

РЕШЕНИЕ

№ 6109

гр. София, 27.10.2017 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав,
в публично заседание на 04.10.2017 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилка

при участието на секретаря Цветелина Заркова, като разгледа дело номер **5980** по описа за **2017** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 40, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/.

Образувано по жалбата на К Н. Н. срещу Решение № 95-00-49 от 09.05.2017 г. на директора на Дирекция „Правни дейности“ при Министерството на правосъдието в частта му, с която е отказан достъп до обществена информация по заявление вх. № 95-00-49/21.04.2017 г. Обосновават се съображения за незаконосъобразност на оспорения административен акт, като постановен в нарушение на изискванията за форма, на административно производствените правила и на материалния закон. Излагат се доводи за липсата на изрично произнасяне по формирания отказ за достъп до част от търсената обществена информация в разпоредителната част на решението, както и за неизлагането на фактически основания, послужили за постановяването на частичен отказ, изразяващи се в неидентифициране и непосочване на документите, в които се съдържа търсената информация. Изтъква се, че от страна на административния орган не е отчетено обстоятелството, че в своята цялост търсената информация има самостоятелен характер, тъй като липсва краен акт, от който заявителят би могъл да се информира по интересувания го въпрос. Не на последно място, се посочва липсата на обсъждане от страна на административния орган на наличието/липсата на надделяващ обществен интерес. Претендира се отмяната на оспореното решение в частта му относно отказа за предоставяне на достъп до обществена информация и задължаване на административния орган за нейното

предоставяне.

Ответникът - Директорът на Дирекция „Правни дейности“ при Министерство на правосъдието, чрез процесуалните си представители, оспорва жалбата по съображения, че в случая не е налице надделяващ обществен интерес, тъй като информацията е предоставена частично, а тази която не е предоставена е служебна информация, която няма самостоятелно значение, тъй като е създадена в производството по издаване на нормативен акт. Подробни съображения са изложени в депозираните по делото писмени бележки.

Административен съд София-град след като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства и извърши проверка на оспорения акт в съответствие с разпоредбата на чл. 168 от АПК, за да се произнесе съобрази следното:

Административното производство е образувано по заявление на К. Н. Н. (вх. № 95-00-49/21.04.2017 г.) до министъра на правосъдието за достъп до обществена информация, конкретизирана в три точки, както следва: „1. Копия от всички документи, свързани с решението/ решенията за публикуване за обществено обсъждане и предаването за съгласуване на Министерския съвет (включително за изготвянето на оценката за въздействие) на законопроекта за допълнение на Закона за българското гражданство (ЗБГ), публикуван на интернет страницата на Министерството на правосъдието в началото на м. април 2017 г.; 2. Оценката за въздействие на въвеждането на уседналостта в Изборния кодекс чрез този законопроект; 3. Официалната кореспонденция с президентството по този законопроект, ако има такава.“.

С писмо с изх. №95-00-49/27.04.2017г. заявителят е уведомен, че срокът за разглеждане на заявлението № 95-00-49/21.04.2017 г. е удължен с 14 дни, на основание чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ.

Административното производство е приключило с постановяване на решение № 95-00-49 от 09.05.2017 г. на директора на дирекция „Правни дейности“ при Министерството на правосъдието. Със същото е предоставен достъп до част от исканата информация, а именно: писмо рег. № 03-00-85/03.04.2017 г. до главния секретар на Министерския съвет; формуляр за частична предварителна оценка на въздействието относно проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за допълнение на ЗБГ; писмо рег. № 03-00-85/04.04.2017 г. до главния секретар на Министерския съвет и становище на дирекция „Модернизация на администрацията“ към Министерския съвет. Достъп до останалата част от търсената информация е отказан. От фактическа страна, отказът е мотивиран с това, че останалата търсена от заявителя информация следва да бъде квалифицирана като обществена служебна информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ - информация, която се създава и съхранява във връзка с официалната информация по повод дейността на задължения по чл. 3 от ЗДОИ субект и е свързана с оперативната подготовка на актовете му, поради което и няма самостоятелно значение. От правна страна отказът се основава на хипотезите на чл. 37, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ и чл. 37, ал. 1 т. 2 от ЗДОИ.

По делото е приложена заповед № ЛС-04-1343/05.08.2016 г., с която министърът на правосъдието, на основание чл. 28 и чл. 43, ал. 2, т. 3 и т. 5 във връзка с чл. 43, ал. 1 и чл. 44 от ЗДОИ, е определил директора на дирекция „Правни дейности“, за лице, което да взема решения за предоставяне или отказ от предоставяне на достъп до

обществена информация по ЗДОИ.

Въз основа на така установеното от фактическа страна, настоящият съдебен състав обосновава следните правни изводи:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА. Подадена е срещу акт, който може да бъде оспорен по съдебен ред и от лице, легитимирано да го направи в качеството си на неблагоприятно засегнат от него адресат, в частта му, с която се отказва достъп до търсена от него информация. По делото не са представени доказателства за датата на съобщаване на оспорения административен акт, което е в тежест за доказване на административния орган, поради което съдът приема, че жалбата е подадена в законоустановения срок.

Разгледана по същество жалбата е ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

В предварителен порядък за пълнота на проверката по чл. 168 от АПК, следва да се отбележи, че оспореното решение е издадено от компетентен административен орган - „задължен субект” по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, изрично упълномощен със заповед № ЛС-04-1343/05.08.2016г. на министърът на правосъдието, в съответствие с разпоредбата на чл. 28 от ЗДОИ.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в ЗДОИ. Редът и условията за предоставяне на достъп до обществена информация са подробно регламентирани в глава III на ЗДОИ. В чл. 28, ал.1 от ЗДОИ е установено изрично задължение на субектите по чл. 3 да разгледат подадените до тях заявления за достъп до търсената информация, като това задължение е скрепено със срок - не по-късно от 14 дни след датата на регистриране на заявлението. Съгласно, ал. 2 на чл.28 ЗДОИ в определения от закона срок органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация, за което уведомяват писмено заявителя.

По силата на чл. 38 от ЗДОИ административният орган е задължен в решението си за отказ за предоставяне на обществена информация да посочи правното и фактическо основание за отказ по този закон, при наличие на изпълнена процедура по глава Трета от закона (чл. 24 и сл.). Нарушаването на така установената в закона форма и съдържание на произнасянето на задължения по закона субект по отправено до него искане за достъп до обществена информация представлява нарушение по чл. 146, т. 2 от АПК. В настоящия случай, в оспорения административен акт е посочено единствено, че се предоставя частичен достъп до търсената информация, тъй като останалата търсена от заявителя информация следва да бъде квалифицирана като обществена служебна информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ - информация, която се създава и съхранява във връзка с официалната информация по повод дейността на задължения по чл. 3 от ЗДОИ субект и е свързана с оперативната подготовка на актовете му, поради което и няма самостоятелно значение. Липсва идентифициране, чрез посочване от страна на административния орган на вида, наименованието и издателя на документите съдържащи тази останала част от търсената обществена информация. Липсва и конкретизация по отношение на „останалата търсена информация“. Това общо формулиране на фактическите основания за постановяване на оспорения отказ възпрепятства упражняването на съдебен контрол по отношение на дадената от задължения по закон субект квалификация на информацията като „служебна обществена информация“.

За пълнота на изложеното относно нарушенията на изискванията за форма, следва да

се отбележи неоснователността на доводите на процесуалните представители на ответника за спазване на изискванията на чл. 38 от ЗДОИ. Действително, във визираната разпоредба не е посочено изрично, че решението, с което се отказва достъп до обществена информация следва да съдържа разпоредителна част, но изискването за това произтича както от общата норма на чл. 59, ал. 2, т. 5 от АПК, така и от самата характеристика на административния акт, какъвто е и решението за отказ, като властнически акт. Също така, с оглед изискването на чл. 38 от ЗДОИ трябва да се има предвид, че задължението за излагане на фактическото основание за издаване на решението за отказ не следва да се счита за изпълнено посредством цитиране от страна на административния орган на разпоредбата, послужила като правно основание за неговото издаване, както е в конкретния случай. Задължението за посочване на фактическото основание може да се счете за изпълнено единствено когато административният орган е посочил конкретните правни факти и обстоятелства, изпълващи състава на съответната правна норма, мотивирали го да издаде административен акт с конкретно съдържание. В случая такива факти и обстоятелства не са посочени. Това нарушение по същността си представлява самостоятелно основание за отмяна на оспорения отказ, тъй като от една страна ограничава правото на защита на неговия адресат, а от друга възпрепятства осъществяването на съдебния контрол за законосъобразност.

На следващо място, с оглед разрешаването на правния спор следва да се посочи, че ЗДОИ регламентира един от правните способи за упражняване на конституционното право на достъп до информация. В чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ законодателят е дал легална дефиниция на понятието обществена информация, достъпът до която законът регламентира. Именно по отношение на тази информация законодателят е вменил изричното задължение на задължените, по смисъла на чл.3, ал.1 от ЗДОИ, правни субекти да я предоставят. Разбира се, ЗДОИ не е средство за получаване на всякаква информация от държавните органи. Член 4, ал.1 от ЗДОИ определя, че законът се прилага тогава, когато в друг закон не е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. В настоящия случай, не се твърди и не се установява от данните по делото да е налице друг специален ред за достъп до исканата информация, дерогиращ приложимостта на нормите на ЗДОИ.

Легалната дефиницията на понятието „обществена информация” е дадена в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, съгласно която обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република Б. и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Съгласно цитираното определение в обхвата на "обществена информация" по смисъла на ЗДОИ попадат всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Съгласно чл. 9 от ЗДОИ обществената информация е официална и служебна, като според разпоредбата на чл. 10 от ЗДОИ официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия, а съгласно 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 техните администрации. С оглед на тези легални определения и предвид наличната информация по делото, настоящият съдебен състав намира, че информацията, по

отношение на която е постановен отказ за предоставяне, е служебна по своя характер, тъй като е свързана с оперативната подготовка на акт, а именно: решение на Министерския съвет за одобряване на проект за изменение и допълнение на Закона за българското гражданство, изготвен от Министерство на правосъдието, с оглед упражняване на правомощието му на законодателна инициатива.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен, като в ал. 2 са предвидени случаите, при които достъпът до такава информация може да бъде ограничен: 1. 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/; 2. информацията съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

В процесния случай от жалбоподателя в настоящото производство, заявител на достъпа, е поискано предоставяне на информация – всички документи, свързани с проект за допълнение на Закона за българското гражданско. Съдът намира, че така исканата информация, както правилно е посочил задълженият субект, няма самостоятелно значение по смисъла на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ и е свързана с оперативната подготовка на акт на органа – решение на Министерски съвет за одобряване на законопроект.

Следва да се отчете обаче степента на обществена значимост на оперативната подготовка на нормативните актове. Процедурата по изработване на проекти на нормативни актове е императивно уредена в Глава Трета от Закона за нормативните актове /ЗНА/. Законодателят е заложил принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност /чл. 26, ал. 1 от ЗНА/ още в началния етап на нормотворческия процес. Разпоредбите на чл. 26, ал. 2 и чл. 27, ал.1 от ЗНА постановяват императивни правила за действията на орган, предприел изработване на законопроект. Министерство - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерски съвет, го изпраща за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат. Проектът се оповестява публично, чрез официалната интернет страница на органа-вносител. Ето защо не може да се приеме, че конкретните действия на министъра на правосъдието по допълнението на Закона за българското гражданство представляват само служебна информация, създадена на един ранен етап, която е без самостоятелно значение.

Разпоредбата на чл.13, ал.4 от ЗДОИ постановява, че достъпът до служебна обществена информация не може да бъде ограничаван при наличие на надделяващ обществен интерес. Дори и да се приеме, че информацията е служебна, следва да се направи преценка дали са предпоставките на чл.13, ал.4 от ЗДОИ. Наличието на надделяващият обществен интерес е дефинирано в §1, т.6 от Допълнителните разпоредби 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 ЗДОИ. В настоящия казус, следва да се приеме, че тъй като чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение дали при изготвянето на законопроекта са спазени разпоредбите на ЗНА, в случая е наличие надделяващ обществен интерес, който дерогира ограничението на достъпа. Установяването на тези факти е насочено именно към повишаване на прозрачността и отчетността на

органа. Административният орган е изследвал предпоставките по смисъла на чл. 37, ал. 1, т.1 и т.2 от ЗДОИ, включително засегнати ли са интересите на трети лица и дали те са обективирали изричен отказ от предоставянето ѝ. Липсват обаче, каквито и да е мотиви налице ли е или не надделяващ обществен интерес. Преценката за наличието/липсата на надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на хипотезата по чл. 13, ал. 4, ЗДОИ, поради което и същата е в тежест на административния орган, съобразно принципа за служебното начало и задължението му за изясняване на фактите и обстоятелствата, съобразно текста на чл. 35 от АПК. Видно от съдържанието на решението в оспорената му част, в случая административният орган не е изложил мотиви в тази насока.

Така допуснатото от ответника нарушение на административно производствените правила е съществено и представлява самостоятелно основание за отмяната на акта - чл. 146, т. 3 от АПК.

По изложените съображения, оспореният отказ за достъп до обществена информация следва да бъде отменен, а преписката да се върне на административния орган за ново произнасяне, при спазване на изискването за форма и излагане на конкретни фактически и правни основания. При новото произнасяне, ответникът следва да съобрази и разпоредбата на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ, съгласно която достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.

С оглед на това и на основание чл. 172, ал. 2, чл. 173, ал. 2 и чл. 174 от АПК Административен съд София - град, Второ отделение, 56-ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на К Н. Н. решение № 95-00-49 от 09.05.2017 г. на директор на дирекция „Правни дейности“ при Министерство на правосъдието, в частта му, с която е отказан достъп до обществена информация по заявление вх. № 95-00-49/21.04.2017 г.

ИЗПРАЩА преписката на дирекция „Правни дейности“ към Министерство на правосъдието за ново произнасяне по заявление с вх. № 95-00-49/21.04.2017г. на К Н. Н., в частта с която е отказан достъп до обществена информация, при спазване на законоустановените срокове и при съобразяване указанията по тълкуването и прилагането на закона, дадени в мотивите на решението.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд, Тричленен състав в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: