

# РЕШЕНИЕ

№ 635

Търговище, 13.05.2024 г.

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административният съд - Търговище - II състав, в съдебно заседание на дванадесети април две хиляди двадесет и четвърта година в състав:

**СЪДИЯ: АНЕТА ПЕТРОВА**

При секретар ИВАЛИНА СТАНКОВА като разгледа докладваното от съдия АНЕТА ПЕТРОВА административно дело № 20247250700066 / 2024 г., за да се произнесе взе предвид следното:

**Производството е по реда на чл. 40 от Закона за достъп до обществена информация/ЗДОИ/ във вр. с чл. 145 и сл.от Административно - процесуалния кодекс/АПК/.**

Образувано е по жалба на М. З. С. от [населено място], [улица], действаща чрез процесуалния си пълномощник адв. С. А. от АК - София, против Решение №94-2#3/24.01.2024г. на Омбудсмана на Република България, с което е постановен изричен отказ за достъп до обществена информация по заявление с рег.№94-2 от 11.01.2024г. В жалбата се визират допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, нарушение на материалния закон и несъответствие с целта на закона при издаване на обжалваното решение. Сочи се, че исканата информация е обществена, тъй като е свързана с предвидената по закон дейност на омбудсмана да проверява жалби и сигнали, както и да получава навременна, точна и пълна информация от органите, включително на местната власт и техните администрации по смисъла на чл. 19, ал. 1, т. 2 и чл. 20, ал. 1, т. 2 от Закона за омбудсмана. Твърди се, че чрез търсената информация заявителката би могла да си състави мнение относно дейността на омбудсмана по проверка на сигнали и жалби чрез кореспонденцията с орган и администрация на местното самоуправление. На следващо място се акцентира, че заявителката не е поискала

достъп до цялата информация по конкретен случай, по който тя не е сигналподател; не е поискала достъп до личните данни или информация от личен характер на подателя на жалбата или сигнала; поискала е достъп до обществената информация, съдържаща се в кореспонденцията между две администрации и отнасяща се до решаването на ноторноизвестния социален проблем на водоснабдяването на [населено място]. Жалбоподателката визира нарушение на чл. 7, ал. 1 и чл. 37 от ЗДОИ във връзка с чл. 41 от КРБ като твърди, че липсва законово основание за отказ, тъй като : 1/ по правилото на чл. 15 ЗНА цитираната в оспорения акт като такова основание норма на чл. 7, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана не може да дерогира закона - в случая ЗДОИ/чл.7 ал.1/ и Закона за омбудсмана; 2/ разпоредбата на чл. 7, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана не предвиждала основание за отказ, тъй като от тълкуването ѝ следвало, че тя не създава права и задължения, нито съдържа забрана, а има по - скоро информативен характер и препраща към реда на ЗДОИ. По изложените съображения жалбоподателката моли съда да отмени оспореното решение и да даде задължителни указания на административния орган за продължаване на административното производство по предоставяне на исканата обществена информация.

В проведеното по делото открито съдебно заседание жалбоподателката и нейният процесуален пълномощник адв. С. А. от АК - София, поддържат подадената жалба и акцентират на аргумента, че приложимият към случая процесуален ред е този по ЗДОИ, който се базира на предвиденото в нормата на чл. 41 от КРБ. Сочи, че няма данни омбудсманът на Република България да е извършил процедура по чл. 31 ЗДОИ с искане на съгласие от трети лица и не е правил преценка дали да предостави поне частично исканата информация, като уточнява, че в случая не се касае за лични отношения и права на трети лица, а за кореспонденция между органи с оглед решаване на важен обществен проблем. Прави претенция за присъждане на съдебни разноски за адвокатско възнаграждение съобразно списък на разноските и приложени в този аспект доказателства.

**Отвeтникът по оспорването - Омбудсман на Република България с адрес в [населено място],** редовно призван, не се явява и не изпраща представител в съдебно заседание, но от същия е депозирана писмена защита, в която оспореното решение се поддържа като законосъобразно и правилно и се моли за отхвърляне на жалбата като неоснователна. В защитата се признава качеството на омбудсмана на задължен субект по смисъла на чл. 3 ЗДОИ, но се акцентира на факта, че заявлението за достъп до обществена информация касаело жалба, постъпила от лице, различно от заявителя в производството - Гражданско обединение „Вода за Омуртаг“, при което се позовава на чл. 7 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана относно неприкосновеността на кореспонденцията между омбудсмана и лицата, които се обръщат към него с жалби и сигнали, и на предвиденото в тази норма ограничение, изразяващо се в това, че лицата, които са се обърнали е жалби и сигнали до омбудсмана имат право на достъп до кореспонденцията между омбудсмана и други органи или лица само във връзка с техните жалби и сигнали по реда на ЗДОИ. Изразява становище, че Правилникът

за организацията и дейността на омбудсмана е одобрен с решение от Народното събрание и е обнародван в „Държавен вестник“, което определяло специфичния му нормативен характер и същият представлявал валидно нормативно основание за постановяване на отказ от предоставяне на достъп до обществена информация. Счита, че въпреки законово заложения публичен характер на дейността на омбудсмана, противоречащо на чл. 34 от КРБ би било да се приеме, че всяко лице може да иска предоставяне на резултатите от проверки по всяка жалба, по която прецени. Също така сочи, че в производствата по Закона за омбудсмана запазването на тайната на кореспонденцията е част от правото на лицата на защита, съгласно чл. 56 от КРБ и в същите следва да се съблюдава защитата на личните данни на физическите лица - подали жалби и сигнали до омбудсмана.

В Определение №360/15.03.2024г. по настоящото дело съдът е преценил жалбата като редовна и допустима по изложените в съдебния акт съображения.

*След преценка на становищата на страните и събраните по делото доказателства, съдът приема за установено следното от фактическа страна по административно-правния спор:*

Със заявление, заведено с вх.№94-2/11.01.2024г. от регистъра на омбудсмана на Република България, жалбоподателката М. З. С. като представител и лице за контакт на Гражданско обединение "Вода за Омуртаг" е поискала да ѝ се предостави достъп до следната актуална към датата на отговора информация, а именно : копие на писмо № 91-00-1291-3/8.12.23г. от заместник - кмета на О. О. до омбудсмана на Република България. В заявлението е уточнено, че стойностите по договори, имената на лицата, фирмите (вкл. фирмените БУЛСТАТ, фирмени контакти и адрес и пр.) и институциите, засегнати в тази информация са обект на обществена информация и интерес, по тях се разходват обществени средства, те засягат надделяващ обществен интерес, поради което се настоява да бъдат предоставени също, а не скрити, като е посочено, че по същите аргументи за тях не се изисква искане за разрешение от трети лица. Изрично е заявено исканата информация да се изпрати по електронен път на интернет адрес: [\[електронна поща\]](#), като са посочени и алтернативни начини за изпращането ѝ по електронен път. Заявлението е подписано с електронен подпис от М. З. С. като представител на Гражданско обединение "Вода за Омуртаг".

С Решение №94-2#3/24.01.2024г. омбудсманът на Република България проф.д-р Д. К. се е произнесла по постъпилото заявление като изрично е отказала достъп до обществена информация относно: копие от писмо №91-00-1291-3/08.12.2023 г. от заместник-кмета на О. О. до омбудсмана на Република България. В мотивите на постановеното решение органът се е позовал на дадените в нормите на чл. 2 ал.1, чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ легални дефиниции на понятията „обществена информация“, като е признал качеството си на задължен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ. В решението е налице позоваване на нормата на чл. 7, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, съгласно която кореспонденцията между омбудсмана и лицата, които се обръщат към него с жалби и сигнали, е неприкосновена, не подлежи на проверка и не може да бъде

използвана като доказателствено средство в никакви производства. Посоченото в акта правно основание за направения отказ е разпоредбата на чл. 7, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, според която лицата, които са се обърнали с жалби и сигнали до омбудсмана, имат право на достъп до кореспонденцията между омбудсмана и други органи или лица във връзка с техните жалби и сигнали по реда на ЗДОИ. В съответствие с тази разпоредба е и изложеното фактическо основание за отказа, а именно : „При проверка се установи, че търсеният документ не е постъпил в институцията на омбудсмана по жалба, подадена от Гражданско обединение „Вода за Омуртаг“ или от г-жа М. З. С., а по жалба от друго лице.“. Органът се е обосновал и с принципа за неприкосновеност на кореспонденцията, заложен чл. 34 от КРБ, като е приел също, че тайната на кореспонденцията в производствата по Закона за омбудсмана е част от правото на лицата на защита съгласно чл. 56 от КРБ. Разпоредено е решението да се изпрати на заявителя по електронен път и това сторено посредством изпращане на електронно съобщение чрез ZIMBRA до заявителя на 24.01.2024г.

Във връзка с основния аргумент за отказа в оспореното решение от оспорващата страна е представено и прието в съдебно заседание като доказателство писмо изх.№14919/29.12.2023г.на омбудсмана на Република България, адресирано до седем адресата, сред които са кмета на О. О. и жалбоподателката г-жа М. С. от Гражданско обединение „Вода за Омуртаг“ с ел.поща: [\[електронна поща\]](#). В началото на писмото е посочено, че същото се отнася до жалби №14919/2023 г. и №14925/2023 г. до омбудсмана на Република България. Писмото започва с напомнянето, че към всички изброени адресати и към омбудсмана се е обърнало Гражданско обединение „Вода за Омуртаг“ чрез г-жа М. С. относно процеса по реализиране на строеж „Допълнително водоснабдяване от язовир Ястребино“ към водопроводната мрежа на [населено място] за преодоляване на многогодишния тежък режим на водата. Посочено е, че омбудсманът е ангажиран с този проблем от години и последният е представен и в Годишните доклади за дейността на омбудсмана. В писмото е коментирано, че от Гражданското обединение са посочени изпълнените към момента мероприятия за привеждане във функционална годност на съществуващите помпени станции като подобект „Помпени станции Омуртаг - I-ви и II-ри подеи“, а по данни на зам.-кмета на община Омуртаг (писмо №91-00-1291-3/8.12.23 г. до омбудсмана) бил въведен в експлоатация Подобект „Кабелна линия 20 kV и БКТП 1x250 uVA-20/0,4kV“ и били предприети действия за комплектуване на строителни книжа, за въвеждане в експлоатация на системата за предотвратяване на воден удар, за геодезическо заснемане на водопровода за извършване на съпоставка с одобрения ПУП-ПП и съответно за изменение на плана. В края на писмото омбудсманът се обръща към адресатите : министър на РРБ, началника на ДНСК, председателя на У. и изпълнителен директор на „Български ВиК холдинг“, областен управител на област Търговище, управител на „ВиК“ООД - [населено място] и кмета на О. О. по компетентност за информацията относно правната, финансовата и организационна осигуреност на необходимите дейности за окончателно приключване на строеж „Допълнително водоснабдяване от язовир Ястребино“. Именно цитираното в това писмо писмо от зам.-кмета на община Омуртаг до омбудсмана е информацията, до която е поискала достъп жалбоподателката по настоящото дело. В направените по

реда на чл. 145 ал.1 ГПК във вр.с чл. 144 АПК в съдебно заседание уточнения от жалбоподателя С. следва, че тя е подала до омбудсмана на Република България жалба с вх.№14919/15.12.2023г. и именно във връзка с тази жалба е получила горепосоченото - писмо отговор, с което омбудсманът изисква информация от редица институции и изпраща копие от същото на жалбоподателката за сведение.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с направените в жалбата оплаквания, доводите и становищата на страните и като извърши цялостна проверка на законосъобразността на оспорения административен акт в обжалваната му част на основание чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146 от АПК, стигна до следните *правни изводи*:

Оспореният отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по подаденото заявление, обективиран в Решение №94-2#3/24.01.2024г. на омбудсмана на Република България, е постановен от материално компетентен орган по смисъла на чл. 28, ал. 2 във вр. с чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. При това положение липсва основание за отмяна по смисъла на чл. 146 т.1 АПК.

По отношение на визираното в чл. 146 т.2 АПК основание за оспорване - неспазване на установената форма, следва да се посочи, че нормата на чл. 38 ЗДОИ предвижда специални изисквания към решението за отказ на органа по чл. 3 ал.1 от ЗДОИ, а именно : 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. В оспореното решение са посочени датата на издаването му и реда за обжалването му като формално са спазени и общите изисквания на чл. 59 ал.1 и ал.2 АПК. Както се посочи по - горе, същото съдържа посочено правно и фактическо основание за направения с него отказ, но същите не са по ЗДОИ, а по Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. При положение, че разглеждането на заявлението се прави по реда на ЗДОИ, липсата на посочени правно и фактическо основание за отказ по този закон представлява отклонение от специалното изискване към формата и съдържанието на решението за отказ, заложено в чл. 38 ЗДОИ. Това отклонение се отразява съществено върху законосъобразността на оспореното решение, тъй като без посочено правно и фактическо основание по смисъла на ЗДОИ не би могло да се извърши преценка за спазване на материалните разпоредби в този закон. В оспореното решение не е посочена нито една от хипотезите, визирани в специалната норма на чл. 37 ал.1 т.1, 2 и 3 от ЗДОИ, които регламентират основанията за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. В този смисъл липсва обосноваване с наличие на основания по чл. 13 ал. 2 ЗДОИ, както и с доближаващата се смислово до посоченото фактическо основание, но не съвпадаща със същото хипотеза на чл. 37 ал.1 т.2 ЗДОИ /когато достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес/. В настоящия случай не са налице данни, сочещи такова трето лице, чиито интереси биха били засегнати с предоставяне на исканата информация, поради което и не са били предприети действия от органа по искане на съгласие от същото за предоставяне на достъп. Визираното в оспореното

решение правно и фактическо основание категорично не е сред посочените в ЗДОИ основания за отказ. Същото произтича от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, който макар и да е одобрен с решение на Народното събрание, представлява нормативен акт от по - ниска степен в сравнение със ЗДОИ и съгласно правилата на Закона за нормативните актове нормативният акт от по - ниска степен трябва да съответства на другите нормативни актове от по - висока степен/чл. 15 ал.1 ЗНА/. Следователно, при положение, че ЗДОИ предвижда специални изчерпателно регламентирани основания за отказ за достъп до обществена информация, не може позоваването на норма от правилник да представлява достатъчно и самостоятелно основание, различно от тези по ЗДОИ, за такъв отказ. Ето защо съдът намира, че оспореното решение не съответства на специалните изисквания за форма и съдържание по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ, при което е налице отменителното основание по чл. 146 т.2 АПК.

При преглед на оспореното решение с оглед на спазване на административнопроизводствените правила, предвидени в ЗДОИ и в АПК, съдът намира, че при провеждане на административното производство не са допуснати нарушения относно спазване на законовите срокове при произнасяне по заявлението.

Относно спазването на материалния закон и съответствието на акта с целта на закона съдът прецени следното:

Правото да се търси и получава информация е конституционно признато от чл. 41, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на РБългария, като това т.нар. комуникационно право изисква насрещното и корелативното задължение на държавните органи да осигурят достъп до обществена информация, с изключение на нормативно предвидените хипотези на ограничения на това право. Един от регламентираните в действащото законодателство правни способности за упражняване на конституционното право на достъп до информация е реда по ЗДОИ. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. В нормата на чл. 37 ал.1 ЗДОИ са предвидени основанията за отказ да се предостави обществена информация, като едни от тях са хипотезите на класифицирана информация или на друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон, но дори и тогава може да се предостави частичен достъп съгласно чл. 37 ал. 2 ЗДОИ. Цитираните в оспореното решение норми на чл. 7 ал.1 и ал.2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана гарантират неприкосновеността на книгата на омбудсмана и на кореспонденцията между омбудсмана и лицата, които се обръщат към него с жалби и сигнали. Визираната като правно основание за отказа разпоредба на чл. 7 ал.3 от този правилник гласи, че лицата, които са се обърнали с жалби и сигнали до омбудсмана, имат право на достъп до кореспонденцията между омбудсмана и други органи или лица във връзка с техните жалби и сигнали по реда на Закона за достъп до обществена информация. Тълкуването на тази норма показва, че същата препраща към общата процедура по ЗДОИ относно подаването и разглеждането

на заявления за достъп до кореспонденция. Формулировката на тази норма не гласи, че правото на достъп може да е *само* по отношение на материали, събрани по повод подадени от заявителите жалби и сигнали, а дава право на сигналоподателите да искат достъп до кореспонденцията на омбудсмана с други органи и лица, когато същата има пряко отношение към описания в жалбите/сигналите им проблем. След преценка на установените факти съобразно тази норма следва извода за принципна липса на пречки за предоставяне на заявления от М. С. като представител на Гражданско обединение „Вода за Омуртаг“ достъп до обществена информация, като по преценка на субекта този достъп би могъл да бъде пълен или частичен според законовите изисквания. Жалбоподателят С. се е обърнала към омбудсмана на Република България с жалба вх.№14919/15.12.2023г. Според съдържанието на обсъденото по - горе писмо изх.№14919/29.12.2023г.на омбудсмана на Република България, изготвено във връзка с тази жалба, по визираните в последната въпроси относно многогодишния проблем с водоподаването в [населено място], е осъществявана кореспонденция с редица институции, сред които е и Община Омуртаг. Цитираното в това писмо писмо №91-00-1291-3/8.12.23г.от зам.-кмета на община Омуртаг до омбудсмана също е част от междуинституционалната кореспонденция по повод решаването на проблема с водната криза в [населено място]. И след като това писмо е цитирано в писмения отговор на омбудсмана, изпратен до жалбоподателя С., то същото категорично има връзка с подадената от нея жалба вх.№14919/15.12.2023г. Следователно е налице хипотезата по чл. 7 ал.3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, посочена в оспореното решение като липсваща, респ. като основание за постановения отказ за достъп до обществена информация. Заявената в случая информация представлява обществена информация, тъй като е свързана с общественения живот в Република България и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Същата има характера на служебна обществена информация, която съгласно чл. 11 ЗДОИ се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации. Разпоредбата на чл. 13 ал.1 ЗДОИ регламентира свободен достъп на гражданите до служебната обществена информация, като ал.2 на същата разпоредба, към която препраща и чл. 37 ал.1 т.1 ЗДОИ, регламентира случаите, в които този достъп може да бъде ограничен. В решението липсват изложени доводи исканата от жалбоподателката информация да попада в тези ограничения и поради това не подлежи на обсъждане въпроса дали е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес съгласно чл. 13 ал.4 ЗДОИ. Посоченото в заявлението за достъп писмо е издадено от орган на местната изпълнителна власт - заместник - кмет на община, и е изпратено до омбудсмана в рамките на служебна кореспонденция по изясняването и решаването на обществен проблем. Това писмо се съхранява в документацията на омбудсмана и след като е цитирано в адресираното до жалбоподателката писмо, липсват пречки то да бъде предоставено/пълно или частично/ на същата с оглед осигуряване на възможността ѝ да направи собствена преценка за предприетите от омбудсмана действия въз основа на събраната информация по решаване на проблема, с който го е сезирала.

Предвид изложените съображения, съдът счита, че оспореното решение е издадено при неспазване на изискванията за форма, в нарушение на материалния закон и при несъответствие с целта на този закон, т.е. в случая са налице отменителните основания на чл. 146 т.2, 4 и 5 АПК, поради които това решение следва да бъде отменено като незаконосъобразно и неправилно.

На основание чл. 173, ал. 2 от АПК, тъй като естеството на въпроса не позволява решаването му по същество от съда, а е от компетентността на ответния орган, следва административната преписка да бъде върната на омбудсмана на Република България за ново разглеждане и произнасяне по подаденото от М. З. С. като представител и лице за контакт на Гражданско обединение "Вода за Омуртаг" заявление, заведено с вх.№94-2/11.01.2024г. от регистъра на омбудсмана на Република България, при съобразяване с дадените в мотивите на настоящото решение указания по тълкуването и прилагането на закона, в 14 - дневен срок от получаване на преписа от настоящото решение.

По претенцията за разноски - Съгласно чл. 143 ал.1 АПК, когато съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ. По настоящото дело жалбата е уважена изцяло, поради което и жалбоподателят има право на присъждане на направените от него разноски в пълен размер. По направената от него претенция за разноски с приложен списък на разноските за общата сума от 190 лева, съдът съобрази наличния документ за внесена държавна такса от 10 лева и депозирания договор за правна защита и съдействие от 07.02.2024г., в който като договорено и подлежащо на плащане в брой е записано адвокатско възнаграждение в размер на 180 лева, както и сметка - оригинал от 11.04.2024г., подписана от жалбоподателката и процесуалния ѝ представител, в която е посочено, че сумата от 180 лева за адвокатско възнаграждение се плаща в брой в момента на подписване на сметката. В своята съвкупност договорът за правна защита и съдействие и сметката имат характера на разписка за реално направени от жалбоподателя разноски. Тъй като съгласно чл. 7 от Закона за омбудсмана, омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджет, следва предвид изхода на правния спор същият да бъде осъден да заплати на жалбоподателя сумата от 190 лева, представляващи направени съдебни разноски.

По изложените съображения и на основание чл.172, ал.2, предл.2, чл.173 ал.2 от АПК, във връзка с 40 от ЗДОИ, съдът

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** Решение №94-2#3/24.01.2024г. на омбудсмана на Република България проф.д-р Д. К., с което е постановен изричен отказ за достъп до обществена информация по подадено от М. З. С. като представител и лице за контакт на Гражданско обединение "Вода за Омуртаг" заявление, заведено с вх.№94-2/11.01.2024г. от регистъра на омбудсмана на Република България.

**ИЗПРАЩА** административната преписка на омбудсмана на Република България за ново разглеждане и произнасяне по подаденото от М. З. С. като представител и лице за контакт на Гражданско обединение "Вода за Омуртаг" заявление, заведено с вх.№94-2/11.01.2024г. от регистъра на омбудсмана на Република България, в 14 - дневен срок от получаване на препис от настоящото решение при съобразяване с дадените в мотивите на последното указания по тълкуването и прилагането на закона.

**ОСЪЖДА** на основание чл. 143 ал.1 АПК омбудсмана на Република България да заплати на М. З. С. от [населено място], [улица], [ЕГН], сумата в размер на 190 /сто и деветдесет/лева, представляваща направени от последната съдебни разноски.

Решението е окончателно и не подлежи на касационно оспорване съгласно чл. 40 ал.3 ЗДОИ.

Препис от настоящото решение да се изпрати на страните.

**СЪДИЯ:**