се, че поисканата информация има самостоятелно значение, тъй като не представлява препоръка, мнение, становище или консултация, а е от фактологичен характер. Освен това ограничението по чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ се прилага само в случаите, когато не е налице надделяващ обществен интерес-императивната норма на чл. 13 ал.4 от ЗДОИ. Органът не е извършил проверка дали е налице надделяващ обществен интерес, с което е нарушил административно-производствените правила. Поисканата информация представлява финансовата обосновка на проекти за нормативни актове и е такава с надделяващ обществен интерес. Тя представлява информация по чл. 28 ал.2 т.3 от ЗНА, следва да е част от мотивите/доклада към нормативния акт и подлежи на публикуване в интернет съгл. чл. 26 ал.2 от ЗНА. След като законодателят е предвидил публикуване на финансовите обосновки на нормативните актове, то значи е преценил същите като информация с надделяващ обществен интерес. Постановеният

отказ е в противоречие с целта на закона, като научаването на тази информация ще спомогне гражданите да си съставят мнение относно справедливостта и обосноваността на приетите проекти на нормативни актове. Информацията е от обществен интерес, тъй като узнаването ѝ би могло да провокира обществен дебат относно качеството на приетите разпоредби и нормотворческия процес в конкретните случаи. Общественият дебат по въпроси от обществен интерес е сърцевината на „демократичното общество“ съгл. практиката на ЕСПЧ. Моли се за отмяна на отказа като незаконосъобразен и задължаване на ответника да предостави исканата информация. В съдебно заседание жалбоподателката се представлява от адв. К., който поддържа жалбата и възразява срещу юрисконсултското възнаграждение/по мотиви, които ще изложи в писмени бележки/. В указания срок не са представени писмени бележки по същество на спора, вкл. мотивите за направеното възразение за юрисконсултското възнаграждение.

Ответната страна Директор на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при МФ се представлява в съдебно заседание от проц. представители ю.к. Ш., като оспорва жалбата като неоснователна и недоказана и моли за оставяне в сила на решението като правилно и законосъобразно. Моли се и за присъждане на юрисконсултско възнаграждение на осн. чл. 78 ал.8 от ГПК. В депозираните писмени бележки по същество на спора се сочи още, че търсената информация представлява служебна информация, която се събира, създава и съхранява във връзка с официална информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации, поради което няма самостоятелно значение. Изброяването на документи в чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ е примерно и не е изчерпателно. Органът не е изследвал въпроса дали търсената информация е с надделяващ обществен интерес, тъй като в заявлението липсва изрично позоваване на чл. 13 ал.4 от ЗДОИ. Информацията не е такава с надделяващ обществен интерес по см. на §1 т.6 от ЗДОИ, а ако с узнаването ѝ се цели повишаване прозрачността и отчетността на органа, то тази цел би се постигнала не с исканата информация, а с мотивите и доклада към проектите на актове на МС, които се публикуват в интернет на осн. чл. 26 ал.2 от ЗНА. Финансовата обосновка /съгл. чл. 35 ал.1 т.4 от Устройствения Правилник на МС и на неговата администрация/ е отделен документ от доклада и мотивите към законопроект, поради което не попада в хипотезите на чл. 28 ал.2 т.3 от ЗНА и не подлежи на публикуване/обществено обсъждане на проекта за нормативен акт/.

Жалбата е подадена в срока и съобразно изискванията на АПК, от лице с активна процесуална легитимация, срещу акт от категорията на чл. 40 ал.1 от ЗДОИ, пред компетентния съд, поради което същата е допустима и следва да бъдат разгледана по същество.

Съдът приема за установено от фактическа страна следното:

Със заявление вх. № У-ЗДОИ-24/31.03.16г. жалбоподателката /репортер на вестник „Сега“/ е поискала от Министъра на финансите достъп до следната информация, която да ѝ бъде предоставена на хартиен носител:

1/Копие от приложената финансова обосновка /по см. на чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА/ към Решение № 796/13.10.15г на МС и копие от изготвената стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта /по см. на чл. 35 ал.1 т.8 от УПМСНА/, при наличие на такава;

2/Копие от приложената финансова обосновка /по см. на чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА/ към Решение № 706/16.09.15г на МС и копие от изготвената стандартна

оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта /по см. на чл. 35 ал.1 т.8 от УПМСНА/, при наличие на такава;

3/Копие от приложената финансова обосновка /по см. на чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА/ към Решение № 542/23.07.15г на МС и копие от изготвената стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта /по см. на чл. 35 ал.1 т.8 от УПМСНА/, при наличие на такава;

4/Копие от приложената финансова обосновка /по см. на чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА/ към Постановление № 154/19.06.15г на МС;

5/Копие от приложената финансова обосновка /по см. на чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА/ към Постановление № 271/06.10.15г на МС;

Директор на Дирекция „ Човешки ресурси и административно обслужване“ при МФ /с делегирани правомощия съгл. Заповед № ЗМФ-1207/07.12.15г на Министъра на финансите/ се е произнесъл по заявлението с Решение № 11/08.04.16г, като на осн. чл. 28 ал.2 и чл. 37 ал.1 т.1 вр. чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ е отказал достъп до наличната в МФ информация. Органът е приел, че поисканата със заявлението информация е служебна информация / която се събира, създава и съхранява във връзка с официална информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации/, която е свързана с оперативната подготовка на органите и няма самостоятелно значение. Информацията е свързана с издаване на Решения на МС за одобряване на законопроект и на Постановления на МС за одобряване на допълнителни разходи/трансфери и за одобряване на допълнителни плащания от централния бюджет. Всички документи, създадени и събирани в процеса на подготовка на законопроект са част от неговото досие, нямат самостоятелно значение, поради което е налице основание за отказ по чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ. Търсената информация представлява документи и е по повод подготовката на ЗИДЗКПО, ЗИДЗАДС, ЗИДДОПК, както на проект на Постановление за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за 2015г и проект на Постановление за одобряване на допълнителни плащания от централния бюджет по бюджета на МТИТС за 2015г за приключването на инвестиционни проекти на НК“Железопътна инфраструктура“ по ОП“Транспорт“ 2007-2013г.

При така установеното, Съдът достига до следните правни изводи:

Съобразно изричната разпоредба на чл.145 ал.1 от АПК от компетентността на Съда е да се произнесе единствено по законосъобразността на оспорения административен акт, като проверява дали е издаден от компетентен орган и спазена ли е установената форма, спазени ли са процесуалноправните и материално-правните разпоредби по издаването му и съответства ли на целта на закона. Съдът извършва цялостна проверка относно законосъобразността на оспорения акт, като не се ограничава само до проверка на направените в жалбата твърдения за незаконосъобразност на акта. В кръга на извършваната цялостна служебна проверка от Съда по законосъобразността на акта в обжалваната му част, Съдът намира следното:

Решението е издадено от компетентен орган, в кръга на делегираните му с изрична заповед правомощия. Спазена е писмената форма по чл. 59 ал.1 от АПК, като решението съдържа реквизитите по чл. 59 ал.2 от АПК, вкл. фактически и правни основания за издаването му. В хода на административното производство не са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Изяснени са относимите факти на осн. чл. 35 от АПК. Органът действително /видно от

писмените бележки по същество и както твърди и жалбоподателката / се е произнесъл, без да направи проверка дали търсената информация е такава с надделяващ обществен интерес. Органът намира /видно от писмените бележки/, че не следва да извършва такава проверка, тъй като в заявлението за достъп липсва изрично позоваване на чл. 13 ал.4 от ЗДОИ. Този факт обаче следва да се разглежда през призмата на правилното приложение на материалния закон /длъжен ли е органа да направи проверка по чл. 13 ал.4 от ЗДОИ при наличие на хипотезата на чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ/, а не като процесуално нарушение на органа.

Спорът между страните е правен и се свежда до приложението на материалния закон и до противоречие на акта с целта на закона/ЗДОИ/. Съдът намира следното: Жалбоподателката е депозирала заявление за достъп до обществена информация, съобразено с изискванията на чл.26 ал.1 ЗДОИ за формите за предоставяне на достъп до обществена информация / искат се копия от документи, на хартиен носител/ и съдържа реквизитите по чл. 25 ал. 1 ЗДОИ.Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в Закона за достъп до обществена информация. Съгласно чл.2 ал.1 ЗДОИ „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. Съгл. чл. 2 ал.2 от ЗДОИ „ Информацията по ал. 1 е обществена независимо от вида на нейния материален носител“, а съгл. ал.3 на същия член „Информация от обществения сектор е всяка информация, обективизирана върху хартиен, електронен или друг носител, включително съхранена като звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществения сектор“.От буквалния прочит на ал.2 и ал.3 на чл. 2 от ЗДОИ се извежда извода, че обществената информация е обективизирана върху материален носител и е създадена или събрана от организация от обществения сектор. Съгл. § 1 т.1 от ДР на ЗДОИ „По смисъла на този закон:1. "Материален носител на обществена информация" е текст, план, карта, фотография, изображение, дискета, аудио- или видеокасета и други подобни“. От данните по делото става ясно, че поисканата информация е „обществена“ по см. на закона/ даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти/, като представлява документи, създадени и съхранявани от МФ / Финансови обосновки към законопроекти по чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА и Стандартни оценки на въздействието върху стопанската активност и заетостта по см. на чл. 35 ал.1 т.8 от УПМСНА/. Задължени да предоставят информация по ЗДОИ са субектите, посочени в чл. 3 от ЗДОИ и Министъра на финансите е задължен субект по смисъла на чл. 3 ал.1 от ЗДОИ.Процедурата за предоставяне на достъп до обществена информация е уредена в Глава трета от ЗДОИ. Съгласно чл.24 и сл. от ЗДОИ достъпът се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване.Съгласно чл.28 ал.1 ЗДОИ заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация се разглеждат във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране, а съгласно ал.2 на чл.28 ЗДОИ в срока по ал.1 органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение. От събраните по делото доказателства се установи, че по подаденото редовно от формална гледна точка заявление, в срока по чл.28 ал.1 от ЗДОИ

задълженият субект се е произнесъл с обжалваното решение в съответствие с изискванията на чл. 28 ал.2 от ЗДОИ. Нормата на чл. 37 от ЗДОИ изчерпателно определя хипотезите, в които е налице основание за отказ. В решението си органът се позовава на чл. 37 ал.1 т.1 от ЗДОИ- исканата информация е такава по чл. 13 ал.2 от ЗДОИ. Съгл. чл. 11 от ЗДОИ “ Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации“ . Съдът намира, че търсената информация представлява „служебна информация“/ която се събира, създава и съхранява в МФ във връзка с официалната информация по чл. 10 от ЗДОИ -проекти на нормативни актове/.Съгл. чл. 13 ал.1 от ЗДОИ „Достъпът до служебна обществена информация е свободен“ , като в чл. 13 ал.2 от ЗДОИ са посочени императивно и лимитативно хипотезите, когато този достъп може да бъде ограничен.Органът се позовава на чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ- информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации).Съдът намира, че търсената информация е свързана с оперативната подготовка на законопроекти /актове на органите/.Спорът между страните е дали тази информация има самостоятелно значение.Съгл. чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА, въпросите за разглеждане от Министерския съвет се внасят с придружително писмо, подписано от съответния главен секретар, както и редица документи, сред които финансова обосновка, одобрена от министъра на финансите за актове, които оказват пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет, съгласно приложение № 2.1; приложението се попълва и когато проектът на акт засяга взаимоотношения с централния бюджет на сметки за средствата от Европейския съюз. Доколкото се касае за законопроекти за ЗИДЗКПО, ЗИДЗАДС, ЗИДДОПК, както на проект на Постановление за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за 2015г и проект на Постановление за одобряване на допълнителни плащания от централния бюджет по бюджета на МТИТС за 2015г за приключването на инвестиционни проекти на НК“Железопътна инфраструктура“ по ОП“Транспорт“ 2007-2013г. , Съдът намира, че исканата информация представлява финансови обосновки по чл. 35 ал.1 т.4 б.А от УПМСНА/одобрени от Министъра на финансите/, както и стандартни оценки на въздействието върху стопанската активност и заетостта по см. на чл. 35 ал.1 т.8 от УПМСНА /поискани ако са налице такива, доколкото изготвянето на такива е предвидено в законодателната програма/. Съдът намира, че поисканите финансови обосновки към проекто-законови и проекто-постановления на МС и евентуално стандартни оценки на въздействието върху стопанската активност и заетостта към проекто-законови, нямат самостоятелно значение. Същите се създават целево/във връзка с конкретен проекто-акт на МС/, представят се от вносителя на проекто-акта при разглеждането му от МС, като видно от чл. 35 ал.1 от УПМСНА представляват необходима, задължителна и неразделна част от документацията, придружаваща проекто-акта при внасянето и разглеждането му от МС.Финансовата обосновка към конкретен проекто-закон или проекто-постановление /както е в случая/, се създава/одобрява единствено за целите на конкретния проекто-акт, обвързана е със съдържанието и предметните предели на конкретния проекто-акт и е неприложима както по отношение на друг проекто-акт, така и изолирано сама по себе си.Изложеното се отнася и до стандартните оценки на въздействието върху стопанската активност и заетостта, изготвени по отношение на проекто-закон, при условие, че са предвидени в законодателната програма. Съдът намира, че

изброяването в чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ / „мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации“ / е примерно и неизчерпателно. Поради което органът, сезиран със заявление по ЗДОИ, следва служебно да извърши проверка дали не е налице изключение по чл. 13 ал.2 от ЗДОИ за предоставяне на достъп до служебна информация /който достъп е свободен съгл. общото правило по чл. 13 ал.1 от ЗДОИ/, а ако констатира наличие на такова изключение/дори да не попада в примерното изброяване, както е в случая/, следва по отношение на него/изключението/, да провери дали не са налице изключенията по чл. 13 ал.3 и ал.4 от ЗДОИ. Не е необходимо и задължително заявителят да сочи наличието на изключения от изключението по см. на чл. 13 ал.3 и ал.4 от ЗДОИ, тъй като задължителното съдържание на заявлението е разписано в чл. 25 ал.1 от ЗДОИ и то не включва подобно задължение на заявителя. Ответникът е посочил в писмените си бележки, че не е извършил задължителната служебна проверка по чл. 13 ал.4, след като е констатирал изключение по чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ. Съгл. чл. 13 ал.4 от ЗДОИ обаче „Достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес“. Следователно, **отказът да се предостави информация по заявлението следва да е мотивирано с хипотеза по чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ, като обаче се отчете естеството на исканата информация в светлината на ал.4 от същия член /установено е от данните по делото, че не е налице хипотезата на ал.3/. Ако беше извършил такава проверка, органът следваше да прецени дали исканата информация попада в дефиницията на „надделяващ обществен интерес“ по см. на § 1 т.6 от ДР на ЗДОИ - когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. Видно от титулната част на заявлението за достъп, П. се е позовала на „основните принципи за управление на публичните финанси като отчетност и отговорност, прозрачност и ефективност“. Поради което Съдът намира, че **поисканата информация /служебна, без самостоятелно значение/, е такава с надделяващ обществен интерес, тъй като с узнаването ѝ се цели „повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3“ по см. на §1 т.6 от ДР на ЗДОИ.****

Изложеното обосновава извода, че решението е незаконосъобразно, постановено при неправилно тълкуване и прилагане на чл. 13 ал.4 вр. чл. 13 ал.2 т.1 от ЗДОИ. Същото следва да бъде отменено, а ответникът задължен да предостави поисканата със заявлението информация на осн. чл. 41 ал.1 от ЗДОИ.

Жалбоподателят не е направил искане за разноси, поради което такива няма да му бъдат присъдени.

Водим от горното и на основание чл.172 ал.1 и ал.2, чл. 173 ал.2 от АПК и чл. 41 ал.1 от ЗДОИ, Съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 11/08.04.16г на Директор на Дирекция „ Човешки ресурси и административно обслужване“ при МФ, по жалба вх.№ У-ЗДОИ-24/26.04.16г на Т. Н. П. от [населено място].

ВРЪЩА ПРЕПИСКАТА на Директор на Дирекция „ Човешки ресурси и административно обслужване“ при МФ за ново произнасяне по заявлението за достъп до обществена информация с вх.№ У-ЗДОИ-24/31.03.16г., съгласно задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона, изложени в мотивите на

настоящото решение, като на осн. чл. 174 от АПК и чл. 41 ал.1 от ЗДОИ **ГО ЗАДЪЛЖАВА** да предостави достъп до поисканата обществена информация в указания по чл. 28 ал.1 от ЗДОИ срок.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба в 14- дневен срок от получаване на съобщението за изготвянето му.

Съдия: