

## РЕШЕНИЕ

№ 9088  
София, 14.06.2019

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на тринадесети май две хиляди и деветнадесета година в състав:**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

ГАЛИНА КАРАГЪЗОВА

**ЧЛЕНОВЕ:**

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

МАРИЯ НИКОЛОВА

при секретар                   Мадлен Дукова  
на прокурора                 Даниела Божкова  
от председателя             ГАЛИНА КАРАГЪЗОВА  
по адм. дело № 14682/2017.

и с участието  
изслуша докладваното

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба, подадена от директора на дирекция "Правни дейности" в Министерство на правосъдието, чрез процесуалните му представители юрисконсулти В. Домузчиева и С. Кирилова, против решение № 6109 от 27.10.2017 г., постановено по административно дело № 5980/2017 г. на Административен съд - София-град (АССГ), с което е отменено по жалба на К. Николов негово решение № 95-00-49 от 09.05.2017 г., в частта, с която е отказ достъп до търсената обществена информация.

В касационната жалба са развити доводи за неправилност на решението, поради необоснованост на изводите на съда и неправилно приложение на материалния закон - отменително основание по чл. 209, т. 3 от АПК, като се иска отмяната му и постановяване на ново по съществото на спора, с което оспорването на акта да бъде отхвърлено. Оспорва се изводът на съда, че липсва идентифициране на информацията, за която е постановен частичния отказ, тъй като самият заявител не е конкретизирал вида, наименованието и издателя на търсените документи. Твърди се, че информацията, по отношение която е постановен отказ е служебна обществена информация, която е свързана с оперативната подготовка на акт - решение на Министерския съвет и по отношение същата са налице ограниченията по чл. 13, ал. 2, т. 1 и 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), тъй като няма самостоятелно значение и от нея заявителят не може да си състави мнение относно работата на министъра на правосъдието. Налице е ограничението по чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, включващо случаите по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. В този смисъл се оспорва приетото от съда, че е необходима преценка за наличието на надделяващ обществен интерес, която е дължима само в случаите по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - когато достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на информацията, но не и в случаите по чл. 37, ал. 1, т. 1, във вр. с чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Не се претендират разноски.

Ответникът по касационната жалба – К. Николов, чрез пълномощника си адв. Кашъмов оспорва същата и моли съда да постанови решение, с което да я отхвърли като неоснователна. Не претендира разноски. Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба. Върховният административен съд (ВАС), в настоящия състав на Пето отделение, след като прецени данните по делото и доводите на страните и извърши служебна проверка на оспореното решение по реда на чл. 218, ал. 2 АПК, приема за установено следното:

Касационната жалба е подадена от надлежна страна, против подлежащ на оспорване съдебен акт, който е неблагоприятен за нея, както и в срока по чл. 211, ал. 1 от АПК, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество е неоснователна.

Предмет на контрол в производството пред АССГ е решение № 95-00-49 от 09.05.2017 г., издадено от директора на дирекция "Правни дейности" в Министерството на правосъдието, в частта, с която е отказан достъп до търсената обществена информация.

Съдът е обсъдил събраните по делото доказателства и е приел за установено от фактическа страна, че административното производство е образувано по заявление на К. Николов - вх. № 95-00-49/21.04.2017 г. до министъра на правосъдието за достъп до обществената информация, посочена в заявлението и касаеща предоставяне на 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., оценката за въздействие на въвеждането на уседналостта в Изборния кодекс чрез този законопроект и официалната кореспонденция с президентството по този законопроект, ако има такава.

След удължаване на срока за произнасяне, за което заявителят е уведомен, е издадено оспореното решение, с което е предоставен достъп до част от исканата информация - подробно описани документи, в това число и формуляр за частична предварителна оценка на въздействието относно проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за допълнение на ЗБГ и е отказан достъп до "останалата част от търсената информация". За същата е прието, че е обществена служебна информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, която се създава и съхранява във връзка с официалната информация по повод дейността на задължения по чл. 3 от ЗДОИ субект, но е свързана с оперативната подготовка на актовете му, поради което няма самостоятелно значение и е налице хипотезата 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. Съдът е установил, че решението е издадено на основание заповед № ЛС-04-1343/05.08.2016 г., с която министърът на правосъдието 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.

При така установеното от фактическа страна, съдът от правна страна е приел, че оспореното решение е издадено от компетентен административен орган, като задължен

субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, изрично упълномощен със заповедта на министъра на правосъдието, в съответствие с разпоредбата на чл. 28 от ЗДОИ.

Приел е нарушение на изискванията на чл. 38 от ЗДОИ, тъй като в оспореното решение е посочено, че се предоставя частичен достъп до търсената информация, тъй като "останалата търсена от заявителя информация" няма самостоятелно значение, т. е. липсва идентифициране и конкретизиране, чрез посочване от страна на административния орган на вида, наименованието и издателя на документите, съдържащи тази "останала част" от търсената обществена информация. Съдът е посочил, че подобно общо формулиране на фактическите основания за постановяване на оспорения отказ възпрепятства упражняването на съдебен контрол и не изпълнява изискванията на чл. 38 от ЗДОИ, което може да се счете за изпълнено само когато административният орган е посочил конкретните правни факти и обстоятелства, изпълващи състава на съответната правна норма, мотивирали го да издаде административния акт, каквито в случая не са посочени.

Първоинстанционният съд е приел, 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 - 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. Съдът е посочил, че макар исканата информация да няма самостоятелно значение по смисъла на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ и да е свързана с оперативната подготовка на акт на органа, следва да се отчете степента на обществена значимост на оперативната подготовка на нормативните актове, законово уредена в Глава Трета от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Законодателят е заложил принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност, по аргумент от чл. 26, ал. 1 от ЗНА, като нормите на чл. 26, ал. 2 и чл. 27, ал. 1 от ЗНА постановяват императивни правила за действията на орган, предприел изработване на законопроект - съгласуване с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат, публично оповестяване и т. н., поради което не може да се приеме, че тази информация е без самостоятелно значение. Освен това е приложима и разпоредбата на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ, съгласно която достъпът до служебна обществена информация не може да бъде ограничаван при наличие на надделяващ обществен интерес. В случая, дори и да се приеме, че информацията е служебна, административният орган е дължал преценка дали са предпоставките на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ - наличие на надделяващ обществен интерес, по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДОИ, каквато преценка не е извършена. Същата е елемент от фактическия състав на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ, поради което е в тежест на административния орган, като неизлагането на мотиви съставлява съществено нарушение на административно производствените правила и е самостоятелно основание за отмяната на акта. По тези съображения съдът е постановил отмяната му и е върнал преписката на административния орган за ново произнасяне, при спазване на изискването за форма и излагане на конкретни фактически и правни основания и съобразяване на разпоредбата на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ.

Оспореното съдебно решение е валидно, допустимо и правилно. Правилно съдът е приел, че липсва идентифициране на информацията, за която е

постановен частичния отказ, т. е. налице е нарушение на изискването за форма на акта, в това число и във връзка с посочване на фактическите основания за постановяването му. Съдът правилно е приложил нормата на чл. 38 от ЗДОИ, съгласно която в решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се посочват правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване. Общото формулиране на отказ за "останалата част" от търсената информация не очертава предметния обхват на отказа, прави волеизявлението неясно, което правилно е прието от АССГ за съществено нарушение на изискванията на АПК по чл. 146, т. 2 от АПК.

Не може да се възприеме за основателно възражението в касационната жалба, че самият заявител не е конкретизирал вида, наименованието и издателя на търсените документи. Преди всичко на заявителят не е вменено от закона подобно задължение, тъй като същият може и да не знае точния вид, наименование и издател на търсения документ. Какво следва да се съдържа в заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация е регламентирано в нормата на чл. 25 от ЗДОИ, като освен посочване на трите имена, съответно наименованието и седалището на заявителя, адреса за кореспонденция и предпочитаната форма за предоставяне на достъпа до исканата информация, заявителят е длъжен да направи описание на исканата информация. Законът прави ясно разграничение между понятията обществена информация и документ, като един от възможните нейни носители. Съгласно чл. 2, ал. 1, 2 и 3 от ЗДОИ обществена информация по смисъла на закона 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, независимо от вида на нейния материален носител, като в частност информация от обществения сектор е всяка информация, обективизирана върху материален носител, включително съхранена като документ, звукозапис или видеозапис, и поддържана и в електронен вид. В § 1, т. 1 от ЗДОИ се съдържа легалната дефиниция на понятието материален носител, като съгласно същата това е всеки хартиен, технически, магнитен, електронен или друг носител независимо от вида на записаното съдържание – текст, план, карта, фотография, аудио, визуално или аудио-визуално изображение, файл и други подобни. Заявителят дължи описание на обществената информация, а не точна индивидуализация на търсените в документи.

На второ място, ако административният орган е счел, че искането за достъп до обществена информация е неясно относно предмета, същият е разполагал с дадената му от нормата на чл. 29 от ЗДОИ възможност да изиска от заявителя нейното уточняване. Според чл. 29 от ЗДОИ, в случай, че не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация, като съгласно ал. 2 на същия текст, ако заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни, заявлението се оставя без разглеждане.

В случая не е процедирано по посочения ред, като заявлението очевидно е прието за ясно и отговарящо на изискванията на чл. 25 от ЗДОИ. В този смисъл възражението в касационната жалба, че от заявлението не става ясно какво иска заявителят, поради което в оспорения административен акт е употребена тази обща формулировка, освен че се предявява едва в касационното производство, което е недопустимо, е и неоснователно и

следва да бъде отхвърлено. Правилно съдът е приел нарушение на изискванията за форма на акта.

Неоснователно е и възражението относно изводите на съда по приложението на нормите на чл. 13, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 37, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗДОИ, съответно относно приетото, че следва да бъде преценено наличието на надделяващ обществен интерес.

Не спорно между страните, че търсената информация е служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. Не е спорно и обстоятелството, че същата е създадена и съхранявана във връзка с официалната информация по повод дейността на задължения по чл. 3 от ЗДОИ субект и е свързана с оперативната подготовка на акта му за внасяне в Министерския съвет на проект за изменение и допълнение на Закона за българското гражданство. Оспорва се изводът на съда, че независимо от този характер на информацията - служебна обществена информация, с оглед спецификата на законодателния процес и вмененото от закона провеждане на същия при повишена прозрачност и спазване на принципите на обосноваване, стабилност, откритост и съгласуваност, същата не е без самостоятелно значение.

Този извод на съда се споделя от настоящият касационен състав. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен, като съгласно ал. 2 може да бъде ограничен в две хипотези: по т. 1 ако информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение и по т. 2 ако 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 случая не сме изправени пред данни за наличие на основанията, визирани във втората хипотеза. Първата хипотеза, за която в случая са налице данни, изисква кумулативното наличие и на двата елемента от фактическия състав на нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ - информацията да е свързана с оперативната подготовка на актовете и да няма самостоятелно значение. В рамките на законодателния процес обаче, в съгласувателната процедура всяко съгласувателно становище, обосновка, оценка на въздействието, финансова обосновка имат свое самостоятелно значение, доколкото съдържат крайно заключение/произнасяне на съответния овластен орган по разглеждания въпрос, независимо че са част от процедурата по съгласуване или обсъждане. В този смисъл, правилно първоинстанционният съд е приел, че търсената информация е служебна обществена, но не е без самостоятелно значение. Освен това, правилно са възприети възраженията на жалбоподателя, че само тогава, когато има краен акт, от който гражданите могат да се информират може да се приеме, че информацията е без самостоятелно значение. Във всички други случаи информацията, дори и когато е подготвителна, има самостоятелно значение, ако такъв краен акт не е издаден, няма мотиви, от които заявителят може да се информира и да състави свое мнение, както е в настоящия случай. В този смисъл е решение № 4694/16.05.2002 г., постановено по адм. дело № 1543/2002 г. на ВАС, петчленен състав.

Дори и да се приеме изцяло изпълнение на елементите на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, за да се приеме приложимост на ограничението, уредено с тази норма, следва да се прецени наличието или липсата на надделяващ обществен интерес, както правилно е приел и АССГ. Правилно е прието, че административният орган дължи тази преценка на

основание чл. 13, ал. 4, във вр. с § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, като в случай на наличие на надделяващ обществен интерес достъпът до информацията не може да бъде ограничаван. Това задължение на органа следва да бъде изпълнено, независимо дали заявителят се е позовал на цитирания текст. В специалния закон липсва уредба, поради което са приложими общите разпоредби на АПК - чл. 35 от АПК задължаващ административния орган да издаде акта след изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая. В този смисъл е правилен изводът в обжалваното решение, че достъпът до обществена информация не може да бъде ограничаван, предвид разпоредбата на чл. 13, ал. 1 и ал. 4 от ЗДОИ.

Неоснователно е и възражението в касационната жалба, че административният орган дължи преценка за наличието или липсата на надделяващ обществен интерес само в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, а настоящият случай попада в тази на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. По изложените вече съображения относно приложимостта на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ възражението е неоснователно.

В случая органът не е преценил дали е надделяващ обществен интерес, по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ при наличието на който съгласно чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация не може да бъде ограничаван. Законосъобразен и обоснован е изводът на съда, че в случая чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение дали при изготвянето на законопроекта са спазени разпоредбите на ЗНА, а установяването на тези факти е насочено към повишаване на прозрачността и отчетността на органа. Тежестта на оборване на презумпцията по § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ е на органа, който при отказа не е изложил мотиви в това отношение, поради което правилно преписката е върната за ново произнасяне, след отмяната на административния акт.

Първоинстанционният съд правилно е приложил материалния закон. По изложените съображения не са налице отменителните основания, посочени в касационната жалба и решението следва да бъде оставено в сила. Разноски не са претендирани и не следва да бъдат присъждани. По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2 от АПК, Върховният административен съд, Пето отделение,

#### РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 6109 от 27.10.2017 г., постановено по адм. дело № 5980/2017 г. на Административен съд - София-град. Решението не подлежи на обжалване.