

**СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО  
ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА  
ИНФОРМАЦИЯ 2005 – 2008 Г.  
ЧЕТВЪРТА ЧАСТ  
СБОРНИК С КОМЕНТАР**



Издава  
Фондация  
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



С финансовата подкрепа на  
ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО

## **СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ 2005–2008 г.**

Четвърта част

Сборник с коментар

Авторски текст и съставителство:

- © адв. Александър Кашъмов
- © адв. Кирил Терзийски
- © Програма Достъп до Информация, 2008

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна или по друг начин – без писменото разрешение на издателя.

София • 2008

ISBN 13: 978-954-9953-43-5





## СЪДЪРЖАНИЕ

Използвани съкращения .....	7
Предговор .....	11
Увод .....	15
Общи въпроси .....	16
<b>Коя информация е обществена?</b>	
<b>Кой е длъжен да предоставя информация по ЗДОИ?</b> .....	20
<b>Подсъдност на жалбите срещу решения</b>	
<b>за отказ за предоставяне на достъп до информация</b> .....	26
<b>Решаване по същество на споровете по ЗДОИ.</b>	
<b>Изпълнение на съдебните решения</b> .....	29
<b>Формулиране на искането за достъп до информация</b> .....	32
<b>Мотиви по отделните искания</b> .....	39
<b>Ограничения на правото на достъп до информация</b> .....	41
Общи бележки към българското законодателство .....	41
Дефиниране на отделните ограничения .....	43
Отношение на принцип към изключение .....	44
Срокове на защита на информацията, попадаща в ограниченията .....	45
Общи изисквания към ограниченията на достъпа до информация .....	46
Общи изисквания към ограниченията на достъпа до информация	
в българското законодателство .....	47
Съдебна практика по ограниченията	
на правото на достъп до информация .....	54
<b>Класифицирана информация. Държавна тайна</b> .....	56
История на законодателството относно държавната тайна .....	56
Дефиниция на понятието „държавна тайна“ .....	58
Защитени с държавната тайна интереси .....	59
Обхват на прегледа при отказ на основание „държавна тайна“ .....	62
Правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ.	
Контрол на законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност .....	64
Срок за защита на държавната тайна. Частичен достъп .....	69
<b>Служебна тайна</b> .....	72
Дефиниция на понятието „служебна тайна“ .....	72
Защитени със служебна тайна интереси .....	74
Обхват и изисквания спрямо прилагането на ограничението,	
свързано със защита на служебната тайна .....	76
<b>Подготвителните документи по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ</b> .....	78
<b>Търсене на съгласие от трето лице по чл. 31 от ЗДОИ</b> .....	81

<b>Лични данни</b> .....	84
<b>Търговска тайна</b> .....	87
Дефиниция на понятието „търговска тайна“ .....	88
Условия, които трябва да са изпълнени, за да е законосъобразно позоваването на „търговска тайна“ .....	90
<b>Повторно искане на информация</b> .....	93
<b>Вместо заключение</b> .....	95
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	97
ДЕЛО Антон Герджиков срещу Министерство на външните работи .....	99
ДЕЛО в. „168 часа“ срещу Министерство на образованието и науката .....	115
ДЕЛО Българско дружество за защита на птиците срещу Министерство на икономиката и енергетиката .....	129
ДЕЛО Екологично сдружение „За Земята“ срещу Министерство на околната среда и водите .....	143
ДЕЛО Зоя Димитрова (в. „Монитор“) срещу Президента на РБ .....	153
ДЕЛО Йордан Тодоров (в. „168 часа“) срещу Министър на вътрешните работи.....	173
ДЕЛО Красимир Крумов (в. „Монитор“) срещу Областен управител Шумен .....	187
ДЕЛО Национално движение „Екогласност“ срещу Агенция за ядрено регулиране .....	195
ДЕЛО Росен Босев (в. „Капитал“) срещу директора на Правителствена информационна служба .....	209
ДЕЛО Център за независим живот срещу Агенция за социално подпомагане .....	221
ДЕЛО Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (концесия по сметосъбиране и сметоизвозване) .....	237
ДЕЛО Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (кмет – командировки).....	247
ДЕЛО Силвия Йотова (в. „Новинар“) срещу Министерство на регионалното развитие и благоустройството .....	255
ДЕЛО Христо Христов (в. „Дневник“) срещу Националната разузнавателна служба.....	269

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>АСП</b>	Агенция за социално подпомагане
<b>АЯР</b>	Агенция за ядрено регулиране
<b>АССГ</b>	Административен съд – София град
<b>АЕЦ</b>	Атомна електрическа централа
<b>БОС</b>	Бургаски окръжен съд
<b>ВАС</b>	Върховен административен съд на Република България
<b>ВСС</b>	Висш съдебен съвет
<b>ГПК</b>	Граждански процесуален кодекс
<b>ДМТОСО</b>	Дирекция „Материално-техническо осигуряване и социално обслужване“
<b>ДР</b>	Допълнителни разпоредби
<b>ДВ</b>	Държавен вестник
<b>ДКСИ</b>	Държавна комисия по сигурността на информацията
<b>ДС</b>	Държавна сигурност
<b>ЕКПЧ</b>	Конвенция за защита правата на човека и основни- те свободи (подписана на 4 ноември 1950 г. в Рим, Ратифицирана със закон, приет от НС на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.09.1992 г.)
<b>ЕСПЧ</b>	Европейски съд за правата на човека
<b>ЕО</b>	Екологична оценка

<b>ЗАП</b>	Закон за административното производство
<b>ЗВАС</b>	Закон за Върховния административен съд
<b>ЗДОИ</b>	Закон за достъп до обществена информация
<b>ЗЗРК</b>	Закон за закрила и развитие на културата
<b>ЗЗК</b>	Закон за защита на конкуренцията
<b>ЗЗКИ</b>	Закон за защита на класифицираната информация
<b>ЗЗЛД</b>	Закон за защита на личните данни
<b>ЗИХУ</b>	Закон за интеграция на хората с увреждания
<b>ЗК</b>	Закон за концесиите
<b>ЗНА</b>	Закон за нормативните актове
<b>ЗОП</b>	Закон за обществените поръчки
<b>ЗОБ</b>	Закон за общинските бюджети
<b>ЗОС</b>	Закон за общинската собственост
<b>ЗООС</b>	Закон за опазване на околната среда
<b>ЗПИЛЗВДД</b>	Закон за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности
<b>КРБ</b>	Конституция на Република България
<b>КС</b>	Конституционен съд
<b>КОС</b>	Кюстендилски окръжен съд
<b>МААЕ</b>	Международна агенция за атомна енергия
<b>МВнР</b>	Министерство на външните работи
<b>МВР</b>	Министерство на вътрешните работи

<b>МДААР</b>	Министерство на държавната администрация и административната реформа
<b>МОН</b>	Министерство на образованието и науката
<b>МОСВ</b>	Министерство на околната среда и водите
<b>МРРБ</b>	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>МФ</b>	Министерство на финансите
<b>НПО</b>	Неправителствена организация
<b>НРС</b>	Национална разузнавателна служба
<b>НСС</b>	Национална следствена служба
<b>ОУП</b>	Общ устройствен план
<b>ОВОС</b>	Оценка на въздействието върху околната среда
<b>ПЗР</b>	Преходни и заключителни разпоредби
<b>ПДИ</b>	Програма достъп до информация
<b>ПМС</b>	Постановление на Министерски съвет
<b>ПИС</b>	Правителствена информационна служба
<b>ПП</b>	Правилник за прилагане
<b>Препоръка (2002)2</b>	Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи (Приета от Комитета на министрите на 21.02.2002 г. на 784-то заседание на упълномощените представители на министрите)

**РОС** Разградски окръжен съд

**РКС** Решение на Конституционния съд

**СГС** Софийски градски съд

## ПРЕДГОВОР

„Хората имат право да знаят какво правят техните избрани представители и данъкоплатците заслужават да знаят как се харчат техните пари. Това решение ще засили прозрачността и ще приближи парламента до хората.“ Това е цитат от скорошното (16.05.2008) решение на Върховния съд на Великобритания по повод жалбата на 14 члена на парламента, сред които Тони Блеър, Дейвид Камерън и Гордън Браун, че не са съгласни да се предостави пълна разпечатка на допълнителните им разходи, за които народните избраници подават искане за възстановяване. Съдът отхвърля следните аргументи на адвокатите на членовете на парламента:

- за „съществена незаконна намеса“ в живота на парламентаристите и техните семейства,
- за „легитимните очаквания“ на депутатите да не се предоставят тези разпечатки,
- за адресите на имотите, свързани със съображения за „значително безпокойство“ за сигурността на парламентаристите и семействата им.

Основният аргумент на съда е надделяващият обществен интерес от разкриването на тези документи.

Каква е историята на основния принцип на законодателството за достъп до информация в България, а именно, че гражданите имат право да знаят? Как се разбира общественият интерес към информацията, създавана и съхранявана от публичните институции?

Осъзнаването на основните принципи на законодателството за достъпа до информация се оказва много по-сложен и по-труден процес от самото приемане на закона през 2000 година. Без активното търсене на информация от граждани, журналисти, неправителствени организации, текстовете на закона щяха да бъдат мъртви. Сега, осем години след публикуването му в „Държавен вестник“, може да се каже,

че заявителите, които разглеждат закона като мощно тяхно оръжие в борбата за достъп до информация, познават и се опират на всяка дума в него. Това може да обясни и активността на хората, които са използвали закона, за да защитят правото си на достъп до информация в кампанията през 2007 година в защита на текстовете му. За една седмица 1071 човека се присъединиха към становището на ПДИ – 463 журналисти, 311 граждани, 252 неправителствени организации и 45 представители на местната власт.

Когато се обърнем към конкретните случаи, в които на хората им е била отказвана информация и те са решили да обжалват отказите, текстовете на закона оживяват.

Скучните и понякога неразбираеми правни понятия придобиват плът и кръв. Стават ясни мотивите на тези, които докрай бранят властовите си позиции и смятат, че информацията е тяхна собственост. Страхуват се, че нейната публичност ще разкрие неправилни управленчески решения или ще потвърди съмненията за корупция. Борбата се води до край и понякога продължава с години.

Тази книга е за тези истории и поуците от тях. Съдебната практика е изключително важен индикатор за това как се развива демократичната култура.

Ето защо ние като издатели на четвърта книга от поредицата „Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация“ смятаме, че историята на борбите на гражданите с държавните институции по повод на обществената информация ще бъде интересна за читателя, който е запазил интерес към случващото се в държавата в тези преходни времена.

Дали това са историите на журналисти за достъпа до архивите на бившите служби за сигурност, посветили професионалната си кариера на истината за миналото, или това е историята на „Дружеството за защита на птиците“, които искат да разберат каква е държавната програмна политика за възобновяемите енергийни източници, това са битки, които не винаги имат щастлив край. Въпросът е да имат край и този край да е ясен.

Имат ли гражданите право да знаят как са ги управлявали, как ги управляват, как се взимат решенията за неща, които пряко или косвено ги засягат?

Понякога удивлението на управляващите, че някой е поискал от тях подобна информация, трудно се прикрива. Понякога те дори не се явяват на съдебните заседания. Понякога не изпълняват съдебни решения.

Арбитър в тези битки е съдът. Българският закон не предвиди комисия или информационен омбудсман. И може би това беше добре през тези първи години на прилагането на закона. Защото, ако българските институции не уважават решенията на съда, как би могла да се справи комисия без толкова сериозни пълномощия каквито са тези на съда.

За много решения на съда ще прочетете в тази книга. Сериозни и аргументирани изследвания на спора и такива, в които се предпочита формалния подход, но тази съдебна практика вдъхва оптимизъм и ни показва, че в България, въпреки всеобщото убеждение, има живи, мислещи, активни хора, които искат да живеят в свободно и демократично общество.

На всички тях посвещаваме тази книга.

Гергана Жулева,  
Изпълнителен директор  
на *Програма Достъп до Информация*



## УВОД

Настоящият сборник с коментар е поредното, четвърто издание от 2002 г. насам. Второто издание бе отпечатано през 2004 г., а третото – през 2005 г.

В значителна степен коментарът и подборът се основават на целия опит, натрупан от „Програма Достъп до Информация“ за единадесетте години от дейността ѝ. Всичко това нямаше да бъде възможно без цялата работа по наблюдение на законодателството и практиките, свързани с достъпа до информация, застъпничеството, правната помощ и съдебните дела, обученията и кампанията за по-широко познаване на това право от гражданите. Сериозното познаване на чуждия опит, участието в множество форуми и обучения извън страната също са от голямо значение. Ежедневната обмяна на знания, опит и тактики в рамките на световната мрежа на застъпниците за свобода на информацията също са безценен източник за тази книга ([www.foiadvocates.net](http://www.foiadvocates.net)).

Подборът на съдебни дела, включени в сборника, и коментарът към практиката нямаше да бъдат възможни без ценните бележки на основателя и ръководител на ПДИ Гергана Жулева, без всеотдайната работа на колегите ни от правния екип Дарина Палова и Фани Давидова, без непрестанното усърдие на колегите ни Диана Банчева, Катерина Коцева и Мариана Иванова. Активността на нашите приятели, търсещи неуморно достъп до информация, професионализма на съдиите – това бе необходимо условие за появата на книгата. Незаменима е финансовата подкрепа на Програмата за човешки права и управление към Институт „Отворено общество“, благодарение на която се случва настоящото издание. И не на последно място, благодарим на издателство „Сиела“ за осъществяването на изданието.

На всички Вас благодарим сърдечно!

*Александър Кашъмов  
Кирил Терзийски  
2008 г.*

## ОБЩИ ВЪПРОСИ

Законът за достъп до обществена информация съществува вече повече от осем години в България. Той бе приет приблизително едновременно със законите в Чехия и Словакия, Молдова и Албания. Съдбата на законите за достъп до (свобода на) информацията в отделните страни е различна. В някои се създава и развива практика на Комисаря (Комисията) Омбудсмана по свобода на информацията, като в Унгария, Австралия, Ирландия, Великобритания, Канада, отделни щати на САЩ. Някъде роля имат и т. нар. административни трибунали. В някои страни съдилищата и тяхната практика са от съществено значение за развитието на достъпа до информация от публични институции – Холандия, САЩ. Към тази група се числи несъмнено и България. Разбира се, някои страни са особено щастливи, като пионерът в гарантирането на това право Швеция (1766 г.), където прозрачността и предоставянето на информация са дълбоко вкоренени в културата и практиките на публичната администрация. В определен брой страни в света обаче законите не са достатъчно известни на гражданите, а създаването на практика по прилагането им и контрола върху нея е все още в начален етап години наред. Добрата новина за нашето общество е, че в годините на промени в законодателството, на постоянни структурни промени в администрацията, гражданите имаха на разположение един относително непроменен и работещ закон за достъпа до обществена информация.

В предходните три книги<sup>1</sup>, посветени на съдебните дела по ЗДОИ, бяха идентифицирани и проследени основните теми и въпроси, възникнали в хода на прилагането на закона. Периодът 1998–1999 г. се характеризираше с подаването на първите жалби срещу откази на ин-

---

<sup>1</sup> Авторите на настоящия аналитичен текст и съставители на сборника адвокат Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на ПДИ и адвокат Кирил Терзйски, са представлявали жалбоподателите или осъществявали правна помощ в други форми по над 120 дела по ЗДОИ, подкрепени от ПДИ в периода от 2000 г. досега. Консултирали са множество случаи, участвали са в осъществяването на обучения в страната и чужбина.

формация от държавни органи, в общия случай оставени от съдилищата без разглеждане. С приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 г. се създаде не само процедурата за предоставяне на информация от публичните институции, но и правно основание за обръщане към съда в случаи на отказ или други форми на заявяване на правото на гражданите. Откази бяха постановени още през 2000 г. Тогава се подадоха и първите жалби. През 2001 г. бе поставен и решен от Върховния административен съд драматичният за прилагането на закона въпрос за обжалваемостта на мълчаливите откази. През следващата 2002 г. за първи път бе решено дело, заведено от журналист. В съдебния акт бе прието широко разбиране за понятието „обществена информация“ като всяко сведение, знание за някого или нещо, независимо от вида на материалния носител. Беше също така възприето стеснително тълкуване на ограничението, приложимо за информация с несамостоятелно значение (подготвителни документи).

През 2003 г. се поставиха въпросите за достъпа до договори на публични институции с частни фирми и информация за тяхното изпълнение. През следващата 2004 г. съдът прие, че подобна информация не може да бъде изцяло отказвана и трябва да се проверява за всеки случай наличието на засегнати права или интереси на третото лице. През същата година за първи път бе отменен като незаконосъобразен отказ, основан на твърдяна държавна тайна – съдържанието на договора на министъра на финансите с „Краун Ейджънтс“. В резултат на друго дело на ПДИ срещу отказ за предоставяне на секретния Правилник за организацията на работата по опазването на държавната тайна в НРБ (1980 г.) правителството декласифицира 1484 документа, засекретени преди влизането в сила на Закона за защита на класифицираната информация (2002 г.). Пак през същата година бе отменен отказ на Висшия съдебен съвет да допусне журналисти на заседанията си.

През 2005 г. Върховният административен съд изведе принципа, че не е необходимо да се доказва правосубектност на заявителя – юридическо лице, тъй като правото на достъп до информация е право на всеки. В началото на следващата 2006 година бе обобщена практиката на ВАС по отношение на обхвата на понятието „обществена информа-

ция“, беше стеснително изтълкуван списъкът с категории, подлежащи на класифициране като държавна тайна и заето становище, че дори в тези случаи публичната институция е длъжна да разгледа възможността за частичен достъп. Бе изтълкуван стеснително и обхватът на служебната тайна, като се отмени отказът на министъра на регионалното развитие и благоустройството да предостави договора за концесия с „Магистрала Тракия“ АД.

През предходната 2007 г. бе затвърдена практиката по стеснително тълкуване на ограничението, свързано с държавната тайна, като съдът задължи Националната разузнавателна служба да предостави документи, свързани със случая Георги Марков. Бе развита и практиката по стеснително тълкуване на обхвата на търговската тайна.

Този кратък обзор дава представа за една демокрация, основана на активно търсене и отстояване на правото на достъп до обществена информация и за постъпателно развитие на практиката в съответствие с постановяваните съдебни актове. В това отношение може да се направи паралел с други страни с развита съдебна практика в тази област, като Холандия и САЩ. Докато периодът до 2005 г. може да се характеризира като навлизане в материята и създаване на практика, то изминалите две-три години са свързани с утвърждаването и развиването ѝ.

В настоящата книга се проследява развитието през последния период, обхващащ втората половина на 2005 г. – първата половина на 2008 г. Очертават се два големи кръга проблеми – свързаните с упражняването на правото на достъп до обществена информация и свързаните с прилагането на ограниченията на правото на информация.

Естествено е втората група проблеми да е основната – един сравнителен поглед към аналогичните трудове в САЩ показва това.<sup>2</sup> В баланса между правото на достъп до обществена информация като принцип и ограниченията му като изключения от принципа се крият живите казуси, но и битките за по-голяма отчетност на управление-

---

<sup>2</sup> Ежегодните издания на **US Department of Justice, Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview** и на **EPIC, Litigation Under the Federal Open Government Laws 2006**.

то пред гражданите. Същевременно, необходимо е този баланс да е прецизен, за да не се накърнят неоправдано и правата на засегнатите. Развитие има, но има и още път. Опитът от над 120 съдебни дела, подпомагани от Програма Достъп до Информация и постоянното наблюдение на практиките позволяват да се прави анализ, да се очертават тенденции.

Някои от въпросите, които все още са дискуссионни, поне донякъде, в практиката, са свързани с понятието „обществена информация“ и формулирането на писмено заявление. Що се отнася до ограниченията, тук се наблюдава и съответно развитие по прилагането на Закона за защита на класифицираната информация, дефиниращ държавната и служебна тайна. Осъществява се контрол върху законосъобразността на класифицирането на информация и маркирането на документи, проверява се надлежното спазване на процедурите за това. Същевременно се осъществи и тълкувателна дейност по отношение на другите ограничения. Стеснително тълкуване се приложи към ограничението, позволяващо отказ на подготвителни документи – чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Остава все още доста дискуссионна и открита темата за достъпа и ограничението му относно информация, създадена при договарянето на публични институции с частни лица, най-вече търговски дружества.

Прегледът следва структурата на закона. Текстове по отделните теми са кратки и резюмиращи, като сме се стремили да подберем повече съдебни решения. При необходимост са правени съпоставки с разпоредби от относимите международни и европейски документи. Книгата би била полезна за практикуващи юристи, представители на публичната администрация и преподаватели, но също така и за студенти, журналисти и въобще по-широк кръг хора, които имат интерес към темата.

## КОЯ ИНФОРМАЦИЯ Е ОБЩЕСТВЕНА? КОЙ Е ДЛЪЖЕН ДА ПРЕДОСТАВЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ЗДОИ?

Съгласно нормата на чл. 2, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация:

*„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.“*

В чл. 10 от ЗДОИ се уточнява, че обществена е информацията, съдържаща се в актовете на държавните органи и органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия. Според чл. 11 от ЗДОИ, обществена е и информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации. В чл. 17 и чл. 18 от ЗДОИ е допълнително разширен обхватът на обществената информация до съхраняваната от субектите по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ (публичноправни субекти и лица, финансирани от консолидирания държавен бюджет) и до определени категории информация за средствата за масово осведомяване. В заглавието на Раздел II от ЗДОИ тази информация е обобщена под названието „друга обществена информация“. И така, в ЗДОИ се дефинира като обществена информация:

- Информацията в актовете на органите на власт (чл. 10) – официална обществена информация;
- Информацията, създадена във връзка с актовете, при и по повод дейността на органите на власт и администрацията им (чл. 11) – служебна обществена информация;
- Информацията, създадена от субектите по чл. 3, ал. 2 и 3 от ЗДОИ.

Според чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ информацията е обществена независимо от нейния материален носител, който съгласно § 1 от ДР на ЗДОИ може да е текст, план, карта, фотография, изображение, дискета, аудио– или видеокасета и други подобни.

В това отношение дефинирането на понятието „обществена информация“ в българския ЗДОИ е сходно с това в европейските документи. В Регламент (ЕО) № 1049 от 2001 г. е прието следното определение на понятието „документ“:

**„Член 3 Определения**

*По смисъла на настоящия регламент:*

*а) „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео– или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция;“ ([http://www.aip-bg.org/pdf/1049\\_2001.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/1049_2001.pdf))*

По същия начин в Препоръка R (2002) 2 на Комитета на министрите на държавите– членки на Съвета на Европа се приема:

*„I. Определения*

*По смисъла на настоящата препоръка:*

...

*iii. „официални документи“ означава всяка информация, която е записана в каквато и да е форма, разработена или получена и съхранявана от държавните органи и която е свързана с държавни или административни функции, с изключение на документите в процес на подготовка.“ ([http://www.aip-bg.org/documents/rec2\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm)).*

Самата практика на ВАС по въпроса какъв е обхватът на понятието „обществена информация“ е обобщена в Решение на петчленен състав от 2006 г. В Решението се припомня, че още с реш. № 4694 от 16.05.2002 г. по адм. дело № 1543/2002 г. на петчленен състав Върховният административен съд е изразил становище, че понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано

като сведение, знание за някого или за нещо, свързано с обществения живот в страната, респ. за дейността на задължените по чл. 3 ЗДОИ субекти. Последвалата това решение константна практика на ВАС е, че обществена информация е:

*„а) всяка съвкупност от данни, структурирани по определен критерий и с определена цел и предназначение (виж напр. реш. № 3875 от 28.04.2005 г. по адм.д. № 592 от 2005 г. и реш. № 7522 от 29.07.2005 г. по адм.д. № 3265 от 2005 г., двете на ВАС-5чл. с-в и мн.др.),*

*б) както и всяко сведение за някое положение или за някаква дейност на задължените по чл. 3 субекти (изрично така реш. № 962 от 27.01.2006 г. по адм.д. № 6515 от 2005 г. на ВАС-V отд.; така и реш.№ 3101 от 23.03.2006 г. по адм.д. № 8452 от 2005 г. и реш.№ 9097 от 21.09.2006 г. по адм.д.№ 5319 от 2006 г., двете също на ВАС-V отд.; реш. № 9486 от 04.10.2006 г. по адм.д. № 3505 от 2006 г. на ВАС-5чл. с-в и др.),*

*в) но не и за тълкуване на законови разпоредби (реш.№ 2757 от 15.03.2006 г. по адм.д. № 8209 от 2005 г.). А пък с реш. № 1165 от 01.02.2006 г. по адм.д. № 9728 от 2005 г. петчленен състав на ВАС приема, че обществената информация следва да се отнася само до съществуващи документи, но засега това решение е изолирано и не може да се говори за противоречива или неправилна съдебна практика, която да е основание за издаване на тълкувателно решение по въпроса коя информация е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ<sup>3</sup>.*

Въпросът дали конкретно поискана информация по реда на ЗДОИ е обществена по смисъла на закона беше разглеждан от съда относително рядко през 2005–2007 г. в сравнение с предходните години. В почти всички случаи, когато този въпрос бе поставян, изводите на магистратите бяха, че поисканата информация е обществена или защото приемаха, че същата ще даде възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект, или пък откриваха в информацията белезите на *официална обществена информация* по сми-

<sup>3</sup> Решение № 9720 от 10.10.2006 г. по адм.д. № 5011/2006 г. на ВАС, Петчленен състав.

съла на чл. 10 от ЗДОИ или на *служебна обществена информация* по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

Така например в делото на Красимир Крумов (в. „Монитор“) срещу отказа на Областния управител на Шумен да му предостави достъп до информация във вид на справка относно: списък на проектите за благоустройство на територията (т. нар. малки демонстрационни проекти) на област Шумен (име на проекта и населено място); списък на вносителите на предложените малки демонстрационни проекти; искани суми от областната администрация за всеки един проект; изпълнител и подизпълнител за всеки един проект – магистратите приеха, че поисканата информация безспорно е обществена по смисъла на ЗДОИ<sup>4</sup>.

В друго дело ВАС прие<sup>5</sup>, че информацията за броя, целта и продължителността на служебните пътувания и разходите, свързани с тях, на кмета на община представлява обществена информация и не може да бъде определена като „лични данни“, по смисъла на чл. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като не касае конкретно физическо лице, а се отнася до изпълнение на служебни функции от кмет на община. От съдържанието на поисканата информация, за дейността на орган на изпълнителната власт – общината, следва квалификацията ѝ като служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

В други два случая съдът прие, че поисканата информация не представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ. Така в свое решение състав на Софийски градски съд (СГС) постанови, че информацията за изпълнение на служебните задължения на лице, заемало ръководна длъжност в Министерския съвет (МС), свързана със стопанисване на почивните бази на МС, представлява негови лични данни. По този начин съдебният състав потвърди мотивите на директора на Правителствена информационна служба, че тази информация не е обществена по смисъла на ЗДОИ, а представлява лични данни, защитени със Закона за защита на личните данни<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Решение № 9110/19.10.2005 г. по а.д. № 2113/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>5</sup> Решение № 9097/21.09.2006 г. по а.д. № 5319/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>6</sup> Решение № от 23.07.2007 г. по а.д. № 2900/2006 г. на СГС, АО, III-д състав.

В друго решение състав на ВАС прие, че „сочените в заявлението за достъп искания не представляват информация, свързана с обществения живот, и предоставянето ѝ би позволило на гражданите да си съставят собствено мнение за начина на действие на Главния прокурор по неговата лична преценка, макар и косвено свързана с изпълняваната от него длъжност“. Предисторията на това дело е свързана с публикуваното в медиите на 5 ноември 2002 г. открито писмо на Едвин Сугарев, с което той обвинява Главния прокурор в злоупотреба с власт, разправа с подчинените, натиск върху медиите и т. н. В резултат на това още тогава (в края на 2002 г.) Висшият съдебен съвет (ВСС) събира доказателства, проверява случая и накрая приема решение, с което констатира нарушения, извършени от Главния прокурор. С решението си ВСС отправя предложение към Главния прокурор да се оттегли от поста си. Впоследствие, в началото на 2003 г., 31 граждани внасят подписка с искане главният прокурор Никола Филчев да се съобрази с предложението на ВСС и да се оттегли от поста си, а със заявлението, което всъщност е предмет на това дело, е поискана информация, свързана с отправеното предложение както от гражданите, така и от ВСС, до Главния прокурор за оттегляне от поста.

През последните години в съдебната практика почти не бе поставян въпросът дали определен орган е длъжен да предоставя информация по реда на ЗДОИ, защото липсваха откази, в които отказващият информация да твърди, че не е задължен субект по закона. Единствено в делото срещу отказа на директора на Националната разузнавателна служба (НРС) да предостави на Христо Христов (в. „Дневник“) достъп до материали от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност (ДС) от периода 1971–1979 г., свързани с убийството на българския писател Георги Марков, ответникът твърдеше, че НРС не е задължен да предоставя информация по реда на ЗДОИ субект. Директорът на НРС твърдеше, че не е задължен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ, като се позоваваше на разпоредбата на параграф 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗКИ. Съдът обаче прецени, че възражението на ответника не е основателно. Действително НРС, по смисъла на този параграф, представлява „служба за сигурност“, но

формулирайки това понятие, законодателят не изключва качеството му на държавен орган, визиран в чл. 3 от ЗДОИ, което и го прави задължен субект по смисъла на този закон. Впоследствие и касационната инстанция потвърди, че НРС като държавен орган е задължен субект по смисъла на ЗДОИ и няма други разпоредби които го освобождават от задължението да предоставя информация на гражданите.

## ПОДСЪДНОСТ НА ЖАЛБИТЕ СРЕЩУ РЕШЕНИЯ ЗА ОТКАЗ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

През 2006 г. бе приет Административнопроцесуалният кодекс (обн., Държавен вестник – ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.). Този акт доведе до промени свързани с подсъдността на жалбите срещу отказите за предоставяне на информация през 2006–2007 г.. С кодекса бяха създадени административни съдилища със седалища и съдебни райони, които съвпадат със седалищата и съдебните райони на всеки от окръжните съдилища. Кодексът предвиди административните съдилища да започнат да образуват дела от 1 март 2007 г., а образуваните преди тази дата административни дела в районните и окръжните съдилища и Върховния административен съд (ВАС) да се довършат в същите съдилища по досегашния ред.

Разпоредбите от Закона за достъп до обществена информация, свързани със съдебното обжалване, бяха приведени в съответствие с новоприетия кодекс още с обнародването му на 11 април 2006 г., но само формално като в чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ думите *по реда на Закона за административното производство или на Закона за Върховния административен съд* бяха заменени с *по реда на Административнопроцесуалния кодекс*, а в чл. 40, ал. 2 от ЗДОИ думите *по реда на Закона за административното производство* бяха заменени с *по реда на Административнопроцесуалния кодекс*. Частта от разпоредбите, която предвижда отказите да се обжалват пред окръжните съдилища, обаче остана непроменена. Тоест законодателят бе пропуснал да предвиди делата за достъп до информация като подсъдни на новосъздадените административни съдилища. Така или иначе това не доведе до големи проблеми на практика, тъй като административните съдилища следваше да започнат дейността си от 1 март 2007 г. С последващо изменение в ЗДОИ (обн., ДВ, бр. 49 от 2007 г.) разпоредбата

на чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ бе изменена и относно съдилищата, които следва да разглеждат делата за достъп до информация, и понастоящем тя предвижда следното:

*Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред **административните съдилища** или пред **Върховния административен съд** в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Административнопроцесуалния кодекс.*

След това изменение отказите за предоставяне на достъп до информация на държавните органи и на органите на местно самоуправление вече са подсъдни на новосъздадените административни съдилища, освен тези, които естествено, като първа инстанция, са подсъдни на Върховния административен съд. Не е така обаче по отношение отказите на останалите задължени по реда на ЗДОИ субекти, тъй като ал. 2 на чл. 40 от ЗДОИ не бе променена и текстът ѝ остана следния:

*Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на субектите по чл. 3, ал. 2 се обжалват пред **окръжните съдилища** по реда на Административнопроцесуалния кодекс.*

Така отказите на субектите по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ – публичноправни субекти, различни от държавните органи (такива например са: Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Централната избирателна комисия, Съветът за електронни медии и др.); физически и юридически лица за дейността им, финансирана със средства от държавния или общинските бюджети; както и на средствата за масова информация, останаха подсъдни на окръжните съдилища като първа инстанция.

Въпреки че остана неясно какви бяха мотивите на законодателя да заложи различна подсъдност на делата за достъп до информация в зависимост от субекта, чийто отказ се обжалва, то въвеждането на компетентност на административните съдилища да разглеждат делата за достъп срещу отказите на държавни органи и на органите на местно самоуправление следва да се оцени като положително, тъй като засега тези съдилища действат доста експедитивно. Така например,

жалба на неправителствената организация „Център за независим живот“ срещу отказ на Агенцията за социално подпомагане бе заведена в Административен съд – София град през м. март, делото бе насрочено и разгледано още през месец април, а съдебното решение – постановено на 16 май 2007 г. Бързото правосъдие, особено по случаи за достъп до информация, е особено важно за ефективното упражняване на това конституционно право. Навременността на контрола за законност има и значение за предотвратяване на злоупотребата на някои служители в администрацията да отказват информация с надеждата, че времето ще подпомогне недобросъвестността и културата на секретност.

## РЕШАВАНЕ ПО СЪЩЕСТВО НА СПОРОВЕТЕ ПО ЗДОИ. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ

Въпросът за решаването на спора по същество в делата за достъп до обществена информация е пряко свързан с ефекта на съдебните решения по тези дела. Това е така, тъй като е очевидна разликата в случаите, когато: а) съдът отменя отказа и връща преписката на органа за ново произнасяне; б) отменя отказа и връща преписката на органа за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона или в) отменя отказа и задължава органа да предостави достъп до поисканата информация.

Броят на съдебните решения, в които спорът се решава по същество значително се увеличи през 2006–2007 г. Една от причините е по-доброто познаване на ЗДОИ от страна на администрацията, което доведе до увеличаване на изричните решения за отказ на основание разпоредбите на закона. Това от своя страна даде възможност на съда да решава спора по същество. Иначе, както и в предходните години, при мълчаливите откази или при тези, в които информацията се отказва, но без посочване на конкретни фактически и правни основания за това, магистратите продължават почти неизменно да приемат, че липсата на мотиви от страна на административния орган по какви критерии и на какво основание е приел, че информацията е ограничена за достъп не им позволява да решат спора по същество, поради което връщат преписката на съответния орган за ново произнасяне.

В шест от четиринадесетте дела, включени като приложения в настоящия сборник, съдът реши спора по същество, като задължи съответния орган да предостави достъп до поисканата информация.

Особено важно в това отношение бе решението<sup>7</sup> на Софийския градски съд, с което бе отменен отказът на директора на Националната

---

<sup>7</sup> Решение от 14.03.2006 г. по а.д. № С 31/2005 г. на СГС, АО, III-г състав.

разузнавателна служба (НРС) да предостави на Христо Христов (в. „Дневник“) достъп до материали от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност (ДС) от периода 1971–1979 г., свързани с убийството на българския писател Георги Марков. В мотивите си съдебният състав отбеляза, че исканите материали са изготвени и класифицирани като защитена информация, преди влизане в сила на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), поради което в случая следва да намери приложение разпоредбата на пар. 9, т. 1 от Предходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ, съгласно която изготвените до влизане в сила на закона документи, обозначени със степени на секретност „строго секретно“, се считат за обозначени с ниво на класификация за сигурност съответно „секретно“, като сроковете се изчисляват съгласно чл. 34, ал. 1 и се броят от датата на създаването им. Следователно, по отношение на всички изискани документи по заявлението за периода 1971-1979 г. следва да бъде извършена преценка за наличието на изтекъл срок на защита по ЗЗКИ, за тези, които са обозначени с гриф „строго секретно от особена важност“, срокът е 30 г., за „строго секретно“ – 15 г. Ето защо, с диспозитива на съдебното решение **директорът на НРС бе задължен да предостави достъп** до поисканата информация, след провеждане на задължителна процедура по декласификация на информацията по реда на ЗЗКИ.

Не по-малко интересно бе и решението на ВАС по делото на гражданина Антон Герджиков, свързано със събитие от 2002 г., когато по време на Втория събор на българите в Украйна, проведен в гр. Запорожие, участниците в него поставят паметник на хан Аспарух. Местните власти обаче още същата нощ демонтират паметника и го оставят на съхранение в историческия музей в гр. Запорожие. Впоследствие гражданинът бе подал заявление, с което иска Министерство на външните работи (МВНР) да му предостави цялата информация, с която разполага, относно поставянето и демонтирането му. В частност заявителят иска да му бъдат предоставени документи, подробно описани в пет точки на заявлението и все свързани с позицията и предприетите действия от страна на българските

държавни органи. С решението си по делото състав на ВАС **отмени отказа на министъра и го задължи да предостави достъп** до цялата поискана информация. В мотивите на решението съдиите отбелязват, че министърът следва да предостави на жалбоподателя достъп до изброените в заявлението документи, защото само след запознаване с тяхното съдържание той би намерил отговор на интересувания го въпрос – какво е официалното становище на Република България по желанието на част от българите в Украйна да бъде поставен паметник на хан Аспарух в гр. Запорожие.

Колкото до изпълнението на съдебните решения, то е тясно обвързано с диспозитива на самото решение. Когато със съдебното решение се задължава органа да предостави достъп до поисканата информация, тя най-често се предоставя, но когато се връща преписката за ново произнасяне, то обикновено информацията се отказва отново.

Така например, с простото посочване, че информацията засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ, през 2006 г. бе мотивиран отказът на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да предостави копия от приложенията към докладите за инцидента в пети блок на АЕЦ „Козлодуй“ от 1 март 2006 г. Делото бе образувано по жалба на Национално движение „Екогласност“, което получи по реда на ЗДОИ докладите, но му бяха отказани приложенията към тях. Съображенията за това бяха, че третото лице – ядрената централа – не дава съгласие за предоставянето им. С решението си по делото тричленен състав на ВАС констатира, че не е ясно защо АЯР е решила, че са засегнати права и интереси на АЕЦ „Козлодуй“. Съдиите прецениха, че както докладите, така и приложенията включват данни за разследването и не може да се презумира, че в тях се съдържа някаква защитена от закон тайна. Това решение впоследствие бе потвърдено и от петчленен състав на ВАС<sup>8</sup>. След като преписката бе върната на агенцията за ново произнасяне обаче, последва нов отказ, но вече на основание *служебна тайна*.

---

<sup>8</sup> Решение № 1178 от 02.02.2007 г. по ад. № 6942/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

## ФОРМУЛИРАНЕ НА ИСКАНЕТО ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Въпросът за формулирането на искането е свързан с тълкуването на разпоредбите на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според която в заявлението за достъп следва да се включи **описание на поисканата информация**, и на чл. 29, ал. 1, според която ако не е ясно точно каква информация се иска или пък тя е описана много общо, заявителят се уведомява за това и той има право да уточни предмета на исканата информация. Очевидно с тези разпоредби законодателят е целял да предвиди една опростена и бърза процедура за гражданите, като сведе формалностите, свързани със заявленията, до минимум<sup>9</sup>. Това разбиране е съобразено с факта, че административният орган винаги е поставен в по-благоприятно положение от гражданина по отношение познаването на информацията, тъй като тя се съхранява именно в институцията.

Разпоредбите на ЗДОИ в това отношение са в унисон със стандарта, залегнал в Препоръка (2002)2, според чийто Принцип V, ал. 1:

*„Формалностите във връзка със заявленията трябва да бъдат сведени до минимум.“*

Следва да се има предвид, че според подхода, залегнал в Препоръката, този принцип би трябвало да се отнася и до устните запитвания. Още повече, че самото допускане на устни запитвания също е начин да бъде улеснен гражданинът, който иска да си състави представа за дейността на държавните органи.

Гореизложеното показва, че нормата в ЗДОИ относно съдържанието на заявлението за достъп цели единствено улесняване на процеса по искане и получаване на достъп до информация.

През 2003 г. обаче съдебната практика постави проблема за формулиране на искането като дискуссионен и това бе отразено в издадената от ПДИ книга „Съдебни дела по Закона за достъп до обществена ин-

---

<sup>9</sup> Все пак в чл. 24 от ЗДОИ е предвидено отправянето на заявления и в „устна форма“.

формация. Сборник. Втора част“. Тогава проблемът, свързан с формулирането на искането за достъп и поставен в няколко решения на ВАС, беше описан като **достъп до документи – достъп до информация**. През въпросната година ВАС бе постановил няколко решения, в които се приемаше, че съгласно ЗДОИ гражданите имат право на достъп до информация, а не на достъп до документи. Нещо повече, ако гражданин поиска достъп до документ (тоест формулира заявлението си например така: моля, предоставете ми копие от еди кой си договор или заповед), администрацията нямала даже задължение да му отговаря.

По този начин беше поставен въпросът при разглеждането на жалбата на Апостол Стойчев<sup>10</sup> срещу мълчалив отказ на председателя на едно народно читалище. В решението си по това дело съдебният състав беше стигнал до извода, че искането за достъп до документ е основание за отказ. Мотивите на магистратите бяха, че в казуса на искане за достъп до документ акт за предоставяне на достъп до обществена информация не е дължим.

Подобни доводи относно формулирането на искането бяха изложени от съда още в решението по воденото от Николай Марев делото<sup>11</sup> срещу отказ на министъра на финансите да предостави достъп до поискано **копие** от първия тримесечен **отчет** на британската фирма „Краун Ейджънтс“.

В други случаи през 2003 г., когато заявител бе поискал достъп до определен документ, то ВАС приемаше, че била налице хипотезата на чл. 29 от ЗДОИ – случай, в който исканата информация е формулирана много общо и следва заявителят да се уведоми за това, за да уточни предмета на исканата информация.

Такива бяха изложените от ВАС разсъждения във воденото от журналиста Алексей Лазаров през 2002 г. дело<sup>12</sup> срещу отказа на Министерски съвет да предостави копие от стенограма от първото

---

<sup>10</sup> *Апостол Стойчев срещу народно читалище „Христо Ботев“ – с. Банево* (а.д. № 210/2003 г. БОС, а.д. № 8825/2003 г. ВАС, Пето отделение)

<sup>11</sup> *Николай Марев срещу Министерство на финансите* (а.д. № 8962/2002 г. ВАС, Пето отделение, а.д. № 8717/2003 г. ВАС, Петчленен състав)

<sup>12</sup> *Алексей Лазаров срещу Министерски съвет* (а.д. № 7189/2001г. ВАС, Пето отделение, а.д. № 1543/2003 г. ВАС, Петчленен състав)

заседание на кабинета. В това дело петчленен състав на ВАС бе преценил, че искайки копие от стенограмата, журналистът не е изпълнил изискването на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – заявлението да съдържа описание на поисканата информация, а същото било редактирано общо и в него се сочела само предпочитаната форма на достъп – изискването на чл. 25, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ.

Подобни бяха и доводите в решението по делото за договора с „Краун Ейджънтс“, в което ВАС бе стигнал до извода, че в т. 2 на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ е посочено, че заявлението трябва да съдържа **описание на исканата информация**, а от съдържанието на заявлението на жалбоподателя е видно, че в него липсва описание на исканата информация. Този извод на съда бе подкрепен с аргумента, че посочването най-общо за искане да се предостави **копие от договора**, не може да се приеме за изпълнение на изискването на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, доколкото договърът бил материалният носител, в който се обективира търсената обществена информация, но сам по себе си не може да се квалифицира като такава, според легалната дефиниция, дадена в чл. 2 от ЗДОИ.

Впоследствие Петчленен състав на съда намери, че решението на тричленния състав е постановено в нарушение на закона, в частта относно описанието на исканата информация и приложимостта на чл. 29 от ЗДОИ, като прие следното:

*„Очевидно е, че искайки копие върху хартиен носител, заявителят е поискал достъп до обществена информация, съдържаща се в съдържанието на клаузите на договора, а не комплекта от 110 листа хартия като материален носител на обществена информация. В случая родовото понятие „договор“ е конкретизирано и се иска не кой да е такъв, а този, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. От поведението и процесуалните изявления и на двете страни по спора е видно, че **на тях им е ясно и безспорно каква точно обществена информация се иска.**“<sup>13</sup>*

<sup>13</sup> Решение № 2113 от 9.03.2004г. по адм.д. № 38/2004г. на ВАС, 5-членен с-в, Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите, относно достъп до договора с „Краун Ейджънтс“.

С това решение на петчленен състав на ВАС на този етап бе разрешен възникналият в съдебната практика въпрос, като в продължение на следващите две години (2005–2006 г.) тя бе единствено препотвърждавана. Така, когато въпросът бе поставен отново по две дела през 2005 г., образувани по частни жалби срещу определения за прекратяване от Разградския окръжен съд, мотивирани с това, че достъп до документи по ЗДОИ не се дължи, то определенията бяха отменени от Върховния административен съд. Така например, в Определение № 3548/2005 г. по а.д. № 3170/2005 г. на ВАС, Пето отделение се заема становището, че:

„Обстоятелството, че е поискан достъп до документи, а не до информация, съдържаща се в тях, е ирелевантно за ЗДОИ и е въпрос на терминологично уточнение. Очевидно е, че ако заявителят е узнал съдържанието на обективизираната в съответните документи информация, няма да има нужда от предоставянето ѝ. А след като актовете на държавните органи и органите на местното самоуправление по дефиниция съдържат обществена информация, изводът, че органът не дължи достъп до описаните документи е необоснован.“

По подобен начин и с Определение № 6774/2005 г. по а.д. № 4183/2005 г. на ВАС, Пето отделение се приема:

„Неправилен е изводът на съда, че достъп до документи не бил регламентиран от ЗДОИ. Тази неправилност се вижда например от разпоредбата на чл. 10 от ЗДОИ, която дефинира като официална обществена информация информацията, съдържаща се в актовете на държавните органи и органите на местното самоуправление. По начало актовете ... са документи.“

Неочаквано и в разрез с вече приетото от ВАС, през 2007 г. отново се появиха съдебни решения, според които по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и само достъп до документи като материализиран носител на информацията.

Така през 2006 г. по делото на екологично сдружение „За Земята“ срещу отказ на кмета на Община Сапарева баня да предостави достъп до Проекта на общия устройствен план (ОУП) и до Доклада за екологична оценка (ЕО) на ОУП на „Туристически и ски-център

„Паничище-Езерата-връх Кабул“ се стигна до отмяна на отказа от Кюстендилски окръжен съд (КОС)<sup>14</sup>. Впоследствие обаче състав на ВАС, Трето отделение, отмени решението на КОС и вместо това постанови друго<sup>15</sup>, с което отхвърли като неоснователна жалбата на екологичното сдружение. Съдебният състав прецени, че отказът на кмета на общината да предостави информация на материален носител е законосъобразен, а подадената срещу него жалба е неоснователна. На първо място, на заявителя не е отказан достъп по специалния ред на Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, който е приложим, предвид чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ. Този си извод съдиите мотивират с обстоятелството, че в обява на Община Сапарева баня от 12.05.2006 г. се съобщава, че всички заинтересовани физически и юридически лица имат публичен достъп до доклада за Екологична оценка на ОУП на „Туристически и ски-център „Паничище-Езерата-връх Кабул“ и до Проекта, като е посочена крайна дата за приемане на становища и Интернет адрес, на който да бъдат изпращани. На второ място, според магистратите, по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и само достъп до документи като материализиран носител на информацията, както е в настоящия случай. Документите са материални носители на информация, но ако същата не е търсена като описание на сведение или знание за някого или нещо, а само като искане за предоставяне на документ, то такава информация не се дължи.

Почти идентични изводи направи състав на ВАС по делото на Юрий Вълковски срещу отказ на министъра на културата да му предостави копие от своя заповед за назначаване на работна група по изготвянето на проект за Наредба по чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК). В решението<sup>16</sup> си магистратите приеха, че:

<sup>14</sup> Решение от 21.12.2006 г. по а.д. № 201/2006 г. на Кюстендилски окръжен съд (КОС).

<sup>15</sup> Решение № 10010/22.10.2007 г. по а.д. № 2591/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>16</sup> Решение № 439/14.01.2008 г. по а.д. № 5161/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

*„По смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ обществена информация 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 закон субекти. Понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната. Тази обществена информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Така обаче, както е формулирано искането в заявлението на жалбоподателя за предоставяне на копие от заповед, не е налице искане за достъп до обществена информация. Всяко искане за достъп по ЗДОИ следва да съдържа описание на исканата обществена информация, предвид чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. По реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация в очертания по-горе смисъл, но не и само достъп до документи като материализиран носител на информацията, както е в настоящия случай по първото искане от заявлението. Документите са материални носители на информация, но ако същата не се претендира като описание на сведение или знание за някого или нещо, а само като искане за предоставяне на документ, то такава информация не се дължи. Само ако молителят посочи вида на исканата информация, като я опише в смисъла, даден ѝ от законодателя, възниква задължение за предоставянето ѝ. За административния орган не съществува по закон задължение за предоставянето на информация такава, каквато е формулирана в отправеното до него в конкретния случай заявление, и като е отказал предоставяне на копие от заповедта, министърът на културата е постановил законосъобразен в тази част отказ, жалбата срещу който се явява неоснователна.“<sup>17</sup>*

Това тълкуване на съда относно формулирането на искането за достъп обаче се явява *contra legem*, като се приема стеснително, вместо разширително тълкуване. По този начин резултатът е значително накръняне на правото на достъп до информация, тъй като гражданите

---

<sup>17</sup> Решението е обжалвано с касационна жалба пред петчленен състав на ВАС.

се лишават от съдебна защита при нарушение на право на достъп, в случаите, когато е поискано копие от документ. Както става ясно, основният проблем идва от факта, че случаите, когато се иска достъп до договор, заповед, стенограма и т. н., всяко едно от тези понятия придобива двойко значение – на информация като такава и на формата, носителя, върху който тази информация е записана. Не става ясно обаче, защо при вече развита практика по въпроса, съдът продължава да изследва въпроса дали е спазено изискването за описание на исканата информация, в случаите, когато се иска достъп до договор/стенограма/заповед, след като щом задълженият по ЗДОИ субект е отказал, то очевидно той е бил съвсем наясно достъп до каква точно информация се иска.

Обяснението за това, че в практиката повторно се поставя въпросът за тълкуване на разпоредбите на ЗДОИ относно формулирането на искането за достъп, следва да се търси в обстоятелството, че през 2007 г. без предварителна подготовка делата за достъп до информация започнаха да се разглеждат от Трето отделение на ВАС, вместо от разглеждалото ги години наред Пето отделение. При тази промяна се изгуби приемствеността, поне в известна степен. Очевидно ще бъде необходимо отново, чрез нови решения по съдебни дела, да бъде постигнат синхрон с вече създадената положителна съдебна практика. Големият риск в случая обаче е, че с посочената промяна в разглеждането на делата от отделенията във ВАС сме изправени пред опасността цялата положителна практика по ЗДОИ, създадена от Пето отделение на ВАС в продължение на седем години, да потъне в забравата.

## МОТИВИ ПО ОТДЕЛНИТЕ ИСКАНИЯ

Твърде често с едно заявление за достъп се търси информация по няколко пункта, фактически в едно заявление се съдържат няколко отделни искания за достъп до информация. Това е напълно естествено, а и не води до никакви усложнения, когато съответният задължен субект се произнесе с решение за предоставяне на достъп до информация, въпреки че и тогава съответният орган би следвало да разгледа всяко едно от исканията поотделно. По-различно е обаче, в случаите, когато съответният орган отказва предоставяне на исканата информация. Според разпоредбата на чл. 38 от ЗДОИ, в която са изброени реквизитите на решението за отказ за предоставяне на достъп, в решението за отказ следва да се посочи правното и фактическо основание за отказ. Тоест, решението за отказ винаги трябва да е мотивирано. Това на практика означава, че в случаите, когато със заявлението са отправени няколко искания за предоставяне на информация, то в решението за отказ следва да бъдат изложени мотиви по всяко едно от отделните искания. По този начин заявителят получава възможност да се убеди в основателността на отказа или ако реши да обжалва, му се осигурява възможност за адекватна защита в съдебното производство. Обратно, липсата на мотиви лишава заявителя от възможността да се защити адекватно, а съда – от възможността да прецени основателността на отказа.

В предходните години това становище бе застъпено от Софийския градски съд (СГС) по делото на Павлина Трифонова (в. „24 часа“) срещу отказа на Дирекция *Правителствена информационна служба* да предостави достъп до информация за командировките на министрите и за почивните бази на Министерски съвет. Тогава магистратите приеха, че в заявлението са отправени няколко отделни искания за достъп до информация, всяко от които е следвало да бъде разгледано поотделно от административния орган<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Решение от 23.08.2004 г. по ад. № 2860/2003 г. на СГС, АО, III-з състав.

Впоследствие тази съдебна практика намери своето продължение и във ВАС. Това се случи по делото на Красимир Крумов (в. „Монитор“) срещу отказ на Областния управител на Шумен да му предостави достъп до информация във вид на справка относно: списък на проектите за благоустройство на територията (т. нар. малки демонстрационни проекти) на област Шумен (име на проекта и населено място); списък на вносителите на предложените малки демонстрационни проекти; искани суми от областната администрация за всеки един проект; изпълнител и подизпълнител за всеки един проект. В решението си тричленен състав на ВАС отбелязва, че:

*„В писмото на областния управител липсват каквито и да са мотиви по всяко едно от исканията, формулирани в заявлението. Съгласно разпоредбата на чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), отказът за предоставяне на такава информация следва да бъде постановен с решение, което да съдържа фактическите и правни основания за това, дата и ред за неговото обжалване. Така полученият от заявителя „отговор“ представлява конкретно формирана от административния орган воля, която обаче не е изразена по предвидения в закона ред.“<sup>19</sup>*

По-нататък магистратите стигат до извода, че липсата на мотиви по всяко едно от исканията представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и преписката следва да се върне на областния управител за произнасяне по надлежния ред, при съобразяване с указанията по задължителното тълкуване и прилагане на закона.

---

<sup>19</sup> Решение № 9110/19.10.2005 г. по ад. № 2113/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

## ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

### *Общи бележки към българското законодателство*

Повечето закони за достъп до обществена информация (или за свобода на информацията) съдържат общи разпоредби относно ограниченията на правото на информация. Като минимум в тези разпоредби се изброяват основанията за ограничение и общите изисквания, на които следва да отговарят ограниченията. Детайлната уредба на ограниченията обикновено се съдържа в отделни закони.

Подобен е и подходът на българския законодател. Общата уредба на ограниченията на правото на достъп до информация обаче е, на първо място, разпръсната. Норми, които се отнасят до тази материя, са чл. 5, чл. 7, чл. 13, ал. 2, чл. 37 от ЗДОИ. Както е видно, тези норми са разположени в началото, в средата и в края на закона, тоест липсва систематичност. На следващо място, общата уредба на ограниченията е непълна и неясна. Липсва тяхното изчерпателно изброяване. Опит за такова е направен в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, където са описани основанията за отказ на достъп до информация. Те обхващат информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна, информацията по чл. 13, ал. 2 и информацията, засягаща трето лице. Липсата на търговската тайна и защитените лични данни в тази класификация обаче поставя въпроса за нейната пълнота и яснота. Действително, тези две категории се подвеждат логически под по-общата категория на защитата на интересите на третото лице. За да се достигне и практически до този извод обаче, бе необходимо създаването и натрупването на практика<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> В това отношение трябва да се отбележи, че все още се срещат и съдебни решения, в които съдът не се задълбочава в изследването на защитения интерес на дадено трето лице, а се задоволява с констатацията, че е било поискано от него съгласие. Срв. напр. Решение № 1299 от 6.02.2006 г. по адм.д. № 7222/2005 г. на ВАС Пето отделение.

Проблемът с яснотата на нормите относно ограниченията възниква и на друга плоскост. Общоприет в международните актове и в редица национални законодателства е подходът, според който ограниченията се определят според защитения с тях интерес. Така например в националните законодателства обикновено е предвидена защитата на националната сигурност. За да бъде постигната, се въвежда съответното ограничение на правото на достъп до информация, свързано със защитата на този интерес. Същевременно в българското право все още съществуват понятия като „държавна и служебна тайна“. Те обозначават обаче не защитимия интерес, а субекта, който се защитава – държавата като цяло или пък просто службата, за която става въпрос. Така липсва нагледна представа какво точно се защитава. За да се постигне такава, трябва да се навлезе в тълкуването на понятията и да се установи, например, че зад понятието „държавна тайна“ в съвременното ни законодателство се крият четири защитени интереси, а именно тези на националната сигурност, външната политика, отбраната и конституционно защитения ред (чл. 25 от ЗЗКИ)<sup>21</sup>.

Същевременно в чл. 5 от ЗДОИ са изброени отделно защитимите интереси, за които се допуска налагането на ограничение на правото на достъп до информация. Нормата буквално възпроизвежда чл. 41, ал. 1 от Конституцията<sup>22</sup>. За да се установи връзката между ограниченията, т. е. между наименованията им в нашата традиция, и съответния защитен интерес от изброените в чл. 41, ал. 1 от КРБ, е необходима допълнителна тълкувателна дейност.

---

<sup>21</sup> В това отношение законодателството ни не е уникално. Сходства се наблюдават както с правната система в държава с подобен на нашия контекст – Румъния, така и с тази на държава с различен контекст като Великобритания, като и в двете се употребява понятието „служебна тайна“.

<sup>22</sup> Както е отбелязано в сравнителноправното проучване на изследователя Тоби Мендел, чл. 5 от българския ЗДОИ определя прекалено широк периметър на защитените интереси. Това е следствие от буквалното възпроизвеждане в чл. 5 от ЗДОИ на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, въпреки че последният се отнася не само към правото на достъп до информация (като част от правото да се търси информация), но и към правото да се получава и разпространява информация. Това определя и по-големия обем на ограниченията в конституционната норма. Вж. *Freedom of Information. A comparative Legal Survey, by Toby Mendel, UNESCO 2003, p 41.*

Изброените проблеми, заложи в текстовете на Закона за достъп до обществена информация, наложиха необходимост от сериозна и интензивна тълкувателна дейност от съдилищата. През изтеклите години много от въпросите бяха обстойно разгледани и придобиха яснота и определеност в съдебните актове. Подкрепянето на дела, в които тези въпроси се поставят, бе един от приоритетите на *Програма Достъп до Информация*. В това отношение развилите се в съда случаи се оказаха особено значими за приложението на ЗДОИ, докато опитите да се даде законодателно разрешение на проблемите не се характеризираха с успех<sup>23</sup>.

### *Дефиниране на отделните ограничения*

Както бе посочено, отделните ограничения на правото на достъп до информация са съответно уредени в отделни закони. В това отношение българското законодателство не прави изключение. Най-подробна е уредбата в Закона за защита на класифицираната информация – ЗЗКИ (2002 г.), който регламентира т. н. **държавна** и **служебна тайна**. Определение на т. н. **търговска тайна** се съдържа в Закона за защита на конкуренцията, а на **лични данни** – в Закона за защита на личните данни (2002 г.). Единствените ограничения на правото на достъп до информация, дефинирани в самия Закон за достъп до обществена информация – чл. 13, ал. 2, са свързани с процеса на **оперативната подготовка** на даден акт (мнения, становища, препоръки) – чл. 13, ал. 2, т. 1, или с **процеса на преговори** – чл. 13, ал. 2, т. 2.

---

<sup>23</sup> Първият неуспешен опит за подобряване на ЗДОИ в частта му относно ограниченията бе направен от народния представител Илия Петров през 2000 г. непосредствено преди приемането на закона. Предложените от Емил Кошлуков, Борислав Цеков и група народни представители през 2001 г. изменения и допълнения в същата насока бяха приети само на първо четене (въпреки това в годишния доклад на Европейската комисия за напредъка на България се появи невярната констатация, че законът е подобрен). Внесеният от трима народни представители през 2007 г. законопроект, освен цялата некачественост и невежество в предложените редакции, също така не предвиди подобряване на закона и в тази му част.

Въпросът доколко отделните дефиниции на различните ограничения на правото на достъп до информация са прецизни, бе поставян в съдебната практика. Може да се направи изводът, че колкото по-ясно е определено съдържанието на понятието, толкова по-детайлно тълкуване се дава и от съдебната практика в посока по-точно определяне на пределите му. Така например в делото *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на Републиката* съдът прие, че исканият доклад на службите за сигурност относно участие на български фирми в търговия с Ирак в нарушение на ембаргото на ООН не може да бъде класифицирана на основание на т. 9 от част III на списъка– приложение към чл. 25 от ЗЗКИ информация. Съдът приема, че:

*„Този законов текст е неотносим към конкретния казус, защото визира „доклади ... относно оперативната работа на службите за сигурност“, докато в случая предмет на заявлението за достъп е не оперативната работа на тези служби, а само резултат от нея...“<sup>24</sup>*

С други думи, явно е, че при по-голяма яснота в определението на ограничението, и тълкуването му в практиката се характеризира с по-голяма степен на определеност. Вследствие на това правото на достъп до обществена информация получава по-добра гаранция.

### *Отношение на принцип към изключение*

За всички ограничения на правото да се търси, получава и разпространява информация и в частност на правото на достъп до информация, Конституционният съд е извел разбирането, че

*„че не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване и то само за да се осигури защита на конкуриращ интерес.“<sup>25</sup>*

---

<sup>24</sup> Решение № 5/3.01.2006 г. по а.д. № 4596/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>25</sup> Решение на Конституционния съд № 7/4.06.1996 г. по к.д. № 1/1996 г., ДВ бр. 55/1996 г.

Това разбиране се прилага и от Върховния административен съд в неговата практика, като правото на информация се разглежда като принцип, а приложението на ограниченията, намерили законодателен израз в Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни, – като изключение<sup>26</sup>.

От една страна, е важно да бъде ясно подчертан принципът<sup>27</sup>. От друга страна, неговото последователно прилагане предполага тълкуване в конкретни хипотези. Конкретен случай на въвеждането на този принцип от законодателя е чрез предвиждането на срокове за защита на дадена информация. Друго проявление на принципа е законово-то изискване за привеждане на фактическа обосновка и посочване на правно основание от страна на административния орган в случай на отказ на обществена информация. В практиката тези изисквания се прилагат особено стриктно в случаите на откази с основание, сочещо на наличие на класифицирана информация<sup>28</sup>. Израз на правилото „принцип към изключение“ е и предвиденото в чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ правомощие на съда да осъществява контрол за законосъобразност на маркирането с гриф за сигурност.

### *Срокове на защита на информацията, попадаща в ограниченията*

Една от проявите форми на правилото „принцип към изключение“ е предвиждането на определени срокове за защита на информацията. До приемането на ЗЗКИ съществуваше възможност за безсрочно засекретяване на информация от държавните институции. В ЗЗКИ се установиха

---

<sup>26</sup> Решение № 9595/19.11.2004 г. по а.д. № 7897/04 г. на ВАС, Петчленен състав, В. Чобанов с/у Висшия съдебен съвет.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Вж. Решение № 5451/22.05.2006 г. по а.д. № 6363/2005 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 10731/2006 г. по а.д. № 7669/2006 г. на ВАС, Петчленен състав (Силвия Йотова с/у Министъра на регионалното развитие и благоустройството относно договора с „Магистрала Тракия“ АД), Решение № 11682/2003 г. по а.д. № 3080/2003 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 2113/2004 г. по а.д. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав (Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите относно договора с „Краун Ейджънтс“).

три категории информация, подлежаща на класификация като държавна тайна, със съответен срок на защита от 5, 15 и 30 години. Те кореспондират на степента на вреда или опасност за защитените интереси, в случай на разгласяване. Максималният срок за защита на държавната тайна от 30 г., е допустимо да бъде удължен най-много до 60 г. по решение на създадената със закона комисия (чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ)<sup>29</sup>.

Срокът за защита на служебната тайна, съгласно ЗЗКИ, е 6 месеца. Информацията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ може да сподлежи на защита до максимум 2 години от създаването ѝ<sup>30</sup>.

Изтичането на предвидения в закона срок за защита на дадена информация, класифицирана като държавна тайна, е основание за признаване на право на достъп до нея<sup>31</sup>. По същия начин отпада основанието за отказ и в други случаи, когато е предвиден законов срок за защита на дадена информация, например на подготвителни документи по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ<sup>32</sup>.

### *Общи изисквания към ограниченията на достъпа до информация*

Общите изисквания, които се поставят към ограниченията на достъпа до информация, са заложили в така наречения троен тест. Той означава, че което и да е ограничение може да бъде наложено, едва след като се провери дали то е:

---

<sup>29</sup> Държавна комисия за сигурност на информацията.

<sup>30</sup> През 2007 г. с изменение в ЗЗКИ срокът за защита на служебната тайна бе променен от 2 г. на 6 м. Срокът за защита на информацията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ бе променен от 20 г. на 2 г. през 2002 г.

<sup>31</sup> Решение от 14 март 2006 г. по а.д. № С-31/2005 г. на СГС, III-Г състав, оставено в сила с Решение от 11.06.2007 г. по а.д. № ЗС-321/2006 г. на ВАС, Пето отделение. (*Христо Христов с/у Директора на Националната разузнавателна служба* относно документи, свързани с убийтия в Лондон писател Георги Марков).

<sup>32</sup> Решение № 7483/11.07.2007 г. по а.д. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 11257/2007 г. по а.д. № 9280/2007 г. на ВАС, Петчленен състав. (*Йордан Тодоров с/у Министъра на вътрешните работи* относно документи, свързани с отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР).

- ❖ изрично посочено в закон;
- ❖ пропорционално на целта да се защитят един или повече от защитените интереси;
- ❖ необходимо в демократичното общество.

Тройният тест е предвиден в редица правни документи. Заложен е в чл. 10, ал. 2 от Европейската Конвенция за правата на човека – относно правото на свобода да се получава и разпространява информация, в чл. 8, ал. 2 от Европейската Конвенция за правата на човека – относно правото на зачитане на личния и семейния живот<sup>33</sup>, в Препоръка (2002) 2 на Комитета на Министрите на държавите – членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи, в Регламент (ЕО) № 1049 от 2001 г. на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент и на Съвета, в Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, ратифицирана със закон ДВ, бр. 91 от 2003 г., обн. ДВ, бр. 33 от 2004 г. (известна под названието Орхуска Конвенция).

В Препоръка (2002) 2 относно достъпа до официални документи, условието ограничението да е „необходимо в демократичното общество“ е по-нататък конкретизирано, като е прието, че достъп до документ може да се откаже, само ако разкриването на съдържашата се в него информация:

- ❖ ще навреди или може да навреди на защитените интереси,
- ❖ освен ако е налице надделяващ обществен интерес от нейното разкриване.

### *Общи изисквания към ограниченията на достъпа до информация в българското законодателство*

В българското законодателство общите изисквания към ограниченията на достъпа до информация, изразяващи се в тройния тест, не

---

<sup>33</sup> В това право се съдържа и право на достъп до информация, отнасяща се собствения личен живот – вж. *Гаскин с/у Великобритания*.

са цялостно отразени и предвидени в Закона за достъп до обществена информация. Това е разликата с много други национални законодателства. Те са изцяло отразени обаче в чл. 20 от по-новия Закон за опазването на околната среда (2001 г.).

Отделните елементи на теста се извличат от различни разпоредби на Закона за достъп до обществена информация и другите свързани с него закони. Така например в чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ е предвидено, че правото на информация може да бъде ограничено само **със закон**.

### 1. Изрично посочено в закон

Както вече беше посочено, различните ограничения на правото на достъп до обществена информация са дефинирани в различни актове на законодателната власт:

- в чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация е дефинирана държавната тайна, като в приложение 1 към тази норма са дадени конкретни категории информация, която може да бъде класифицирана като държавна тайна;
- в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е дадено определение на ограничението, свързано с т. нар. подготвителни документи без самостоятелно значение;
- в чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ е дадено определение на ограничението, свързано с преговори от и за органа на власт;
- в § 1, т. 7 от Закона за защита на конкуренцията е дадено определение на търговска и производствена тайна;
- в чл. 2, ал. 1 от Закона за защита на личните данни е дадено определение на лични данни;
- в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ е дефинирана т. нар. служебна тайна, като се препраща към конкретни категории информация.

Изискванията към прецизността на законовите разпоредби, регулиращи ограниченията, са високи, съгласно съдебната практика. Например, не отговаря на изискването „изрично посочено в закон“ законова разпоредба, която гласи, че защитена тайна е „*информацията, станала известна някому при или по повод изпълнение на служебните му задължения*“ (все още редица разпоредби въвеждат по този

начин „служебна тайна“). Отделните категории информация, попадащи в ограниченията, трябва да бъдат конкретно описани в законова норма и ограничението „служебна тайна“ не е изключение от това правило. В този смисъл се произнесе Върховният административен съд, Пето отделение, по делото на сдружение *Обществен барометър – Сливен срещу Директора на Агенция за държавен вътрешен финансов контрол*<sup>34</sup>.

## 2. Защитени интереси

В Решение № 7 от 04.06.1996 г. пок. д. № 1/1996 г. Конституционният съд приема, че:

*„Ограничаването на тези права е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията.*

На въпроса кои точно са защитените интереси, в законодателството не е даден цялостен и систематичен отговор. Разпоредбата на чл. 5 от ЗДОИ, възпроизвеждаща чл. 41, ал. 1 от Конституцията, е формулирана общо за правото да се търси, получава и разпространява информация. Същевременно, изброените в нея защитени интереси са дадени общо. Например изключението, формулирано най-общо като свързано с правата и интересите на трети лица, всъщност се подразделя от своя страна на защита на личните данни и на легитимния интерес на търговците.

Най-изчерпателно защитените интереси са дадени в чл. 20, ал. 1 от ЗООС. Изброяване е налице и в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ. Систематично изложено, правилото на свободен достъп до обществена информация търпи допустими изключения за защита на следните интереси (и права):

- защитените като държавна или служебна тайна съгласно ЗЗКИ;
- защитените с т. нар. търговска тайна;
- защитените данни съгласно Закона за защита на личните данни
- защитените данни, които представляват интелектуална собственост;

---

<sup>34</sup> Решение № 10539 от 22.11.2002 г. по адм. д. № 5246 от 2002 г.

- защитените вътрешни консултации и обсъждания във връзка с вземането на дадено решение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ);
- защитените преговори от името на орган на власт с оглед сключването на съглашение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ).

От своя страна, интересите, защитени с ограничението държавна тайна, са следните:

- националната сигурност;
- отбраната;
- външната политика;
- конституционноустановения ред.

Допустимата защита на тези интереси е по-детайлно определена чрез изброяването на конкретни категории в списъка приложение към чл. 25 от ЗЗКИ.

Същевременно защитата на интелектуалната собственост е несъщинско ограничение. В случаите на авторско право, производението не представлява тайна, а е забранено разпространението му без съгласие на автора. При необходимост от подобна защита, тя се осъществява посредством избор на формата на достъп до информация от страна на органа на власт – чл. 27, ал. 1, т. 3, хипотеза 2 от ЗДОИ. Следователно достъпът до такава информация е по начало допустим.

### **3. Пропорционалност на целта да се защитят един или повече от защитените интереси.**

В Решение № 7 от 04.06.1996 г. пок. д. № 1/1996 г. Конституционният съд приема, че:

*„... ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.“*

Тоест, със задължителното тълкуване на чл. 41 от Конституцията е въведено и второто правило, че всяко ограничение трябва да бъде пропорционално на целта да се защитят един или повече от защитените интереси.

Както беше отбелязано, връзката на ограниченията със съответния защитим интерес е имплицитно дадена в ЗДОИ с нормата на чл. 5. В свои решения Върховният административен съд прилага тази връзка и към конкретните ограничения. Така например търсенето на съгласие на третото лице – търговец, трябва да бъде с цел защита на неговите интереси. Същевременно определянето на тези интереси не трябва да е самоцелно, а да следва обективни критерии. В свое решение ВАС приема:

*„Ако се обсъди въпросът дали с искането се засягат права или законни интереси на третото лице, настоящият състав приема, че не се засягат такива законни права и интереси на търговското дружество – трето лице. Със заявлението са поискани данни, които имат статистически характер и не касаят търговската дейност на дружеството, нито представляват служебна тайна.“<sup>35</sup>*

Тоест, не всяка отнасяща се до търговеца информация, но само тази, от чието разкриване биха се засегнали негови права и законни интереси, подлежи на защита.

#### • Стеснително тълкуване на ограничението

Пропорционалността на целта да защитят един или повече интереси се изразява и в стеснителното тълкуване на ограничението. Така например, в решението по делото *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на РБ* съдът приема, че целта на Закона за защита на класифицираната информация е да се защитят данни относно оперативната работа на службите за сигурност. Опитът на администрацията да включи в тази категория и резултатите от тези доклади е непропорционален на целта на закона. В този смисъл и в съдебното решение е констатирано, че цитираната категория информация, подлежаща на класифициране като държавна тайна съгласно ЗЗКИ, е неприложима.

---

<sup>35</sup>Решение № 4716/25.05.2004 г. по а.д. № 8751/2003 г. на ВАС, Пето отделение. Почти идентично е Решение № 4717/25.05.2004 г. по а.д. № 8752/2003 г. на ВАС, Пето отделение. (делата са по откази на кмета на община Видин да предостави информация, касаеща договора, сключен между община Видин и общинска фирма „Чистота“ и информация относно изпълнението му).

**• Предоставяне на частичен достъп**

Предоставянето на **частичен достъп** е предвидено в чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ. Типичен пример е достъпът до документи, в които се съдържат и лични данни. В този случай думите или пасажите, които разкриват лични данни, трябва да се зачернят и да се предостави копие от документа, без тези данни (ако това е посочената от заявителя форма на достъп). В този смисъл са указанията на съда в делото на Д. Тотев с/у Главния данъчен директор, по повод отказ да се предостави достъп до негово писмо, адресирано до данъчно задължено лице по въпросите на данъчното облагане (да се заличат името и адреса на лицето)<sup>36</sup>. Същото се отнася до личните данни на свидетелите, посочени в акт за установяване на административно нарушение<sup>37</sup>. Нищо не пречи на предоставянето на частичен достъп и до договорите между публични институции и частни фирми<sup>38</sup>. За тази цел органът следва да направи разграничение на характера на информацията в договора<sup>39</sup>.

Частичният достъп е възможен и дължим и в случаите, когато част от исканата информация е класифицирана като държавна или служебна тайна. Според Върховния административен съд, *„дори ако се приеме, че чрез оповестяването на резултата от работата на службите за сигурност би възникнала опасност от разкриване на*

<sup>36</sup> Решение № 6017 от 2002 г. на ВАС, Петчленен състав, по адм. д. № 10496 от 2002 г. Публикувано в: Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация, Сборник, изд. Програма Достъп до Информация, София 2002 г., с. 217. Относно изпълнението на съдебното решение вж. Писмо на ГДД № 24-00-113 от 10.03.2003 г. относно прилагането на някои разпоредби на ДПК.

<sup>37</sup> Решение № 9822/18.12.2001 г. по адм.д. № 5736/2001 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>38</sup> Решение № 4716/25.05.2004 г. по ад.д. № 8751/2003 г. на ВАС, Пето отделение, Решение № 4717/2004 г. по ад.д. № 8752/2003 г. на ВАС, Пето отделение. (делата са по откази на кмета на община Видин да предостави информация, касаеща договора, сключен между община Видин и общинска фирма „Чистота“ и информация относно изпълнението му).

<sup>39</sup> Решение № 8190/20.07.2006 г. по адм.д. № 3112/2006 г. на ВАС, Vo. Делото е по отказ на кмета на община да предостави достъп до договора за концесия по сметосъбиране и сметоизвозване в гр.Разград.

*защитена информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп*<sup>40</sup>.

• **Защита от увреждане или опасност от увреждане на защитените интереси.**

Изследването на вредата от предоставяне на обществена информация е част от правилото „принцип спрямо изключение“ и от стеснителното тълкуване на ограниченията. Само при наличието на вреда или опасност от вреда съществува действително необходимост от защита чрез ограничаване на достъпа. Макар в ЗДОИ правилото за вредата да не е изрично формулирано, то е отразено в редица други законови актове.

В една част от тези актове е употребен изразът „разкриването на информацията би се отразило **неблагоприятно**„ – чл. 4, ал. 4 от Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, чл. 26, ал. 1 от Закона за защита на класифицираната информация. В други актове се употребява понятието „**вреда** или опасност от **увреждане**“ – чл. 25 от ЗЗКИ.

В определени случаи преценката дали предоставянето на дадена информация ще навреди или може да навреди на защитения интерес, е оставена изцяло на администрацията. Такъв е случаят при ограничението, свързано с т. н. подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) и ограничението, свързано с настоящи/предстоящи преговори (чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ).

В много случаи законодателството предвижда преценката дали предоставянето на дадена информация ще навреди или може да навреди на защитения интерес да се прави предварително. Такъв е случаят с т. н. класифицирана информация – държавна или служебна тайна,

---

<sup>40</sup> Решение № 5/3.01.2006 г. по а.д. № 4596/2005 г. на ВАС, Пето отделение, делото е *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на Републиката*, в което се разглежда отказа за предоставяне на доклад на службите за сигурност относно участие на български фирми в търговия с Ирак в нарушение на ембаргото на ООН.

както и с търговската тайна – съгласно § 1, т. 7 от ЗЗК в това ограничение може да попада само информация, за чието запазване в тайна са взети необходимите мерки от съответния търговец.

Елемент на оценката на евентуалната вреда от предоставянето на дадена информация е **временният характер** на ограничението – въведените от законодателството срокове за защита на информацията (вж. по-горе). Максималната трайност на тези срокове е фиксирана в закона и може да бъде допълнително удължена само при някои от ограниченията и само по изключение (вж. чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ).

Проверка на актуалността от вреда или опасност от увреждане на защитените съгласно чл. 25 и чл. 26 от ЗЗКИ интереси следва да се извършва при предвиденото в закона преразглеждане на всеки две години. Няма пречка преразглеждането да се извършва и при наличие на обществен интерес от разкриването на информацията, когато е подадено заявление по ЗДОИ. Такова преразглеждане бе извършено през 2004 г. от министъра на финансите по отношение на договора с „Краун Ейджънтс“ и през 2005 г. от министъра на регионалното развитие и благоустройството по отношение на договора с „Магистрала Тракия“ АД. В последния случай грифът за сигурност „за служебно ползване“ бе премахнат и договорът – предоставен.

### *Съдебна практика по ограниченията на правото на достъп до информация*

Един от най-важните въпроси през изминалите години от прилагането на ЗДОИ, е прилагането на ограниченията на правото на достъп до информация и установяването на точния баланс между правото – от една страна, и защитените права и интереси – от друга. Този въпрос е толкова по-важен, тъй като тълкуването на правните норми е в правомощията на съда, който единствен осъществява контрол за законосъобразност на отказите по ЗДОИ. През изминалите години се постави въпросът за изясняване на определението на различните видове ограничения, като държавна, служебна, търговска тайна и т. н. Оттук идва и следващият въпрос – какъв е обхватът на информацията, която попада в ограничението и какви са механизмите за негово-

то прецизно очертаване. И така се достига до необходимостта да се очертаят рамките на защитения от закона интерес дадена информация да попадне в ограниченията на правото на информация. Тези рамки се прецизират още повече при предоставянето на частичен достъп.

Именно по този път бяха изтълкувани в съдебната практика стеснително ограниченията, свързани с държавната и служебната тайна, подготовителните документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) и отчасти – с търговската тайна. Съдилищата дадоха указания по предоставянето на частичен достъп до информация. Естествено, някои проблеми остават.

## КЛАСИФИЦИРАНА ИНФОРМАЦИЯ. ДЪРЖАВНА ТАЙНА

В чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ е предвидено, че достъпът до обществена информация не може да бъде ограничаван, освен когато тя е класифицирана информация. Също така, съгласно чл. 37, т. 1 от ЗДОИ:

„чл. 37. (1) *Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато:*

*1. (изм. – ДВ, бр.45 от 2002 г.) исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна ... “*

Същевременно в чл. 5 от ЗДОИ е предвидено, че правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу националната сигурност.

Съпоставката със Закона за защита на класифицираната информация дава отговор на въпроса за съотношението на понятията „държавна тайна“, „класифицирана информация“, „национална сигурност“. Информацията, подлежаща на класифициране като държавна тайна е един от видовете класифицирана информация. Националната сигурност е един от интересите, които се защитават чрез държавната тайна.

Според Закона за защита на класифицираната информация три са видовете информация, подлежаща на класифициране съгласно този закон:

- Държавна тайна;
- Служебна тайна;
- Чуждестранна класифицирана информация.

*История на законодателството  
относно държавната тайна*

Действащият преди 1990 г. Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна, бе приет от Министерския

съвет и представляваше сам по себе си такава тайна, като бе маркиран с гриф за сигурност<sup>41</sup>. През 1990 г. бе приет с Решение на Народното събрание Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна, който бе обнародван в ДВ бр. 31 от 1990 г. С Наредба за дейността на Националната служба за сигурност по осигуряване защитата на стратегически обекти и дейности и по опазване на държавната тайна в Република България, приета с ПМС № 324 от 1994 г. бе приета процедура по засекретяването на документи като държавна тайна, обнародвана в ДВ бр. 5 от 1995 г. С наредбата се въвеждат три степени на секретност на информацията, съставляваща държавна тайна – съответно „секретно“, „строго секретно“ и „строго секретно от особена важност“ (чл. 20). Впоследствие същата процедура бе регламентирана в Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи, обнародван в ДВ бр. 113 от 1998 г., без особени изменения. Може би най-съществената промяна бе премахването на звената за сигурност и съответните офицери от държавните органи и организации.

През 1996 г. в своето Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. Конституционният съд прие тълкуване на чл. 39–41 от Конституцията, като по отношение на тук разглежданото ограничение установи, че:

*„Сред изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 основания обозначеното със съображения за национална сигурност е в най-голяма степен нуждаещо се от законова регламентация, тъй като се отнася до информация, която поначало се подлага на класификация, така че е възможно нейното предварително определяне като “информационен масив“, който включва конкретни факти и обстоятелства.“*

През 2002 г. в изпълнение на приетата политика за присъединяване към НАТО и в съответствие с цитираното Решение на Конституционния съд бе приет Законът за защита на класифицираната информация. Приемането на закони в тази сфера бе неизменно съпътстващо приемането на нови страни членки на НАТО в края на 90-те и началото на новото столетие.

---

<sup>41</sup> Вж. Делото Програма Достъп до информация с/у Министерския съвет (2003 г.), чийто предмет бе именно отказът да бъде предоставен достъп до Правилника

Със ЗЗКИ се уреди за пръв път цялостно материята, като се предвиди определение за държавна тайна, служители, имащи право да класифицират информация, процедура, степени на сигурност и срокове на защита на информацията, задължение за преразглеждане на засекретената преди закона информация и за периодично преразглеждане на класифицираната на основание на закона информация.

*Дефиниция на понятието „държавна тайна“*

Определението на понятието „държавна тайна“ се съдържа в чл. 25 от ЗЗКИ, съгласно който:

*„Чл. 25. Държавна тайна е информацията, определена в списъка по приложение № 1, нерегламентираният достъп до която би създавал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред.“*

Елементите на определението са няколко. От една страна са посочени определени интереси, от друга – списък с конкретни категории информация, от трета – критерия за ограничаване на достъпа – защита от вреда или опасност от вреда за интересите. Тоест, елементите на понятието са:

- Определени защитени интереси;
- Определени категории информация;
- Защита от вреда или опасност от вреда за интересите.

По отношение на определението Върховният административен съд е извел тълкувателно забрана за неговото разширително тълкуване. Относно една от категориите информация, изброени в списъка приложение и свързана със защитата на интереса на националната сигурност, съдът приема:

*Този законов текст е неотносим към конкретния казус, защото визираща „доклади ... относно оперативната работа на службите за сигурност“, докато в случая предмет на заявлението за достъп е не оперативната работа на тези служби, а само резултат от нея...“<sup>42</sup>*

---

<sup>42</sup> Решение № 5/2006 г. по а.д. № 4596/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

За разлика от други закони, българският Закон за защита на класифицираната информация не съдържа ограничения, т. е. забрани за класифициране. Такива се съдържат в други законодателства, в това число и в закона на съседната Румъния, приет почти едновременно с българския. В Изпълнителна заповед 12 958 на Президента на САЩ относно класифицирането на информация също се съдържат такива забрани. Така например не може да бъде класифицирана информация, за да се прикрият закононарушения, неефективност, административна грешка, за да се предотврати недоверие към лице или агенция и др. Остава открит въпросът дали такава забрана за класифициране не може да бъде изведена по тълкувателен път.

### *Защитени с държавната тайна интереси*

Четири са защитените с ограничението, свързано с държавната тайна, интереси:

- националната сигурност;
- отбраната;
- външната политика;
- конституционноустановения ред.

В Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, което е част от закона, са изброени 64 категории информация, за чиято защита е допустимо класифицирането като държавна тайна. Те са разпределени в три категории:

- информация, свързана с отбраната на страната (раздел 1);
- информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната (раздел 2);
- информация, свързана с икономическата сигурност на страната (раздел 3).

Трябва да се отбележи, че не във всички случаи е очевидно от наименованията на разделите кой от тях към кои защитени интереси се отнася. Действително, наименованието на първия раздел недвусмислено

но насочва към интереса, свързан с отбраната. Във втория раздел се виждат застъпени два от защитените интереси – свързаните с външната политика и националната сигурност в частта ѝ – вътрешна сигурност<sup>43</sup>. Третият раздел, ако се изхожда единствено от названието му, не се свързва пряко с някой от защитените интереси. Ако се разгледат поотделно седемте категории информация, попадащи в обхвата му, в т. 1 и 4 се споменават преговори по сключването на финансови договори и респ. начина на действие на контролно-сигнални и др. подобни устройства, свързани с националната сигурност. В т. 5 и 6 от раздела се посочват категории информация, явно свързани с външната политика, доколкото с тях се защитават данни относно други държави. Може да се предположи, че интересите на националната икономика – т. 2 от раздела и икономическите интереси на държавата – т. 3 от раздела се защитават с цел да се предотврати употребата на информация от друга държава за сметка на нашата. В седмата категория се споменават изрично сигурността и отбраната на страната.

Следва да се отбележи, че конкретна категория информация, която да се свързва единствено със защитата на конституционноустановения ред, не фигурира в списъка-приложение № 1 от ЗЗКИ. От друга страна изглежда, че националната сигурност обхваща отбраната и външната политика, но се разпростира и върху вътрешната сигурност и защитата на националната икономика (раздел III, т. 2 и 3).

В практиката случаите на отказ с позоваване на държавна тайна зачестиха след приемането на ЗЗКИ. Докато проучването на ПДИ през 2001 г. не отчете нито един отказ<sup>44</sup>, основан на държавна тайна, през 2002 г., след приемането на ЗЗКИ, се идентифицират 91 такива отказа<sup>45</sup>. В едни от случаите това се дължеше на неизвършването на

---

<sup>43</sup> Следва да се отбележи, че в някои национални правни системи, например в САЩ, класифициране е допустимо само за защита на националната сигурност, а тя е дефинирана като свързана единствено с отбраната и външната политика, вж. споменатата Изпълнителна заповед 12 858.

<sup>44</sup> Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ, София 2001, с. 37 достъпно на адрес: <http://www.aip-bg.org/pdf/rfa.pdf>

<sup>45</sup> Годината на рационалното невежество, София 2002, с. 48, достъпно на адрес: <http://www.aip-bg.org/pdf/aip-report-2002.pdf>

дължимото по § 9 от ПЗР на ЗЗКИ преразглеждане на документи, засекретени преди влизането в сила на закона (*ПДИ с/у Министерския съвет* (2003), *Христо Христов с/у Директора на НРС*). В други случаи класифицирането е извършено на основание на новоприетия ЗЗКИ (*Терзийски с/у Министъра на финансите относно договора с „Краун Ейджънтс“, Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на Република България*).

Интересен е въпросът кои категории от списъка – приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ са сочени като основание за класифициране на информацията като държавна тайна. Докладът на Националната разузнавателна служба и на Националната служба за сигурност до президента относно участието на български фирми в търговия с Ирак в нарушение на ембаргото на ООН бе отказан с позоваване (на етапа на съдебното производство) на т. 9 от раздел II от Списъка – Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ. Категорията обхваща доклади относно оперативната работа на службите за сигурност и явно се отнася към защитата на националната сигурност. Договорът на Министерството на финансите с британската фирма „Краун Ейджънтс“, озаглавен Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация, бе засекретен (отново по-късно, след като делото бе заведено за втори път и бе отново на първа инстанция) на основание т. 2 и 3 от раздел III от Списъка – Приложение № 1 от ЗЗКИ. Както бе споменато, категориите се отнасят до икономическите интереси на държавата, но в първия случай става въпрос за изследователска работа, а във втория – за технически, технологически и организационни решения. Приемателен акт на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ пък бе отказан на основание т. 10 от раздел II на споменатия Списък – приложение. Оказва се, че традиционно държавният резерв се счита за „отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност“.

*Обхват на прегледа при отказ  
на основание „държавна тайна“*

За отношението между правото на достъп до обществена информация и изключението от него, свързано със защитата на националната сигурност, важи на общо основание подчертаното от Конституционния съд, че

*„не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване“.*

В изпълнение на това задължително тълкуване на Конституцията законодателят е предвидил в чл. 41 от ЗДОИ правомощие за съда да се признае по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност (ал. 4, изменена с влизането в сила на ЗЗКИ – ДВ бр. 45 от 2002 г.). Предвидено е и задължение за публичните институции и другите задължени по ЗДОИ субекти да мотивират отказите си, дори в случаите на държавна тайна, като посочат не само правното, но и фактическото основание.

В Закона за защита на класифицираната информация не е въведена презумпция, че предоставянето на попадащата в изброените в Приложение № 1 категории информация засяга защитените интереси. Така Върховният административен съд намира, че становището:

*„че информацията следва да се счита за класифицирана по силата на закона, се базира на неправилно тълкуване на т. 9 от раздел II на Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ и не се споделя от настоящия съдебен състав.“<sup>46</sup>*

Съответно, при действието на ЗЗКИ дадена информация може да представлява тайна, само ако е била класифицирана при преценка, че от свободното ѝ предоставяне би произтекла опасност или вреда за защитените интереси (чл. 25 от ЗЗКИ). В съдебната практика по-нататък бяха изведени изисквания както към мотивирането на откази, основани на държавна тайна, така и към самото класифициране на информацията като такава.

---

<sup>46</sup> Решение № 5 от 2006 г. по а.д. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение, по делото *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента* относно достъпа до доклад на службите за сигурност. Решението е окончателно.

В своята практика по прилагането на ЗДОИ и конкретно в случаи на отказ на информация, основан на държавна тайна, Върховният административен съд изведе определени задължения за администрацията. В рамките на съдебен процес по жалба срещу отказ, мотивиран с наличието на класифицирана информация, ответникът носи тежестта на доказване. Правото на съда на контрол върху маркирането с гриф за сигурност:

*„имплицитно предполага задължение за административния орган да предостави данни кога е извършено маркирането и на какво основание е станалото“<sup>47</sup>. Това задължение включва и представяне на доказателства “с какъв гриф за сигурност е маркирана тази информация и кога е създадена”<sup>48</sup>, както и такива установяващи необходимите „данни за вида и характера на информацията, квалифициращи я като държавна тайна и съответното законово основание за определянето ѝ като такава”<sup>49</sup>.*

На второ място, като гаранция за ефективната защита на конституционно защитеното право на достъп до информация, законодателят е предвидил в решението за отказ за предоставяне на обществена информация да се посочват правното и фактическото основание за отказ – чл. 38 от ЗДОИ. В този случай е налице изричната воля на законодателя да бъде посочвано фактическото основание на отказа<sup>50</sup>. Позоваване от административния орган на чл. 15, ал. 3 от ЗАП, който позволява посочване само на правното основание за издаването на акта, е недопустимо. Това е така, защото

---

<sup>47</sup> Решение № 2113 от 2004 г. по адм.д. № 38/2004 г. на ВАС, 5-членен с-в, Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите, относно достъп до договора с „Краун Ейджънтс“.

<sup>48</sup> Решение № 3329 от 2004 г. по адм.д. № 4256/2003 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила в тази част с Реш.№ 10075 от 2004г. по адм.д. № 4662/2004 г. на ВАС, 5-членен с-в.

<sup>49</sup> Решение № 11682 от 2003 г. по адм.д. № 3080/2003г. на ВАС по адм.д. № 3080/2003 г., оставено в сила с цитираното по-горе Реш. по адм.д. № 38/2004 г. на ВАС, 5-членен с-в.

<sup>50</sup> Решение № 111 от 2004 г. по адм.д. № 7641/2003 г. на ВАС Пето отделение, влязло в сила.

*„Приоритетът на специалните законови разпоредби пред общите изключва възможността за прилагане на чл. 15, ал. 3 от ЗАП в конкретния случай.“<sup>51</sup>*

И отново, посочването само на принадлежност към съответна категория информация (раздел и точка) съгласно списъка Приложение № 1 по чл. 25 ЗЗКИ, не е достатъчен мотив за отказ по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ. Трябва да са налице и изложени фактически основания за определянето на информацията като съставляваща държавна тайна, защото иначе

*„съдът не разполага с възможността да провери правилността на отказа“<sup>52</sup>.*

Третата гаранция за ефективната защита на правото на информация се съдържа в предоставеното правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ да изиска необходимите доказателства, в това число и документа, достъп до който се отказва, за упражняване на правомощието си по чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ<sup>53</sup>.

*Правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ.  
Контрол на законосъобразността на маркирането  
с гриф за сигурност*

Съгласно чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ:

*(3) При обжалване на отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 съдът в закрито заседание може да поиска от органа необходимите доказателства за това.*

---

<sup>51</sup> Решение № 5 от 2006 г. по ад.д. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение, по делото *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента* относно достъпа до доклад на службите за сигурност. Решението е окончателно.

<sup>52</sup> Решение № 9154 от 2004г. по адм.д. № 4408/2004 г. на ВАС Пето отделение, влязло в сила.

<sup>53</sup> Това правомощие е упражнено напр. от ВАС Пето отделение. по адм.д. № 3080/03 г., адм.д. № 9898/02г., адм.д. № 4120/04 г., от СГС III-Ж с-в по адм. д. № 642/02 г.

*(4) (Изм. – ДВ, бр. 45 от 2002 г.) В случаите по ал. 3 съдът се произнася по законосъобразността на отказа и маркирането с гриф за сигурност.*

Този контрол върху законосъобразността на засекретяването е предвиден и в други законодателства. Това е необходимо, за да вземе съдът правилно решение по жалба срещу отказ на информация с позоваване ограничение, свързано със защитата на класифицирана информация. За тази цел

*„е необходимо да бъде изяснен въпросът за характера на поисканата информация, респ. за законосъобразността на нейното класифициране.“<sup>54</sup>*

Тоест, контролът върху законосъобразността на класифицирането се явява решаване на преюдициален въпрос с оглед решаването на повдигнатия с жалбата правен спор.

През годините съдът многократно е упражнил правомощието си по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Това е практика както на ВАС, така и на Софийския градски съд. Правилността на крайното решение обуславя задължението, дори и служебно, съдът да упражни правомощието си по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ и да изиска необходимите доказателства<sup>55</sup>.

Посочената практика по изискване на доказателства съгласно чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ води началото си от 2003 г. Тогава състави на Върховния административен съд изискаха съответната информация от органа с цел след прегледа ѝ в закрито заседание да се произнесат както по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност, така и по законосъобразността на обжалвания отказ да се предостави достъп.

Какъв е предметът на прегледа по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ? В първите две дела, в които това процесуално действие бе извършено, бе изискан и съответно прегледан в закрито заседание процесният документ, чието класифициране се твърдеше. В едното от делата – *ПДИ срещу Министерския съвет*, това бе Правилникът за организацията

---

<sup>54</sup> Цит. Решение № 5 от 2006 г. по ад. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>55</sup> Цит. реш.

на работата по опазване на държавната тайна в НРБ от 1980 г.<sup>56</sup>, а в другото – *Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите*, това бе договорът с британската фирма „Краун Ейджънтс“<sup>57</sup>. И в двете дела обаче бе извършен единствено преглед на информацията от съда в закрито заседание и констатации с определение за поставен гриф за сигурност. До произнасяне по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност в тези случаи не се стигна. Причината за това е, че констатираните грифове бяха поставени при действието на уредбата отпреди ЗЗКИ, при която не се изискваха реквизити на грифа като дата, правно основание и лице, поставило грифа. При липсата и на последващо посочване от страна на институциите кога и на какво основание е извършено маркирането, и в двата случая съдебните състави на ВАС приеха, че без мотивиране от съответния орган по какви критерий и на какво основание е приел, че информацията представлява държавна тайна, съдът не може да прецени правилността и упражни ефективен контрол за законосъобразността на маркирането и на отказа. Дискусионен остава въпросът доколко при тези обстоятелства бе правилно съдът да връща преписката на органа за ново произнасяне, вместо да задължи същия да представи в съдебното производство изцяло основанията и доказателствата си, подкрепящи твърдението, че се касае за класифицирана информация.

През 2004 г. в съдебната практика по чл. 41 от ЗДОИ се постави въпросът за правомощието на съда да прецени съдържанието на съответната информация при произнасянето му по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност. При постановен повторен отказ

---

<sup>56</sup> *ПДИ срещу Министерски съвет* (а.д. № 9898/2002 г. ВАС, Пето отделение; а.д. № 11243/2003 г. ВАС, Петчленен състав). След приемането на ЗЗКИ през 2002 г. ПДИ подаде жалба до съда срещу отказ на Дирекция „Правителствена информационна служба“ да предостави по реда на ЗДОИ достъп до засекретения в миналото Правилник за опазване на държавната тайна на НРБ, приет от Министерския съвет през 1980 г. Заведеното дело може да се разглежда за един от стимулите за Министерския съвет да преразгледа по § 9 от ПЗР на ЗЗКИ и разсекрети 1484 документа през лятото на 2004 г.. Сред разсекретените документи е и въпросният правилник.

<sup>57</sup> *Кирил Терзийски срещу Министъра на финансите* (а.д. № 3080/2003 г. ВАС, Пето отделение; а.д. № 38/2004 г. ВАС, Петчленен състав).

на Министъра на финансите да предостави информация във формата на копие от договора с „Краун Ейджънтс“ тричленният състав на ВАС отново изиска и направи констатации по съдържанието на грифа за сигурност върху договора<sup>58</sup>. С определение на съда беше констатирано съдържанието на грифа за сигурност, а от представените от ответната страна доказателства стана ясно, че комисия е преразгледала на основание § 9 от ПЗР на ЗЗКИ засекретения преди влизането в сила на ЗЗКИ договор, след което е поставен нов гриф за сигурност по новия ЗЗКИ. Констатацията бе, че върху договора е положен гриф за сигурност „секретно“, зачертан с права линия и поставен нов гриф „поверително“ с подпис на длъжностно лице, като е посочено основание за класифициране – § 9 от ПЗР на ЗЗКИ и дата. Двама члена на съдебния състав приеха законосъобразност на засекретяването и на отказа. Интерес представлява становището на подписалите с особено мнение решението председател на състава:

*„Наложително бе от фактическа страна да бъде изяснено съдържанието на понятията „организационно-техническа защита ... (по смисъла на т. 3 от раздел III на сега действащия списък – приложение № 1 към ЗЗКИ). От правна страна бе наложителна проверка по въпроса дали първоначалният гриф „секретно“ е бил поставен при спазването на правилата ...“*

Така изложеното становище категорично включва преценка на съдържанието на информацията с оглед извод относно законосъобразното ѝ класифициране, респ. маркиране с гриф за сигурност. Затова и в особеното мнение се заявява, че в договора не се съдържа информация, кореспондираща на описаната в приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ и отгук крайния извод:

*„А щом договорът от 29.11.2001 г. не е всичко това, липсва законово основание за неговото обявяване за класифицирана информация.“<sup>59</sup>*

Становището, изложено в особеното мнение, бе възприето от Петчленния състав на ВАС, който прие, че тричленният състав не се

<sup>58</sup> Кирил Терзийски срещу Министъра на финансите 2 (а.д. № 4120/2004 г. ВАС, Пето отделение; а.д. № 592/2005 г. ВАС, Петчленен състав).

<sup>59</sup> Решение № 9472 от 16.11.2004 г. ВАС, Пето отделение.

е произнесъл по законосъобразността на маркирането, както по действателността, така и по отменената нормативна уредба, поради което изводът му, че процесният договор съдържа класифицирана информация е необоснован, тъй като:

*„Съдът е следвало да се произнесе дали съдържанието на договора представлява сведения за организационно-техническата и програмна защита на автоматизираните информационни системи или мрежи на органите на държавна власт и местно самоуправление и техните администрации, представлява ли изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи или информацията относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата и законосъобразно ли е маркирането му с гриф за сигурност „секретно“ и „поверително“ съгласно разпоредбите на §9 от ПЗР на ЗЗКИ.“<sup>60</sup>*

В съдебната практика се приема още, че в производството по чл. 41, ал. 3 и 4 по ЗДОИ страните имат право да се запознаят с направените от съда констатации преди съдебните преияния. В случай, че това не се изпълни:

*„Налице е съществено нарушение на съдопроизводствените правила, тъй като след приключване на устните състезания съдът пристъпва към постановяване на решението съгласно чл. 186 ГПК` и не може да извършва други процесуални действия, включително събирането на доказателства, независимо, че за това е определен специален ред в Закона за достъп до обществена информация. Нарушено е правото на защита на жалбоподателя, тъй като с установените от съда в закрито заседание факти и обстоятелства същият не е могъл да се запознае до приключване на устните състезания по делото.“<sup>61</sup>*

Също така, дори връщането на изисканите от съда документи обратно на административния орган /в случая Министерския съвет/след направената констатация, и насрочването на делото в открито заседание е в нарушение на закона. Това е така, защото:

---

<sup>60</sup> Решение № 3875 от 28.04.2005 г. ВАС, Петчленен състав.

<sup>61</sup> Ibidem.

*„Извършеното от съда действие по събиране на доказателства в закрито заседание без участие на страните е съществено нарушение на съдопроизводствените правила и основание за отмяна на постановеното от съда решение и връщане на делото за ново разглеждане от друг състав на съда. Съдът е смесил компетенцията си по изискване на доказателства, което е допустимо да става и в закрито заседание, с тази по събирането им, което е недопустимо да става в закрито заседание.“<sup>62</sup>*

Във връзка с така възприетата съдебна практика, през последните години събираните в хода на производството по чл. 41, ал. 3 и 4 от съда доказателства се прилагат към делото. В това отношение тълкуването на съдилищата е в синхрон и с приетите от Държавната комисия за сигурност на информацията Задължителни указания за класифициране на съдебни и следствени дела, приети с Протокол № 209-I от 23.11.2004 г. (достъпни на адрес: <http://www.dksi.bg/NR/rdonlyres/E95F849E-12EB-404F-AA84-8B2CB0F4CA6D/0/ZUadfinal.doc>).

В най-новата практика се появява тенденция да се изискват от съда мотивите за класифициране на информация по реда на ЗЗКИ. Тази практика е сходна с практиката на съдилищата в напреднали страни като САЩ. С протоколно определение от 31.03.2008 г. състав на Върховния административен съд даде указания за административния орган:

*„да представи по съответния ред описаните в жалбата приложения към докладите за инцидента от 01.03.2006 г. на пети енергоблок в „АЕЦ Козлодуй“ както и акта с мотивите, съгласно който тази информация е засекретена.“<sup>63</sup>*

### *Срок за защита на държавната тайна. Частичен достъп*

С приетия през 2002 г. Закон за защита на класифицираната информация бяха въведени за първи път в законодателството срокове за защита на информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна. Съпоставката на ЗЗКИ с документа на НАТО, съставен

---

<sup>62</sup> Решение № 6977/2004 г. по а.д. № 11243/2003 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>63</sup> Протокол по а.д. № 8948/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

през 2002 г. показва, че българският закон възпроизвежда желателните четири нива на сигурност, според които да се класифицира информацията и съответно маркират документите. Съгласно чл. 28 от ЗЗКИ нивата на сигурност са:

- строго секретно;
- секретно;
- поверително;
- за служебно ползване.

Първите три категории се отнасят до държавната тайна, докато последната се отнася до служебната тайна. Нивото на сигурност кореспондира на евентуалната опасност или вреда, която може да произтече от разкриването на информацията (чл. 28, ал. 2 от ЗЗКИ). Съответно, предвидените в чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ срокове за защита на класифицираната информация според нивото на сигурност са:

- строго секретно – 30 години;
- секретно – 15 години;
- поверително – 5 години;
- за служебно ползване – 6 месеца след изм. в ЗЗКИ от 2007 г.

Съгласно чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ сроковете могат да бъдат удължени с решение на ДКСИ, когато националните интереси налагат това, но с не повече от първоначално определените. При изтичане на срока, нивото на класификация се премахва – чл. 50, ал. 2, т. 1 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ, а поставения върху документа гриф за сигурност се зачертава с хоризонтална черта. Съгласно чл. 36, ал. 2 от ППЗЗКИ в тези случаи се отбелязват датата, правното основание за премахването, длъжността, името, фамилията и подписът на извършващия премахването.

Дори информацията да е била класифицирана обаче, гражданите пак имат правото да получат исканата информация, когато срокът за защита ѝ е изтекъл. Тогава следва да се премахне нивото на класификация, според Върховния административен съд<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Решение на ВАС, Пето отделение от 11 юни 2007 г. по ад. № ЗС-321/2006 г., дело *Христо Христов с/у Директора на НРС*.

Съгласно чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ дори в случаите, в които исканата информация е класифицирана като държавна или служебна тайна, може да се предостави достъп само до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен. В тази връзка по отношение на искането за достъп до доклад на службите за сигурност, ВАС се произнася:

*„Дори да се приеме, че чрез оповестяване на резултата би възникнала опасност от разкриване на защитена по т. 9 (от част II на Списъка-приложение към чл. 25 от ЗЗКИ) информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп по реда на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ.“*

С други думи, съдът ясно обвързва предоставянето на частичен достъп като гаранция за правото на достъп до обществена информация с точната оценка на евентуалната вреда от органа по класифицирането. Вредата подлежи на оценка съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗЗКИ, като пътят, по който се е стигнало до нея, трябва да бъде обективно проследим. В тази връзка е протоколното определение ВАС за съответния акт с мотивите:

*„да представи по съответния ред описаните в жалбата приложения към докладите за инцидента от 01.03.2006 г. на пети енергоблок в „АЕЦ Козлодуй“ както и акта с мотивите, съгласно който тази информация е засекретена.“<sup>65</sup>*

---

<sup>65</sup> Протокол по а.д. № 8948/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

## СЛУЖЕБНА ТАЙНА

Както вече бе посочено по-горе, в чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ е предвидено, че достъпът до обществена информация не може да бъде ограничен, освен когато тя е класифицирана информация. Според нормата на чл. 37, т. 1 от ЗДОИ:

*„чл. 37. (1) Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато:*

*1. (изм. – ДВ, бр.45 от 2002 г.) исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна ...“*

Между останалите защитени интереси в чл. 5 от ЗДОИ са изброени общественения ред и правата на другите.

Съпоставката със Закона за защита на класифицираната информация дава отговор на въпроса за приблизителния обхват на понятието „служебна тайна“, но от него не става ясно какъв е кръгът на защитените интереси. За разлика от държавната тайна, в ЗЗКИ липсва изброяване на категории информация в това отношение.

Информацията, подлежаща на класифициране като служебна тайна, е един от видовете класифицирана информация, наред с държавната тайна и чуждестранната класифицирана информация. Следователно за защитата ѝ се прилагат процедурите, предвидени в ЗЗКИ.

### *Дефиниция на понятието „служебна тайна“*

Определението на понятието „служебна тайна“ се съдържа в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ, съгласно който:

*„Чл. 26 (1) Служебна тайна е информацията, създавана или съхранявана от държавните органи или органите на местното самоуправление, която не е държавна тайна, нерегламентираният достъп до която би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правнозащитен интерес..“*

Елементите на определението са няколко. От една страна, са дадени по негативен начин защитените интереси, т. е. уточнено е, че това са интереси, които попадат извън националната сигурност, външната политика, отбраната и конституционно защитения ред. От друга страна, посочено е, че тези интереси може да са свързани с държавата или друг субект (друг правнозащитен интерес). От трета страна, критерият за ограничаване на достъпа до информация е „неблагоприятното отразяване“ върху съответните интереси. Категориите информация, подлежащи на класифициране като служебна тайна, не са посочени в ЗЗКИ, но е поставено изискването да са формулирани в закон. В Задължителни указания на Държавната комисия по сигурност на информацията (ДКСИ), приети с решение по протокол № 17-І/17.02.2006 г. е уточнено, че по отношение на служебната тайна:

„Специален закон е законът или законите, регламентиращи сферата на дейност на организационната единица.“

Тоест, в обобщен вид елементите на понятието „служебна тайна“ са:

- Определени в конкретни закон/и защитени интереси и съответни категории информация;
- Защита от неблагоприятно отразяване върху защитените интереси.

В първите години от приложението на ЗЗКИ сред административните структури възникваше въпросът какво означава това, че информацията, подлежаща на класификация като служебна тайна, се определя със закон. На този въпрос в Задължителните указания на ДКСИ изрично е отговорено, че става въпрос за конкретни категории информация, определени със закон. Същевременно според ДКСИ:

„Под категории информация служебна тайна в специалния закон следва да се разбират обобщени категории, в чиито предметен обхват попадат конкретните сведения от дейността на организационната единица.“ (пак там, 1.1.5).

По отношение на въпроса какво означава категории служебна тайна, Върховният административен съд е застъпил стеснително тъл-

куване на ограничението, като е приел, че законови норми, формулирани просто като забрана за разгласяване на информация, станала известна на служебните лица при и по повод изпълнение на служебните им задължения, по начало са:

*„неотнoсими към забраната, визирана в чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ за предоставяне на обществена информация, когато тя представлява служебна тайна.“<sup>66</sup>*

Стеснително тълкуване по отношение на понятието „категории служебна тайна“, е прието и от ДКСИ. В цитираните Задължителни указания изрично е посочено, че видове тайна като производствена и търговска тайна, тайна на кореспонденцията, тайна на данните за създаване на електронния подпис и други подобни не представляват служебна тайна (пак там, 1.1.7).

Важно за точното прилагане на ограничението, свързано със защитата на служебната тайна, е подчертаното в Задължителните указания отграничение на този вид тайна от т. нар. „служебна информация“ – като вид обществена информация, която съгласно определението на чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ се събира, получава или създава във връзка с официалната (пак там, 1.1.9). Естествено, достъпът до служебна обществена информация по презумпция е свободен, докато до информацията, класифицирана като служебна тайна, е ограничен.

Що се отнася до не съвсем ясния израз „неблагоприятно отразяване“, употребен в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ като елемент от дефиницията на „служебна тайна“, в указанията на ДКСИ същият е изтълкуван като идентичен със заплаха или опасност от увреждане или увреждане (пак там, 3.2.4).

### *Защитени със служебна тайна интереси*

За разлика от случая с държавната тайна, подлежащите на защита чрез служебна тайна интереси не са ясно посочени или изброени в закон. Това води и до затруднение при формулирането на т. нар конкрет-

---

<sup>66</sup> Решение № 10539 от 2002 г. по адм. д. № 5246 от 2002 г. на ВАС, Пето отделение.

ни списъци с категории, подлежащи на класифициране като служебна тайна за сферата на дейност на съответните организационни единици. Това е едно възможно обяснение за ниския процент на публикуване на тези списъци въпреки съществуването им и въпреки наличието на ясна норма, според която да публични (чл. 21, ал. 4 от ППЗЗКИ)<sup>67</sup>.

По-ясно е кои интереси не попадат в обхвата на понятието служебна тайна. Една част от тях е изрично определена от законодателната власт. Това са интересите, свързани със защитата на:

- националната сигурност;
- отбраната;
- външната политика;
- конституционноустановения ред;
- консултиране подготовката на актовете (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ);
- предстоящи или текущи преговори (чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ).

На второ място, съществува защитен интерес, който по самото си естество не може да попада в обхвата на „служебната тайна“ и това е защитената от публичност интимна сфера и по-конкретно – защитените лични данни. Прочитът на Закона за защита на личните данни сочи, че този вид данни са по принцип защитени от предоставяне без основание, докато съществува субектът на данни, тоест личността, за която се отнасят данните. Информацията, класифицирана като служебна тайна, подлежи на защита само за срок от 6 месеца, поради което не може да се приеме, че защитата на личните данни попада тук.

Трети кръг от защитени интереси са изключени от обхвата на понятието „служебна тайна“ чрез Задължителните указания на ДКСИ, цитирани по-горе. Това са интересите, попадащи в обхвата на:

- производствената и търговска тайна;
- тайна на кореспонденцията,
- тайна на данните за създаване на електронния подпис.

---

<sup>67</sup> Сrv. проучването на интернет страниците на публичните институции от ПДИ в годишните доклади за състоянието на достъпа до информация в България, 2006–2008 г.

*Обхват и изисквания спрямо прилагането  
на ограничението, свързано със защита  
на служебната тайна*

Вече се спомена, че според практиката на ВАС не всяка норма, в която се споменава словосъчетанието „служебна тайна“ може да послужи като основание за такъв отказ. Когато нормата е формулирана много общо, като забрана за разгласяване на обстоятелства при и по повод изпълнение на служебните задължения, тя не представлява закон, регламентиращ категория или категории служебна тайна<sup>68</sup>.

Дори административният орган да е приел списък на категориите информация, представляващи служебна тайна за съответната организационна единица, тя подлежи на преценка за съобразност с категории, предвидени в закон. Така например не може да бъде служебна тайна информацията за броя, целта, продължителността на служебните пътувания и размера на командировъчните разходи на заместник-мета на общината. В тази връзка тричленен състав на ВАС заема следното становище:

*„При положение, че няма законово изискване за класификацията на информацията от вида на поисканата от заявителя и предоставянето ѝ не би увредило правно защитени интереси, включването ѝ в списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като служебна тайна, не представлява пречка за предоставянето ѝ.“<sup>69</sup>*

Практиката на ВАС по този въпрос може да се прецени като неизменна, като в подобна на вече посочената хипотеза е отхвърлена тезата, че договорът за концесия на магистрала „Тракия“ е законосъобразно класифициран като служебна тайна:

*„Преценявайки поисканата обществена информация като защитена поради това, че представлявала служебна тайна, административният орган не се е позовал на закон, която я определя*

<sup>68</sup> Решение № 10539 от 2002 г. по адм. д. № 5246 от 2002 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>69</sup> Решение № 1694/2007 г. по адм. д. № 7364/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

*като такава, нито на одобрен от него списък, съдържащ категориите информация, подлежащи на класификация на служебна тайна в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.*“<sup>70</sup>

Същевременно по отношение на приложението на чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ – контролът върху законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност на отказания документ, следва да се отбележи, че практиката на съдилищата е в синхрон с вече посочената по-горе относно държавната тайна<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Решение № 5451/2006 г. по а.д. № 6363/2005 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила от Петчленен състав. Делото е образувано по жалба на журналистката от в. „Новинар“ Силвия Йотова срещу отказ на Министъра на регионалното развитие и благоустройството да предостави достъп до договора с Магистрала „Тракия“ АД.

<sup>71</sup> Класифициран документ бе изискан за преглед на законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност от Софийския градски съд III-Ж състав по а.д. № 642/2002 г. Делото бе образувано по жалба на Българския Хелзинкски комитет срещу отказ на Върховна касационна прокуратура да предостави доклад относно злоупотребата със специални разузнавателни средства. Мотивът за отказ бе класифицирането на доклада като „служебна тайна“.

## ПОДГОТВИТЕЛНИТЕ ДОКУМЕНТИ ПО ЧЛ. 13, АЛ. 2, Т. 1 ОТ ЗДОИ

Едно от най-проблемните ограничения на правото на информация е свързаното с т. нар. „подготвителни документи“ – чл. 13, ал. 2, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Според формулировката в нормата, достъпът до служебна обществена информация може да бъде отказан, когато тя:

*„е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации);“*

Според останалите национални законодателства, целта на това ограничение е в определени случаи да се запази независимостта на консултативния процес при административната преценка до приключването на съответната процедура. Според ЗДОИ, това ограничение не може да трае повече от 2 г. след създаването на информацията. Широката употреба<sup>72</sup> на това ограничение от администрацията, за да обоснове откази на информация, доведе до правни спорове, а оттук – до по-прецизното очертаване на пределите на приложимостта му в редица съдебни решения.

Така тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) прие, че протоколите от обществените обсъждания, проведени в рамките на Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) на проекти и дейности, не могат да бъдат отказвани на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. „Общественото обсъждане, провеждано по реда на ЗООС, е самостоятелен етап от процедурата по приемане на решение по ОВОС от компетентния орган, поради което съставеният протокол за същото няма белезите на подготвителен документ, из-

---

<sup>72</sup> Според годишните доклади на министъра на държавната администрация и административната реформа, то е често прилагано.

готвен от помощен орган с оглед издаване на крайния акт“ – мотивира се съдът<sup>73</sup>. Тълкувайки употребения в чл. 13 термин „информация с несамостоятелно значение“, магистратите приложиха изведеното от Конституционния съд в Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. правило за ограничителното тълкуване на изключенията от правото на информация.

Възможностите за широко и противно на целта на закона прилагане на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ бяха ограничени и чрез друго решение на ВАС, този път – петчленен състав. Разменените становища и други документи на външното министерство по повод демонтирането на едва-що поставения паметник на хан Аспарух в гр. Запорожие, Украйна, не могат да бъдат отказани като „подготвителни документи“. Според съдебния състав, „съдържащата се в тях информация не е конкретно свързана с подготовката за издаване на краен акт на административния орган, от който (акт) заявителят би получил интересуващите го сведения“<sup>74</sup>. С други думи, според приетото тълкуване, становища и консултации, които не са свързани с приемането на конкретен акт, придобиват самостоятелно значение, защото единствено от тях гражданинът може да си състави мнение за дейността на администрацията, каквато е целта на ЗДОИ.

В миналото имаше случаи да се отказват одитни доклади (ревизионни актове) на Държавния вътрешен финансов контрол като служебна тайна. Информацията отдавна се предоставя по реда на ЗДОИ от агенцията, но беше отказана през годината от кмета на Община Тутракан. Достъпът до копие от окончателен одитен доклад обаче според магистратите, е свободен и не може да се отказва под претекст защитата на т. нар. подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ)<sup>75</sup>.

В две решения през 2007 г. предмет на тълкуване бе ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, свързано с т. нар. „подготвителни документи“. Така тричленен състав на Върховния административен

---

<sup>73</sup> Решение № 4239/2006 г. по а.д. № 10628/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>74</sup> Решение № 2308/2006 г. по а.д. № 10940/2005 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>75</sup> Решение № 9898 от 12.10.2006 г. по а.д. № 4401/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

съд (ВАС) отмени отказ на министъра на вътрешните работи да предостави на журналист от в. „168 часа“ информация, свързана с отдаването под наем и последващата продажба на жилище от ведомствения фонд на Министерство на вътрешните работи. Магистратите приеха, че исканите документи, изготвени от жилищна комисия, действително имат подготвителен характер, тъй като са съставени в рамките на процедура по отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР. Неправилно обаче министърът се е позовал на ограничителната разпоредба на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, за да откаже достъп до тези актове, тъй като тази хипотеза е приложима в рамките на определения в закона двегодишен срок от момента на създаване на служебната информация с подготвителен характер – чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. В разглеждания случай към датата на издаване на обжалвания акт този срок е изтекъл и следователно е отпаднало основанието за отказ<sup>76</sup>. Впоследствие това решение бе потвърдено и от петчленен състав на ВАС<sup>77</sup>.

С решението си по дело срещу отказ на Министерство на икономиката и енергетиката състав на Софийски градски съд (СГС) прие, че информацията, свързана с процедурата за изготвяне и приемане на Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници, не може да бъде отказвана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Решение № 7483 от 11.07.2007 г. по ад. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>77</sup> Решение № 11257 от 15.11.2007 г. по ад. № 92808/2007 г. на ВАС, Петчленен състав – I колегия.

<sup>78</sup> Решение № от 13.04.2007 г. по ад. № 4871/2006 г. на СГС, АО, III-ж състав.

## **ТЪРСЕНЕ НА СЪГЛАСИЕ ОТ ТРЕТО ЛИЦЕ ПО ЧЛ. 31 ОТ ЗДОИ**

Голяма част от постановените през 2007 г. съдебни решения бяха по дела срещу отказ за предоставяне на информация от страна на държавните институции, с мотив засягане интересите на трето лице. Най-често зад това основание се криеше „търговска тайна“ или „лични данни“, но не рядко отказите бяха мотивирани с простото изтъкване на факта, че поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ (чл. 31 от ЗДОИ).

Така по делото срещу отказа на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да бъде предоставен достъп до приложенията към доклада за инцидента в АЕЦ „Козлодуй“ от 1 март 2006 г., с мотив, че същите засягат интересите на ядрената централа, тричленен състав на ВАС прие, че според съдържанието на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ, същият е приложим, когато исканата информация се отнася до трето лице. Извод, че трето лице е засегнато, не следва задължително от факта, че информацията е създадена от това трето лице. Според магистратите, не е ясно защо председателят на АЯР е счел, че с искането се засягат права или законни интереси на ядрената централа, както и не е ясно кои точно сведения се възприемат като такива от третото лице и защо. В мотивите си съдиите отбелязаха и че логично в случая е предположението, че както докладите, така и приложенията включват данни за разследването и анализа на инцидента в ядрената централа. Не може обаче да се презюмира, че тази информация разкрива специфични данни за АЕЦ или че в исканите приложения към докладите има, например, информация, която би могла да се квалифицира като търговска тайна, служебна и/или друга тайна, тоест като класифицирана информация. Ако тя е такава, защитата ѝ би следвало да бъде обоснована на друго основание по ЗДОИ, а не на чл. 31, ал. 1

от ЗДОИ, който сам по себе си не е основание за отказ<sup>79</sup>. Накрая, но не и по значение, според съда:

*„Освен това, при неполучаване на съгласие от третото лице или при изричен отказ да се даде съгласие, съответният орган може да предостави исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице – чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ.“<sup>80</sup>*

В решението си по делото срещу отказа на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави достъп до информация на журналиста от в. „Капитал“ Росен Босев, свързана с условията, при които са сключени договори от бившия министър на държавната администрация Димитър Калчев с фирмата „Майкрософт“ за наемането на софтуерни лицензи за нуждите на държавната администрация, както и копия от самите договори, състав на СГС прие, че опазването на търговската тайна и предотвратяването на нелоялна конкуренция биха могли да обосноват отказ на достъп до служебна обществена информация в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, но само след спазване на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и при изричен отказ или липса на съгласие на третото засегнато лице. Непоискването на изрично съгласие от третото засегнато лице, каквото в случая представлява „Майкрософт“, обуславя незаконосъобразност на отказа, поради съществено нарушение на административнопроцесуалните правила за издаването му. Дори изричното несъгласие на или липсата на съгласие на третото лице не обвързват административния орган да откаже автоматично достъп до обществена информация – той може по своя преценка да предостави исканата информация в обем и по начин, че да не увреди третото лице. Разсъжденията на съдебния състав завършват с извода, че предоставената на административния орган оперативна самостоятелност е израз на целта на закона – да осигури достъп до онази информация, която е свързана с обществения живот в страната и която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнени-

<sup>79</sup> Решение № 1178 от 02.02.2007 г. по ад. № 6942/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>80</sup> Цит. реш.

ние относно дейността на задължените субекти и която в настоящия случай е нарушена<sup>81</sup>.

В този смисъл бяха и разсъжденията на съдиите от ВАС, които по друго дело приеха, че по чл. 31 от ЗДОИ не е предвидено да се постановява отказ за достъп до обществена информация по предположение, че съгласие от засегнатите от нея лица няма да бъде дадено, а е възложено задължение за органа да поиска такова съгласие<sup>82</sup>. Без осъществяването на тази процедура не е възможно органът да прецени дали да предостави търсената информация, респ. в какъв обем.

---

<sup>81</sup> Решение № от 02.11.2007 г. по а.д. № 03528/2006 г. на СГС, АО, III-б състав.

<sup>82</sup> Решение № 7483 от 11.07.2007 г. по а.д. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила от Петчленен с-в.

## ЛИЧНИ ДАННИ

Срещат се различни решения в практиката по случаите, в които се твърди защита на лични данни. В едни случаи се смята, че при конфликта между правото на информация и правото на защита на личните данни категорично надделява второто, независимо дали става въпрос за публични личности, поради чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ<sup>83</sup>. В друго решение е балансирано в обратната посока – броят, целта, продължителността на служебните пътувания на заместник-кмета и разходите, свързани с тях, не могат да бъдат определени като „лични данни“ по смисъла на чл. 2 от Закона за защита на личните данни<sup>84</sup>. Декларациите на експертите по ОВОС не съдържат само лични данни и могат да бъдат искани по ЗДОИ, гласи друго решение на ВАС<sup>85</sup>.

В друго решение състав на СГС прие, че информацията за изпълнение на служебните задължения на лице, заемало ръководна длъжност в Министерския съвет (МС), свързана със стопанисване на почивните бази на МС, представлява негови лични данни<sup>86</sup>.

Интересни бяха и мотивите на Административен съд – София град (АССГ), по делото срещу отказа на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави на „Центъра за независим живот“ информация за лицата, които са упълномощени да установяват нарушения и да налагат наказания по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания. Според агенцията, трите имена и длъжността на тези лица по същество са лични данни. Състав на АССГ отмени отказа и върна преписката на АСП за ново произнасяне, след изпълнение на процедурата за търсене на съгласието на трето лице. В мотивите си магистратите приеха, че тази информацията

---

<sup>83</sup> Решение № 6438/2006 г. по а.д. № 2527/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>84</sup> Решение № 3101/2006 г. по а.д. № 8452/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>85</sup> Решение № 2910/2006 г. по а.д. № 10371/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>86</sup> Решение от 23.07.2007 г. по а.д. № 2900/2006 г. на СГС, III-д състав, обжалвано с касационна жалба пред ВАС.

не представлява лични данни на съответните длъжностни лица, но в същото време счетоха, че следва да бъде потърсено съгласието им за предоставянето ѝ<sup>87</sup>.

Едно от най-важните решения, по отказ за предоставяне на информация на основание защита на личните данни, беше решението на на ВАС, с което бе отменен отказ да се предостави информация за образованието и квалификацията на заместник-министрите, главния секретар на министерство на образованието и науката (МОН) и членовете на политическия кабинет на министъра на образованието. Всички те попадат в публичния регистър по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), поради което имената им са публично достъпни. Според съда, и данни като образование и квалификационна степен, макар да не са включени в публичен регистър, са необходими при създаването на собствено мнение по въпроса дали ръководният политически и изпълнителски екип в сферата на образованието и науката в България има необходимата научна и професионална квалификация за качествено и ефективно осъществяване на предоставената му държавна власт в тази сфера на обществения живот<sup>88</sup>. Решението е съответно на духа на закона и обществения интерес, но трябва да се отбележи, че то се появява в негостоприемна правна среда. Честите изменения на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) са свидетелство за неяснота и търсене на европейските стандарти без необходимото предварително проучване, а по този начин се получават редакции на неговите разпоредби, които създават затруднения, объркване и противоречия в прилагането на закона. Така например, неоправдана беше, според нас, отмяната на чл. 35 от ЗЗЛД, според чиято ал. 2 лични данни подлежаха на предоставяне без съгласие, когато източниците на данни са публични регистри или документи, съдържащи обществена информация. При това тази отмяна бе упо-

---

<sup>87</sup> Решение № 1 от 16.05.2007 г. по ад.д. № 62/2007 г. на АССГ, II-ро отд., 23-ти състав.

<sup>88</sup> Решение № 9486 от 4.10.2006 г. по адм.д. № 3505/2006 г. на ВАС, Петчленен състав.

рито прокарана през 2006 г., след като през предходната 2005 г. вносителят – Министерски съвет, се отказа от осъществяването ѝ след разгорещен дебат, в който участваха и експертите на ПДИ. В новата редакция на ЗЗЛД балансът между правото на достъп до обществена информация и защитата на личните данни следва да се търси и прилага при хипотезите на чл. 4 от закона.

## ТЪРГОВСКА ТАЙНА

В разпоредбата на чл. 37, ал. от ЗДОИ са изброени основанията за ограничаване на правото на достъп до информация, между които и следното:

„чл. 37. (1) *Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато:*

...

*2. достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация;“*

В съдебната практика се приема, че ограничение може да бъде въведено само с оглед защитата на определени права и интереси на третото лице. В този смисъл и съгласие на третото лице се иска от административния орган единствено когато е установено, че с предоставянето на информацията се засягат негови права или законни интереси.

Същевременно, по отношение на обществена информация, свързана с дейността на публичноправните субекти, на лица, финансирани от консолидирания бюджет и въобще на лицата по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ, в нормата на чл. 17, ал. 2 изрично се приема, че:

„Информацията, която представлява търговска тайна или чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, не подлежи на предоставяне.“

Ако се разгледат посочените в чл. 5 от ЗДОИ защитени интереси, без съмнение защитата на търговската тайна попада в обхвата на „защитата на правата на другите“.

Понятието „търговска тайна“ се среща само на едно място в ЗДОИ – чл. 17, ал. 2. Същевременно то се употребява и в други закони, например Закона за защита на конкуренцията и Търговския закон. В това отношение българското законодателство не се различава от режима на достъпа до информация и регламентирането на търговската тайна в други демократични страни.

*Дефиниция на понятието „търговска тайна“*

Както в случаите с другите ограничения, така и по отношение на търговската тайна определение на понятието е дадено в съответния специален закон. Подобно на други законодателства, този закон е Законът за защита на конкуренцията (ЗЗК). Според § 1, т. 7 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗК,

*„Производствена или търговска тайна“ са факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки.*

В решенията си Върховният административен съд е тълкувал понятието „търговска тайна“. Той е приел, че в практиката то се употребява с различно съдържание – от факти и сведения в оферти и договори, които изрично са обявени от направилния офертата за такава тайна, до факти и сведения от производствен или технологичен цикъл, чието научаване от трети лица може да причини вреда<sup>89</sup>. Не е търговска тайна, според съда, какви лекарствени продукти, консумативи и лечебни храни по видове е заплатила Националната здравноосигурителна каса.

Не може да представлява търговска тайна и информация, която е обявена за публична. След като законодателят изрично е регламентирал, че данните за концесиите, в т. ч. основните клаузи на концесионните договори могат да бъдат предоставяни по реда на ЗДОИ, несъгласието на третото лице, базирано на принципа за защита на търговски и икономически интереси не може да елиминира изцяло достъпа до търсената обществена информация<sup>90</sup>.

Не представлява търговска тайна<sup>91</sup>, според съда, договор между общината и общинска фирма, доколкото не се засягат права и законни интереси на търговското дружество.

<sup>89</sup> Решение № 115/05 г. по а.д. № 5380/04 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>90</sup> Решение № 8190/06 г. по а.д. № 3112/06 г. на ВАС, Пето отделение. Предмет на делото е отказ на кмета на община да предостави копие от договора и всички анекси към договора за сметосъбиране и сметоизвозване в града.

<sup>91</sup> Решение № 4716/2004 г. по а.д. № 8751/2003 г. на ВАС Пето отделение (делото е по откази на кмета на община Видин да предостави информация, касаеща договора, сключен между община Видин и общинска фирма „Чистота“).

*„Ако в този договор има данни, касаещи търговска тайна на дружеството, то информацията може да бъде предоставена независимо от съгласието на третото лице като се приложи разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ – информацията може да бъде предоставена в обем и по начин, който да не разкрива информация, отнасяща се до третото лице.“*

Тоест, застъпено е разбирането, че в договора може да има данни, които касаят търговска тайна на дружеството, но не и целият договор да бъде търговска тайна.

В закона съществува изискване търговецът предварително да е определил кои данни смята за търговска тайна (§ 1, т. 7 от ЗЗК). Същевременно неговата воля не обвързва публичната институция, от която се иска достъп до информация, тъй като в изброените по-горе случаи например, информацията не може да бъде смятана за търговска тайна.

*„Ограничителната хипотеза на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ може да намери приложение само съобразно клаузите за поверителност на договора и то ако не засягат информация, която по силата на закона е обявена за публична.“<sup>92</sup>*

Не на всеки е признато правната възможност да обяви дадена информация за търговска тайна. От факта, че определението ѝ се съдържа в ЗЗК следва изводът, че субект на такъв вид информация може да бъде само търговец. Това е така, защото става въпрос за форма на нелоялна конкуренция. Според Върховния административен съд:

*„Нелоялна конкуренция е възможна само между предприятия, които развиват стопанска дейност (арг. § 1, т. 1 от ЗЗК).“<sup>93</sup>*

По тази причина сдружение, в представеното удостоверение за регистрация на което е отбелязано, че няма да развива стопанска дейност, не може да бъде поставено в по-изгодна или по-неизгодна позиция чрез предоставянето на информация.

---

<sup>92</sup> Решение № 8190/06 г. по ад. № 3112/06 г. на ВАС.

<sup>93</sup> Решение № 2203/03 г. по ад. № 9504/02 г. на ВАС, Пето отделение.

*Условия, които трябва да са изпълнени,  
за да е законосъобразно позоваването  
на „търговска тайна“*

Относително широката дефиниция на понятието „търговска тайна“ в Закона за защита на конкуренцията, съчетано с принципа за стеснително тълкуване на ограниченията на правото на достъп до информация, изведен от Конституционния съд, налага необходимостта от извеждане на определени изисквания в процеса на правоприлагането.

В самия Закон за защита на конкуренцията узнаването на чужда търговска тайна е посочено като една от формите на нелоялна конкуренция. Според чл. 30 от ЗЗК нелоялна конкуренция е:

*„всяко действие или бездействие при осъществяване на стопанска дейност, което е в противоречие с добросъвестната търговска практика и уврежда или може да увреди интересите на конкурентите в отношенията помежду им.“*

В тази връзка са две релевантните обстоятелства, които дефинират едно действие или бездействие като нелоялна конкуренция: а) противоречието му с добросъвестната търговска практика и б) то да уврежда или реално да е в състояние да увреди интересите на конкурентите в отношенията помежду им или в отношенията им с потребителите<sup>94</sup>. Следователно, за да се установи дали е налице нелоялна конкуренция и дали е налице някоя от конкретните посочени в ЗЗК нейни проявни форми, в това число – узнаване, използване или разпространяване на търговска тайна, трябва да се извърши преценка и да се отговори на всеки от въпросите:

а) дали осъщественото действие или бездействие е в противоречие с добросъвестната търговска практика и дали то уврежда или може да увреди интересите на конкурентите в отношенията помежду им или в отношенията им с потребителите, след което при положителен отговор да отговори и на въпроса

---

<sup>94</sup> Решение № 246/04 г. по а.д. № 3921/03 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила от ВАС, Петчленен състав.

б) дали това попада в състава на чл. 35 от ЗЗК, забраняващ узаването, използването и разпространяването на търговска тайна в противоречие с добросъвестната търговска практика<sup>95</sup>.

*„При липса на един от елементите на нелоялна конкуренция по смисъла на този законов текст..., не може да се говори за такава под каквато и да е форма ...“*<sup>96</sup>

Досега няма данни в случаите, в които административният орган отказва информация по ЗДОИ поради твърдение за наличие на търговска тайна, въпросът да е разгледан от съда точно по описания начин. Същевременно обаче в съдебната практика се поставят условия, за да се приеме наличието на търговска тайна.

Така например, констатацията за засягане правата и законните интереси и съответното търсене на съгласието на третото засегнато лице не следва да се правят произволно. Обратно, липсата на фактически основания в постановения отказ, както и в отговора на третото лице, обосноваващи приложимата според административния орган правна норма, представлява нарушение на разпоредбите на чл. 38 от ЗДОИ и на чл. 15, ал. 2, т. 3 от ЗАП. Неизлагането на конкретните съображения, обуславящи ограничаване на свободния достъп до търговски договор с общината е нарушение на закона. Това е така, според съда, тъй като:

*„Изискването за мотивировка представлява една от гаранциите за законосъобразност на административния акт, като с мотивите се довеждат до знанието на адресатите му съображенията на административния орган, а от друга страна се реализира упражняването на контрола за законосъобразност“*<sup>97</sup>.

Изискването за излагане на конкретни съображения в подобни случаи се прецизира още повече в друго съдебно решение. Така в Решение № 115 от 1.05.2005 г. по а.д. № 5380/04 г. на ВАС, Пето отделение, се приема, че:

*„Когато задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ се позовава на чл. 17, ал. 2 ЗДОИ и отказва искана от него информация по ал. 1 по*

---

<sup>95</sup> Mutatis mutandis цитираното решение.

<sup>96</sup> Решение № 4488/04 г. по а.д. № 1711/04 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>97</sup> Решение № № 4717/2004 г. по а.д. № 8752/2003 г. на ВАС, Пето отделение.

*причина, че нейното предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, той задължително трябва да посочи кои белези на исканата информация сочат на такава опасност. Елементарното позоваване на чл. 17, ал. 2 ЗДОИ не е достатъчно, поради което такъв отказ е немотивиран. А немотивираният отказ по ЗДОИ е винаги незаконосъобразен и подлежи на отмяна.“*

## ПОВТОРНО ИСКАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

В чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ е предвидено едно от рядко срещаните досега в практиката основания за отказ от предоставяне на достъп до информация. Според цитираната разпоредба, основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните шест месеца. Това ограничение има своя аналог и в Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. Според Принцип VI, ал. 6 от Препоръката, *заявление за достъп до официален документ може да бъде отхвърлено, ако е явно неоснователно*. Съгласно Обяснителната записка към Препоръката, това означава, че се препоръчва държавите-членки да разглеждат всички заявления за достъп по същество, освен ако не са явно неоснователни (например, когато заявленията са прекалено мъгляви, изискват непропорционален обем издирвателна дейност, обхващат твърде широка област или твърде голям обем документация). Когато молбата откровенно цели злоупотреба (едно от поредица многобройни заявления с цел да се спъва обичайната работа на административната структура **или неоснователно повторение на едно и също заявление от едно и също лице**), може да се откаже достъп.

През 2007 г. за пръв път по дело за достъп до информация, подкрепено от ПДИ, се получи тълкуване от съда на това специфично ограничение. Това се случи при разглеждането на касационната жалба на кмета на Несебър срещу решението на Бургаски окръжен съд (БОС), с който той бе задължен да предостави достъп на Генка Шикерова (bTV) до свои заповеди, най-вече такива, с които са раздавани недвижими имоти и право на строеж на крайно нуждаещи се. С решението си състав на

ВАС, Пето отделение<sup>98</sup>, отхвърли касационната жалба на кмета и остави в сила решението на предходната инстанция, като отхвърли довода на касационния жалбоподател – Община Несебър – че журналистката иска повторно една и съща информация. След като не е предоставила при първото искане информацията, институцията не може да възразява, че от нея се иска същото в рамките на шест месеца:

*„Възражението, че е налице основание за отказ по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ е неоснователно. Действително почти идентична информация вече е искана от заявителката през предходните шест месеца, но това искане не е удовлетворено. Поради това и по съображенията, изложени по-горе, следва да се приеме, че предпоставките на цитирания текст не са осъществени и следователно липсват причини за отказ (основание за такъв по смисъла на посочената норма има само в случаите, когато достъп до същата информация вече е разрешен на заявителя)“.*

---

<sup>98</sup> Решение № 6788 от 28.06.2007 г. по ад. № 1098/2007 г. на ВАС, Пето отделение.

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разбира се, многото разгледани тук дела по ЗДОИ и решенията по тях не изчерпват съдебната практика от изминалите години (2005–2008). Не е била такава и целта. Те са показателни обаче както за това какви случаи възникват в практиката, така и за това какво решение намират в нея и какви са тенденциите. Неслучайно сме представили, където това е сметнато за необходимо, европейските стандарти в областта на достъпа до обществена информация (официални документи). Съпоставката им с взетите решения от българските съдилища е показателна за това къде стои нашата практика в сравнение с тази на развитите демократични страни. Изводът от този преглед е обнадеждаващ – наблюдава се развитие и напредък.

Има основание и за скептицизъм. Все още има колебания в практиката относно това коя информация е обществена, например, или длъжни ли са гражданите при описание на исканата информация да се въздържат от посочване на конкретен документ. Също така, ако съпоставим изведените в нашата практика критерии за приложимостта на ограничението, свързано с търговска тайна, с изведените от американските съдилища, например, ще видим немалка разлика. Необходимо е, за да се достигне нивото на развитите демократични общества, правото на достъп до обществена информация да се тълкува по-широко, а ограниченията му – по-тясно, отколкото в момента.

Важното обаче е, че през годините принципът на прозрачността на управлението и достъпа до информация, съхранявана от публичните институции, се утвърждава благодарение на ролята и функционирането на съдилищата. Това поставя нещата на по-високо ниво. Демократичното общество съществува тъкмо в динамиката на обществения дебат, част от който е и съдебният спор. Изглежда в историята е така – щом искаме да живеем според принципи, трябва да сме готови и да ги отстояваме и да спорим.



# ПРИЛОЖЕНИЯ



# **ДЕЛО**

*Антон Герджиков  
срещу  
Министерство на  
външните работи*



**Антон Герджиков срещу  
Министерство на външните работи**

*I инстанция – а.д. № 7088/2004 г. ВАС, Пето отделение  
II инстанция – а.д. № 10940/2005 г. ВАС, Петчленен състав*

**Заявление:**

През 2002 г., по време на Втория събор на българите в Украйна, проведен в гр. Запорожие, участниците в него поставят паметник на хан Аспарух. Местните власти, обаче, още същата нощ демонтират паметника и го оставят на съхранение в историческия музей в гр. Запорожие.

Година и половина след това – през юни 2004 г., гражданинът Антон Герджиков (участник във Втория събор на българите в Украйна), подава писмено заявление за достъп до информация до Министерство на външните работи (МВНР). В заявлението си гражданинът отбелязва, че възстановяването на паметника се желае от всички българи, които знаят за премахването, и иска министерството да му предостави цялата информация, с която разполага относно поставянето и демонтирането му. В частност заявителят иска да му бъдат предоставени документи, подробно описани в пет точки на заявлението и все свързани с позицията и предприетите действия от страна на българските държавни органи.

**Отказ:**

Министърът на външните работи не отговаря на заявлението в законоустановения 14-дневен срок.

**Жалба:**

Мълчаливият отказ на министъра е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС).

**Развитие пред I инстанция:**

В хода на делото, процесуалният представител на Министъра на външните работи представя папка, съдържаща преписи на писма и

други документи по обсъждания въпрос. На първото заседание делото е отложено, за да се даде възможност на жалбоподателя да се запознае с представените документи. Оказва се, че тези документи съдържат част от поисканата информация, но остават и още неизяснени въпроси от заявлението за достъп до информация.

На второто съдебно заседание МВнР представя писмена защита, в която са развити 2 алтернативни становища. Според първото не е налице мълчалив отказ, тъй като информацията за поставянето и демонтирането на паметника не е свързана с обществения живот в РБ и не касае събития от обществения живот на РБ, следователно същата не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Според второто поисканата информация е служебна обществена информация, по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ и се състои изцяло от документи, които нямат самостоятелно значение и могат да бъдат ограничени за достъп по чл. 13 от ЗДОИ.

**Решение:**

С Решение № 7836 от 29.08.2005 г., ВАС, Пето отделение отменя мълчаливия отказ на министъра и му изпраща преписката, като го задължава да предостави на Антон Герджиков достъп до цялата поискана информация. В мотивите на решението съдиите отбелязват, че министърът следва да предостави на жалбоподателя достъп до изброените в заявлението документи, защото само след запознаване с тяхното съдържание той би намерил отговор на интересувания го въпрос – какво е официалното становище на РБ по желанието на част от българите в Украйна да бъде поставен паметник на хан Аспарух в гр. Запорожие. Според магистратите достъпът до тези документи не може да бъде ограничен на основание чл. 13 от ЗДОИ, тъй като липсва акт на министъра, в чиято подготовка да са събрани тези документи и от съдържанието на който акт, заявителят би намерил отговор на интересувания го въпрос.

**Касационна жалба:**

МВнР обжалва съдебното решение с аргумента, че Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) не поставя изискването слу-

жебната информация да е изготвена във връзка със завършващ акт на органа, за да може да се приложи ограничението по чл. 13 от ЗДОИ.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение:**

С Решение № 2308 от началото на 2006 г. петчленен състав на ВАС намира касационната жалба за неоснователна и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си съдиите доразвиват довода, че достъпът до поисканите със заявлението документи не може да бъде ограничен по реда на чл. 13 от ЗДОИ, защото съдържаща се в тях информация не е конкретно свързана с подготовката за издаване на краен акт на административния орган, от който заявителят да може да получи интересуващите го сведения.

## **РЕШЕНИЕ**

**№ 7836**

**София, 29.08.2005**

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на тридесети май две хиляди и пета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ**

**ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА  
ИВАН РАДЕНКОВ**

при секретар Илиана Иванова и с участието  
на прокурора Мария Бегъмова изслуша докладваното  
от председателя АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ  
по адм. дело № 7088/2004.

Производство по раздел втори на глава трета от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), във връзка с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалба на Антон Димитров Герджиков от гр.София срещу мълчалив отказ на министъра на външните работи да му предостави достъп до обществена информация, поискан със заявление вх. № 4ПР-1097 от 21.06.2004 г.

Върху жалбата не е поставена датата, на която е постъпила в Министерството на външните работи (МВнР) и по делото не е направено възражение, че е просрочена, поради което и с оглед на поставената от жалбоподателя върху нея дата на изготвянето ѝ (16.07.2004 г.)

следва да се приеме, че тя е подадена в срока по чл. 13, ал. 2 от ЗВАС и е допустима. Разгледана по същество жалбата е основателна.

От данните по делото е видно, че неформална организация на българите в Украйна, наречена “Събор на българите в Украйна“, с президент Николай Габер, экс-депутат във Върховната Рада (Народно събрание) на Украйна, е организираща и провела в периода 16-18 август 2002 г. Втори събор на Българите в Украйна. Съборът е бил открит на 16.08.2002 г. в с. Мала Перешчепина, Новосанжарски район, Полтавска област, в местността, където мнозина българи (както от живущите в Украйна, така и живущи в България) са убедени, че се намира гробът на хан Кубрат и където има поставен паметник. На третият ден участниците в събора организирано отишли в гр. Запорожие на мястото, където се смята (също неофициално), че е гробът на хан Аспарух и където те също поставили паметник. Тук присъствала Александра Добрева, втори секретар в Българското посолство в Украйна, която след това изготвила докладна записка до българския посланик. В тази докладна записка се чете, че „...поради несъгласуваност от страна на организаторите и липсата на разрешение от местната администрация да бъде поставен този паметник ... зам.-началникът на Украинското управление по делата на националностите, миграцията и религиите предложи паметникът на Аспарух, представляващ черна мраморна плоча на постамент, да бъде пренесен в историческия музей на града до изясняването на ситуацията и получаването на разрешение за неговото монтиране, но това предложение не удовлетвори организаторите на събора, които в лицето на г-н Николай Габер взеха решение за издигането му на набелязаното отпреди място пред областната държавна телекомпания“. Местните власти, обаче, още в същата нощ демонтирали паметника и го оставили на съхранение в Етнографско-историческия музей в гр. Запорожие, „докато не бъде уточнен историческият факт и оформена по надлежен ред документацията“ (цитатът е от писмо № 08-38/1546 от 20.08.2002 г., с което заместник-председателят на Запорожката областна държавна администрация е уведомил българския посланик в Украйна за незаконните, според него, действия на экс-депутата Николай Габер).

С писмо вх. № 94-А-5 от 16.09.2002 г. жалбоподателят Антон Димитров Герджиков изразил пред министъра на външните работи критични бележки по проявената, според него, пасивност от страна на висшите държавни органи към Втория събор на българите в Украйна и подчертан интерес на същите органи към празнуването на 140-годишнината от преселването на българи (по време на турското робство) в Таврия, Украйна. Това различно отношение, според жалбоподателя, може да има опасната последица – разцепление между 300 000 българи, живущи в Украйна. Писмото завършва с предложение „да бъде оповестено по подходящ, но категоричен начин, че всички досегашни родолюбиви, културни и други прояви на българите в Украйна се оценяват като полезни и навременни и че в бъдеще няма да бъде допускано неправилно или неоснователно отношение към такива прояви“. С писмо също от месец септември 2002 г. (без регистрационен индекс), началникът на политическия кабинет на министъра на външните работи информира жалбоподателя, в отговор на неговото писмо, че единственото официално регистрирано в Украйна сдружение на българите в тази държава, е Асоциацията на българските дружества и организации в Украйна, а т. нар. „Събор на българите в Украйна“ не е официално регистриран. Авторът на писмото изказва предположение, че демонтирането на паметника на хан Аспарух в гр. Запорожие да е комплексен резултат на нелегитимността на организацията „Събор на българите в Украйна“, слабости в координацията с компетентните местни органи и „фактът, че в научните среди не се приема еднозначно и безспорно потвърдено, че гробовете на хан Кубрат и хан Аспарух са именно на тези места“. В писмото се изразява и становище, че „запазването на единството на българското движение в Украйна изисква приоритетно да се поддържат отношения с официалния представител на българската общност, каквато е Асоциацията на българските дружества и организации в Украйна. Повече от година и половина след това, с процесното заявление за достъп до обществена информация, вх. № 4ПР-1097 от 21.06.2004 г., жалбоподателят, отбелязвайки, че „възстановяването (на паметника на хан Аспарух) се желае от всички българи, които знаят за премахването и следят със законно основание и интерес действията на държавните

органи“, е поискал да му бъде „предоставена цялата информация, с която разполага Министерството на външните работи относно посоченото поставяне и демонтиране на паметника на хан Аспарух в град Запорожие в Украйна“. В частност жалбоподателят е поискал да му бъдат предоставени документите, подробно описани в 5 точки на заявлението.

По това заявление министърът на външните работи не е изразил становище.

Неговият процесуален представител по пълномощно в хода на съдебното производство е представил папка, съдържаща заверени преписи на писма и други документи по обсъждания въпрос. В писмена защита е развил две алтернативни становища. Според първото от тях, жалбата е процесуално недопустима, поради липса на мълчалив отказ. А в случая липсвал мълчалив отказ, защото “информацията, свързана с поставянето и демонтирането на паметника на хан Аспарух в град Запорожие, Украйна, не е пряко свързана с обществения живот в Република България (по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ) и не касае събития от обществения живот в Република България – условие, което законодателят въвежда, за да е налице обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ“ и министърът на външните работи поради това не е имал задължение да предостави информацията, описана в заявлението за достъп. Алтернативното становище е за неоснователност на жалбата и е основано на довода, че информацията, достъп до която е поискал жалбоподателят, е служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, състои се изцяло от документи, които нямат самостоятелно значение и са създадени по повод дейността на Министерството на външните работи, и към датата 21.06.2004 г., на която е било подадено заявлението за достъп, не бил изтекъл срокът по чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. С молба от 30.05.2005 г. жалбоподателят е уточнил, че същественото в настоящия процес е „непредставянето по делото на документи за предприети от МВНР действия за уреждането на този крайно неприятен за България проблем“ и, от друга страна, „ноторните официални посещения в Украйна на Президента, министър-председателя и председателя на Народното събрание на Република България ... без да решат проблема с възстановяването“ (на паметника). В молбата се казва още, че лип-

сата на решение по въпроса за възстановяването на паметника може да е резултат или на общо решение на висшите държавни органи да не предприемат действия пред властите на Украйна, или на отказ на последните да уважат направени постъпки, но независимо каква е причината, информацията за нея остава в тайна. Наличието на такава тайна, според жалбоподателя, е недопустимо, защото води до погрешни изводи, които са предпоставка за създаване на отрицателни обществени настроения сред българите в Украйна, а и в България, и са условия за взимане на неподходящи решения и дори за предприемане на вредни действия. Настоящият състав на Върховния административен съд, Пето отделение, изцяло споделя изразеното от жалбоподателя становище. Според чл. 5, ал. 2, т. 1, 10, 11, 12 и 13 от Устройствения правилник на Министерството на външните работи, министърът на външните работи осигурява поддържането и развитието на сътрудничеството с други държави в културната област; защитава правата и интересите на българската държава и на българските граждани в чужбина; предприема дипломатически действия за опазване на българското културно-историческо наследство и паметници в чужбина; оказва съдействие на дейността на български институти в чужбина в областта на науката, образованието, културата и информацията; защитава правата и свободите на лицата, принадлежащи към българските национални общности и малцинства. Информацията, достъп до която е поискал жалбоподателят, очевидно сочи на неговото желание да си състави собствено мнение за тази дейност на министъра на външните работи през призмата на един конкретен случай. Правилно процесуалният представител на министъра определя тази информация като служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, защото тя се събира, създава и съхранява по повод дейността на министъра на външните работи по чл. 5, ал. 2, т. 1, 10, 11, 12 и 13 от Устройствения правилник на Министерството на външните работи. А според чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ, достъпът до служебна обществена информация е свободен. Затова министърът на външните работи следва да предостави достъп на жалбоподателя до изброените в заявлението му документи, защото само след запознаване с тяхното съдържание той би намерил отговор на интересувания го въпрос – какво е официалното становище на Република

България по желанието на част от българите в Украйна да бъде поставен паметник на хан Аспарух пред сградата на областната държавна телекомпания в гр.Запорожие. Достъпът до тези документи не може да бъде ограничен на основание по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, защото липсва акт на министъра, в чиято подготовка тя да е събрана и от съдържанието на който акт жалбоподателят би намерил отговор на интересувания го въпрос. Затова и правилото на чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ в случая е неприложимо. По изложените съображения Върховният административен съд, пето отделение, счита, че в случая е налице недопустим от правото мълчалив отказ, който следва да бъде отменен, а на основание чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ министърът на външните работи следва да бъде задължен да предостави достъп на жалбоподателя до изброените в заявлението му документи. Водим от изложените мотиви, Върховният административен съд, Пето отделение,

#### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** мълчаливия отказ на министъра на външните работи да предостави на Антон Димитров Герджиков, от гр.София, достъп до обществена информация, поискан със заявление вх. № 4ПР-1097 от 21.06.2004 г.

**ИЗПРАЩА** преписката на министъра на външните работи и на основание чл. 41, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация го задължава да предостави на Антон Димитров Герджиков, от гр.София, достъп до служебната обществена информация, поискан от него със заявление с вх. № 4ПР-1097 от 21.06.2004 г.

**РЕШЕНИЕТО** може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Александър Еленков

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/Ваня Анчева

/п/Иван Раденков



преписката е изпратена на административния орган за предоставяне на искания от лицето достъп. Поддържат се оплаквания за неправилност на решението, като постановено в противоречие с материалния закон, при съществено нарушение на съдопроизводствените правила и е необосновано – отменителни основания по чл. 218б, ал. 1,б,,в“ от Гражданския процесуален кодекс. Жалбоподателят твърди на първо място, че решението е постановено по недопустима жалба (мълчаливият отказ не бил годен обект на съдебен контрол), а по същество решението е неправилно, тъй като достъпът до търсената служебна обществена информация в случая е ограничен на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация. В този смисъл се иска отмяна на обжалваното решение и произнасяне по съществото на спора с отхвърляне на жалбата на Антон Димитров Герджиков като неоснователна. Ответникът Антон Димитров Герджиков оспорва касационната жалба.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на жалбата. Върховният административен съд, петчленен състав, като провери правилността на обжалваното решение и съобрази доводите на страните, намира касационната жалба за неоснователна по същество. В производството няма спор за факти. Административният орган е сезиран от Антон Димитров Герджиков със заявление с вх. № 4ПР-1097/21.06.2004 год., съдържащо искане да му бъде предоставена информация, с която разполага Министерството на външните работи (МВнР) относно дейностите по поставяне и демонтиране на паметника на кан Аспарух в гр. Запорожие, Украйна, като в 5 точки е описал документите, с които МВнР разполага във връзка с търсената информация. Искането е свързано с предходна активна кореспонденция между страните по делото, за която са представени писмени доказателства, обсъдени подробно от решаващия състав. Дейността по монтирането и демонтирането на паметник на хан Аспарух в Украйна е свързана с обществено мероприятие на българите в Украйна, организирани като „Събор на българите в Украйна“. Демонтирането на паметника и оставянето му на съхранение в Историко-етнографския музей в гр. Запорожие от местните власти било продиктувано

от липсата на уточнен исторически факт и “оформена документация по надлежния ред“. С писмен отговор от началника на политическия кабинет на министъра на външните работи от 2002 год. се поставя под съмнение легитимността на Сдружението на българите в Украйна, като се дава приоритет на Асоциацията на българските дружества и организации в Украйна. Тази размяна на становища предхожда подаденото заявление за достъп до обществена информация, като последното е продиктувано от желанието на Антон Герджиков, като гражданин на Република България, да разбере действията на МВнР във връзка с инициативата на родолюбивите българи в Украйна, както и оповестяването на техните културни и други прояви. По така подаденото заявление министърът на външните работи не е дал писмен отговор. В хода на производството същият, чрез процесуалния си представител, поддържа становище за недопустимост на заявлението, тъй като исканата информация не е свързана пряко с обществения живот в Република България, а касае отношения с друга държава. Алтернативно се поддържа тезата, че тази информация е служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ и се състои от документи, които нямат самостоятелно значение и са създадени по повод дейността на министерството. За да отмени мълчаливия отказ на министъра на външните работи, тричленният състав на ВАС е приел, че исканата информация от заявителя сочи на неговото желание да си състави собствено мнение за дейността на министъра на външните работи относно развитието на сътрудничеството с други държави в областта на културата; защитата правата и интересите на българските граждани и българската държава в чужбина; предприемане на дипломатически действия за опазване на българското културно-историческо наследство и паметници в чужбина; защита правата и свободите на лица, принадлежащи към българските национални общности и малцинства, изхождайки от един конкретен случай. В тази връзка е прието, че достъпът до служебна обществена информация е свободен. Така постановеният съдебен акт е правилен. Според Решение № 7 от 1996 г. по конституционно дело № 1 от 1996 г. на Конституционния съд, правото на всеки гражданин по чл. 41, ал. 1 от Конституцията да търси и получава информация „е гарантирано със за-

дълженията на държавните органи да предоставят“. Конституционният съд изрично е подчертал, че от съдържанието на правото по чл. 41, ал. 1 на всеки гражданин да търси и получава информация произтича и задължение за осигуряване на достъп до информация, като съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация, са уредени в Закона за достъп до обществена информация (обнародван в „Държавен вестник“, бр. 55 от 2000 г.). 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 – чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Субектите по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ са задължени да предоставят информация, която е създадена в кръга на тяхната компетентност и е налична. Обществената информация, която отговаря на първия критерий се категоризира в две групи – официална и служебна. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия. Правните актове на държавните органи, в които по дефиниция следва да се приеме, че се съдържа официална информация са нормативни, общи и индивидуални. За първите от тях достъпът е осигурен чрез обнародването им в „Държавен вестник“. За останалите достъпът се осъществява по реда на ЗДОИ, освен ако изрично не е предвиден друг начин. Втората категория информация, съобразно дефиницията на чл. 11 от ЗДОИ, е служебната, а това е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации. Според съдържанието на заявлението по чл. 25 от ЗДОИ и при тези законово разграничителни белези, описаната в заявлението на Антон Герджиков информация притежава белезите на служебна обществена информация. Както правилно е посочено в обжалваното решение, исканата информация като служебна такава се събира, създава и съхранява във връзка с дейностите на министъра на външните работи, визирани в чл. 5, ал. 2 от Устройствения правилник на

Министерството на външните работи. Достъпът до описаните в заявлението документи не е ограничен по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, защото съдържащата се в тях обществена информация не е конкретно свързана с подготовката за издаване на краен акт на административния орган, от който заявителят би получил интересувашите го сведения.

Предвид изложеното, настоящият състав приема касационната жалба по наведените в нея оплаквания за неоснователна. Решението на тричленния състав е постановено в съответствие с материалния закон, като при постановяването му не са допуснати съществени нарушения на съдебнопроизводствените правила и същото е обосновано, поради което следва да се остави в сила.

Воден от горното и на основание чл. 40, ал. 1 от ЗВАС, Върховният административен съд, петчленен състав

**РЕШИ:**

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 7836/29.08.2005 год., постановено по административно дело № 7088/2004 год. на Върховния административен съд.

Решението е окончателно.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/ Андрей Икономов

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/ Жанета Петрова

/п/ Диана Добрева

/п/ Таня Вачева

/п/ Виолета Главинава

# **ДЕЛО**

***В. „168 часа“  
срещу  
Министерство на  
образованието и науката***



## **В. „168 часа“ срещу Министерство на образованието и науката**

*I инстанция – а.д. № 3621/2005 г. на ВАС, Пето отделение*

*II инстанция – а.д. № 3505/2006 г. на ВАС,*

*Петчленен състав – II колегия*

### **Заявление:**

През месец февруари 2005 г. Николай Пенчев, гл. редактор на в. „168 часа“, подава заявление за достъп до информация до министъра на образованието и науката. На практика заявителят иска от административния орган да предостави в писмен вид имената, образованието и квалификационната степен на всички служители от ръководения от него екип на министерството, началниците на редакции, всички държавни експерти, както и на хората, назначени по граждански договор.

### **Отказ:**

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор на заявлението.

### **Жалба:**

Мълчаливият отказ е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено решение на ВАС, съдържащо обобщение на съдебната практика по въпроса за мълчаливите откази, в което се приема, че „законодателят не е създал изрично фикцията *мълчалив отказ* в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), защото не е предполагал, че при вменено задължение за произнасяне с мотивирано решение, задължените по този закон субекти ще проявяват недопустимо от закона и от морала бездействие“. В същото решение мълчаливият отказ по ЗДОИ е определен като „нетърпимо от правото явление“.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 11422 от 19 декември 2005 г. състав на ВАС, Пето отделение, отхвърля жалбата като неоснователна. Мотивите на съдиите са, че поисканата информация не е „обществена“ по смисъла на ЗДОИ. Съдът намира, че така поисканата информация не касае данни за общественения живот в страната, нито данни за дейността на задължения по закон субект или на лицата, описани в заявлението, а се отнасят до лична информация, касаеща лични данни за лица, охарактеризирани със заеманите от тях длъжности. Поради това, според съдебния състав, мълчаливият отказ на административния орган е законосъобразен.

**Касационна жалба:**

Решението е обжалвано пред петчленен състав на ВАС. В касационната жалба е посочено, че е абсурдно да се приеме, че изобщо информацията кой е заместник министър, кой е държавен експерт и т. н. в МОН, може да бъде някаква лична информация. Напротив, тази информация е задължително да бъде публична и с оглед прозрачността на цялата дейност на публичната институция. Не може държавната политика да се изготвя и изпълнението ѝ да се осъществява от анонимни лица. Посочва се и че образованието и квалификационната степен на ръководния екип на министерството, който подготвя най-важните актове на министъра и го съветва в процеса на вземане на решения, се отразява на тяхното качество в значителна степен, а това обуславя и обществения интерес от исканата информация. В касационната жалба са развити и доводи, че професионалната дейност на хората, особено на държавните служители, а още повече – на тези от ръководния екип на орган на изпълнителната власт от висока степен, не попада в кръга на личния, интимен живот на личността. Обратно, професионалният опит и способности на лицата, заемачи ръководни длъжности в администрацията, е обект на дължима прозрачност и отчетност пред обществото, върху чието състояние и живот те се отразяват.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 9486 от 4 октомври 2006 г. петчленният състав на ВАС отменя решението на предходната съдебна инстанция, отменя и мълчаливия отказ на министъра и го задължава да предостави на в. „168 часа“ имената, образованието и квалификационната степен на заместник-министрите и главния секретар на Министерството на образованието и науката, както и имената, образованието и квалификационната степен на членовете на своя политически кабинет. Според магистратите решението на първата съдебна инстанция е неправилно в частта, с която е отхвърлена жалбата срещу отказа да бъде предоставена информация за имената, образованието и квалификационната степен на заместник-министрите, главния секретар и членовете на политическия кабинет на министъра на образованието и науката, тъй като всички те попадат в публичния регистър по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), поради което имената им са публично достъпни чрез този регистър. Съдебният състав отбелязва, че останалите данни – образование и квалификационна степен – не са включени в публичен регистър, но са необходими при създаването на собствено мнение по въпроса дали ръководният политически и изпълнителски екип в сферата на образованието и науката в България има необходимата научна и професионална квалификация за качествено и ефективно осъществяване на предоставената му държавна власт в тази сфера на обществения живот.

## РЕШЕНИЕ

№ 11422

София, 19.12.2005

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на първи ноември две хиляди и пета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** МИЛКА ПАНЧЕВА

**ЧЛЕНОВЕ:** ДИАНА ДОБРЕВА  
ТАНЯ РАДКОВА

при секретар Илиана Иванова и с участието  
на прокурора Мери Найденова изслуша докладваното  
от председателя МИЛКА ПАНЧЕВА  
по адм. дело № 3621/2005.

Производството е по чл. 12 от Закон за Върховния административен съд (ЗВАС) във връзка с чл. 2 от

Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалба на Николай Тодоров Пенчев, главен редактор на вестник „168 часа“ срещу мълчалив отказ на министъра на образованието по заявление за достъп до обществена информация вх. № 132-37/16.02.2005 г. Твърди, че в законоустановения срок не получил отговор, поради което е налице мълчалив отказ от страна на министъра да му предостави исканата информация. Счита, че МОН е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, а поисканата информация се създава и съхранява в министерството. Моли обжалваният отказ да бъде отменен и министърът на образованието и науката да бъде задължен да предостави достъп до исканата информация, съгласно заявлението.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призван, не се явява и не се представлява.

Ответникът – министърът на образоването и науката, се представлява от юрисконсулт Георгиева, която оспорва жалбата и моли да бъде оставена без уважение, счита, че данните, които са поискани от жалбоподателя, са лични данни.

Представителят на Върховна административна прокуратура счита жалбата за неоснователна, жалбоподателят не е доказал необходимостта от исканата информация.

Върховният административен съд прецени събраните по делото писмени доказателства и намира жалбата за процесуално допустима, а по същество за неоснователна по следните съображения:

Правото на всяко лице да търси, получава и разпространява информация е конституционно гарантирано с разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията на РБългария.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени със ЗДОИ, като в чл. 2 е дадена легална дефиниция на понятието „обществена информация“ по смисъла на този закон. Това 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 закон субекти“. Понятието „информация“ е дефинирано в Български тълковен речник (издателство „Наука и изкуство 2001 година – четвърто преработено издание) като: 1. Предадено или получено съобщение, сведение, знание за някого или за нещо; 2. Служба, която дава такива сведения; 3. Сведения, знания за предметите и процесите в света, възприемани, натрупвани и предавани от човека, от специални устройства и други. Следователно понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или за нещо, свързано с обществения живот в страната, респективно за дейността на задължените по закон субекти, които го създават или съхраняват. В конкретния случай от съдържанието на заявлението на гл. редактор на в „168 часа“ Н. Пенчев до министъра на образованието и науката е

видно, че търсената информация няма характера на „обществена“ по смисъла на ЗДОИ. На практика жалбоподателят е поискал от административният орган да предостави в писмен вид имената, образованието и квалификационната степен на всички служители от ръководения от него екип на министерството, началниците на редакции, всички държавни експерти, както и на хората, назначени по граждански договор. Съдът намира, че така поисканата информация не касае данни за обществения живот в страната, нито данни за дейността на задължения по закон субект или на лицата, описани в заявлението, а се отнасят до лична информация, касаеща лични данни за лица, охарактеризирани със заеманите от тях длъжности. Поради това е неприложима нормата на чл. 31, ал. 1 и ал. 2 от ЗДОИ, а именно – когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ, съответният орган е длъжен да поиска изричното писмено съгласие на третото лице в 7-дневен срок от регистриране на заявлението по чл. 24 от закона. При неполучаване на съгласие от третото лице или при изричен отказ да се даде съгласие съответният орган може да предостави исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице – чл. 31, ал. 4 ЗДОИ. Във всички хипотези, залегнали в нормата на чл. 31 от ЗДОИ, се визира „обществена информация“, касаеща трето лице. Не съставляват обществена информация личните данни за лицата от ръководния екип в министерството на образованието и науката. Втозисмисълмълчаливиятотказнаадминистративнияторганезаконосъобразен, а жалбата, като неоснователна, следва да бъде отхвърлена. Водим от горното и на основание чл. 28 от ЗВАС, във вр. чл. 42 от ЗАП, Върховният административен съд, V-то отделение,

### **РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на Николай Тодоров Пенчев, главен редактор на вестник „168 часа“ срещу мълчалив отказ на министъра на образованието и науката по заявление за достъп до обще-

ствена информация вх.№ 132-37/16.02.2005 г. Решението може да се обжалва пред 5-членен състав на Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщението на страните, че е изготвено.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Милка Панчева

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/Диана Добрева

/п/Таня Радкова

Предишно Р/О:

## РЕШЕНИЕ

№ 9486

София, 04.10.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Петчленен състав – II колегия**, в съдебно заседание на двадесет и осми септември две хиляди и шеста година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** СВЕТЛА ПЕТКОВА  
ИВАН ТРЕНДАФИЛОВ  
**ЧЛЕНОВЕ:** АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ  
НАТАЛИЯ МАРЧЕВА  
РУМЯНА ПАПАЗОВА

при секретар Милка Ангелова и с участието  
на прокурора Анна Банкова изслуша докладваното  
от съдията АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ  
по адм. дело № 3505/2006.

Производство по чл. 33 и сл. от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС).

Образувано е по касационна жалба на Николай Тодоров Пенчев от гр. София, главен редактор на вестник „168 часа“, срещу решение № 11422 от 19.12.2005 г. по адм. дело № 3621/2005 г. на Върховния административен съд, пето отделение. Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 ЗВАС и е допустима, а разгледана по същество е частично основателна.

От данните по делото е видно, че с писмо изх. № 19 от 14.02.2005 г., получено в Министерството на образованието и науката на 16.02.2005 г. и регистрирано с вх. 132-57 от 16.02.2005 г., касационният жалбоподател е поискал министърът на образованието и науката да му предостави в писмен вид имената, образованието и квалификационната степен на всички висши служители от ръководния екип на министерството, началниците на дирекции, всички държавни експерти, както и на хората, назначени по граждански договори. В срока по чл. 28, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) министърът на образованието и науката не е взел решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация. Поради това касационният жалбоподател е приел, че е налице мълчалив отказ да му бъде предоставена исканата информация и е оспорил този отказ по реда на чл. 40 и сл. ЗДОИ. По подадената от него жалба е било образувано адм. дело № 3621/2005 г. на Върховния административен съд, пето отделение.

По делото е било проведено едно съдебно заседание, на което министърът на образованието и науката е бил представляван по пълномощно от държавен експерт – юрист по служебно правоотношение. Процесуалният представител на министъра е изразил становище за неоснователност на жалбата, основано на довода, че исканите от касационния жалбоподател данни са лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни.

Със сега обжалваното решение Върховният административен съд, тричленен състав, е приел, че поисканата в писмото (имащо характер на заявление по смисъла на чл. 24 и чл. 25 ЗДОИ) информация не касае данни за обществения живот в страната, нито данни за дейността на задължения по закон субект, а се отнасят до лична информация, касаеща лични данни за лица, охарактеризирани със заеманите от тях длъжности. Тази информация не е обществена, поради което не попада в хипотезата на чл. 31 ЗДОИ и поради това не следвало да се обсъждат въпросите дали министърът е поискал съгласие от посочените в писмото – заявление лица и дали съществува възможност да бъде предоставена на касационния жалбопода-

тел исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до тях като трети лица.

Решението е неправилно в частта, с която е отхвърлена жалбата срещу отказа да бъде предоставена информация за имената, образованието и квалификационната степен на заместник – министрите, главния секретар и членовете на политическия кабинет на министъра на образованието и науката. Всичките те попадат в публичния регистър по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (чл. 2, ал. 1, т. 3, 28 и 30), поради което имената им са публично достъпни чрез този регистър. Останалите данни – образование и квалификационна степен – не са включени в публичен регистър, но са необходими при създаването на собствено мнение по въпроса дали ръководният политически и изпълнителски екип в сферата на образованието и науката в България има необходимата научна и професионална квалификация за качествено и ефективно осъществяване на предоставената му държавна власт в тази сфера на обществения живот. Впрочем по отношение на тези длъжности разрешението на обсъждания въпрос би трябвало да е същото или подобно на това при министъра на образованието и науката, чиято снимка, кратка, но с богато на информация съдържание, а дори и имотна декларация, са публично достъпни на електронната страница на Министерския съвет. В останалата му част решението на тричленния състав е правилно. Държавните служители, служителите по трудово правоотношение и лицата на граждански договори са експертни и изпълнителски кадри, които подпогат министъра на образованието и науката като орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Те не са в категорията на т. нар. „публични лица“, дори когато са признати от закона за висши държавни служители (напр. директор на дирекция – виж чл. 5, ал. 2 от Закона за държавния служител) и имат право на анонимност в публичното пространство. По тези съображения Върховният административен съд, петчленен състав, счита, че обжалваното решение на тричленния състав следва да бъде отменено в частта, с която е отхвърлена жалбата на касационния жалбоподател срещу отказа да бъде предоставена информация за имената, образованието и квалификационната степен на

заместник – министрите, главния секретар и членовете на политическия кабинет на министъра на образованието и науката, и вместо него в тази му част да бъде постановено друго, с което мълчаливият отказ на този министър бъде отменен, а делото – изпратено му като преписка с указание да предостави исканата информация за имената, образованието и квалификационните степени на своите заместници, на главния секретар и на членовете на политическия му кабинет. В частта, касаеща информацията за останалите държавни служители и лицата, работещи по трудово правоотношение или на граждански договори, решението е правилно и следва да бъде оставено в сила. Водим от изложените мотиви и на основание чл. 41, ал. 1 ЗДОИ Върховният административен съд, петчленен състав,

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** решение № 11422 от 19.12.2005 г. по адм. дело № 3621/2005 г. на Върховния административен съд, пето отделение, В ЧАСТТА, с която е отхвърлена жалбата на Николай Тодоров Пенчев от гр. София, главен редактор на вестник “168 часа“, срещу мълчалив отказ на министъра на образованието и науката да му съобщи имената, образованието и квалификационната степен на своите заместници, главния секретар и членовете на политическия кабинет, и вместо него в тази му част постановява:

**ОТМЕНЯ** мълчаливия отказ на министъра на образованието и науката да съобщи на Николай Тодоров Пенчев от гр. София, главен редактор на вестник „168 часа“, имената, образованието и квалификационната степен на заместник – министрите и главния секретар на Министерството на образованието и науката, както и имената, образованието и квалификационната степен на членовете на политическия кабинет на този министър.

**НА ОСНОВАНИЕ** чл. 41, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация задължава министъра на образованието и науката да предостави на Николай Тодоров Пенчев от гр. София, главен редактор на вестник „168 часа“, имената, образованието и квалификационната степен на заместник – министрите и главния секретар на Министерството



# **ДЕЛО**

***Българско дружество  
за защита на птиците  
срещу  
Министерство  
на икономиката  
и енергетиката***



**Българско дружество за защита  
на птиците срещу Министерство  
на икономиката и енергетиката**

*Инстанция – а.д. № 6044/2006 г. на ВАС, Пето отделение*

*Инстанция – а.д. № 4871/2006 г. на СГС, III-ж състав*

**Заявление:**

На 1 февруари 2006 г. Ивайло Иванов, регионален координатор на „Българското дружество за защита на птиците“ за гр. Варна, подава заявление до министъра на икономиката и енергетиката, с което иска да му бъде предоставена цялата налична в министерството информация относно процедурата за изготвяне и одобряване на Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници 2004–2015 г., включително проекта на самата програма.

**Отказ:**

Със заповед от 2 март 2006 г. главният секретар на министерството отказва предоставяне на информацията с мотив, че информацията относно процедурата за изготвяне и одобряване на програмата е свързана с оперативната подготовка на акта и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). В заповедта е посочено също, че към настоящия момент проектът на програмата не е изготвен в окончателен вид и не е приет от Министерски съвет (МС).

**Жалба:**

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че административният орган се е позовал единствено на нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, без обаче да конкретизира кои точно документи счита, че са свързани с оперативната подготовка на актове, нито кои точно актове има в предвид, нито поради какви обстоятелства счита, че цялата поискана информация попада в ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

**Развитие пред I инстанция (ВАС):**

В открито съдебно заседание, проведено на 24 октомври 2006 г., състав на ВАС, Пето отделение, преценява, че не е компетентен да разгледа делото, тъй като се атакува заповед не на министъра, а на главния секретар на министерството, поради което изпраща делото за разглеждане от Софийски градски съд (СГС).

**Развитие пред I инстанция (СГС):**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през март 2007 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочено, че за приложимостта на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е необходимо да е установено, че става въпрос за мнения, препоръки, становища или консултации при оперативната подготовка на даден акт, който нямат самостоятелно значение. Посочено е и че нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложима за случая и по друга причина. Исканата информация и особено проектът за програма представлява „информация за околната среда“ по смисъла на чл. 19, т. 2 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) – тя без съмнение попада в категорията на „програми, които оказват или са в състояние да оказват въздействие върху компонентите на околната среда“. Това не е уточнено в самото заявление за достъп до информация, но издирването на приложимата правна норма не е задължение на заявителя, а на административния орган. След като исканата информация е такава по чл. 19 от ЗООС, то и приложимата норма спрямо ограниченията на правото на информация е тази на чл. 20 от ЗООС. Тя се явява специална норма. В чл. 20 от ЗООС обаче не е предвидена норма, аналогична на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Това е в съответствие с естеството на информацията за околната среда, която по начало подлежи на широко обществено обсъждане.

**Решение I инстанция:**

С решение от 13 април 2007 г. състав на СГС отменя заповедта на главния секретар на министерството като незаконосъобразна. В мотивите си магистратите отбелязват, че главния секретар на минис-

терството незаконосъобразно се е позовал на разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда. Основанията за ограничаване на достъпа до информация, свързана с околната среда, са уредени в Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Съдебният състав преценява, че исканата информация не попада в никоя от ограничителните хипотези на чл. 20, ал. 1 от ЗООС и правото на достъп до нея не може да бъде ограничавано. От друга страна, общественото обсъждане е самостоятелен етап от процедурата по приемане на общи административни актове (какъвто акт представлява националната програма), то е форма на участие на заинтересованите лица, а за да бъде националната програма подложена на обществено обсъждане, заинтересованите лица и организации следва да имат информация относно процедурата за изготвянето ѝ, както и за нейното съдържание.

## **РЕШЕНИЕ**

**гр. София, 13.04.2007 г.**

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

Софийски градски съд, Административно отделение, III– ж състав, в публично заседание на двадесет и шести март през две хиляди и седма година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** АНЕЛИЯ МАРКОВА  
**ЧЛЕНОВЕ:** МАРИЯ ГЕОРГИЕВА  
ТАТЯНА БЪЧВАРОВА

При секретаря Донка Шулева и прокурор Христовова сложи за разглеждане ах.д. № 4871 по описа за 2006 г., докладвано от съдия Маркова, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 40 от ЗДОИ.

**Жалбоподателят** Ивайло Петров Иванов твърди, че е незаконосъобразен отказа на Главния секретар на министерство на икономиката и енергетиката, изразен в заповед № РД-16-145/02.03.2006 г. по подадено от него на 03.02.2006 г. заявление, вх. № 92-00-160, с което иска достъп до наличната информация относно процедурата за изготвяне и одобряване „Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници 2004–2015 година“ с възложител МЕЕР, вкл. проекта на самата Програма. Счита, че актът е издаден от некомпетентен за това орган. Въпреки че разполагал с информацията, административния орган не му я бил предоставил. Липсвали мотиви защо органът счита, че информацията попада под ограничението на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. В хода по същество пълномощникът на жалбоподателя излага доводи, че цитираната в отказа норма на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ е неприложима в конкретния случай, тъй като се касае достъп до „информация за окол-

ната среда“. Приложим тук бил специалния закон – ЗООС, който в чл. 20 не съдържа ограничение на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. Освен това „Програмата“ представлява по своя характер общ административен акт и участието в обсъждането на същата било задължителен елемент от процедурата.

Ето защо жалбоподателят моли съда да отмени обжалвания отказ на Главния секретар на министерство на икономиката и енергетиката.

**Ответникът** Главния секретар на министерство на икономиката и енергетиката твърди, че се иска информация представляваща подготовка на административен акт, поради което отказът бил законосъобразен.

Разноски от страните не се претендират.

Представителят на СГП счита, че жалбата е неоснователна.

**Съдът**, като прецени доводите на страните, представените писмени доказателства, приема следното за установено от фактическа и правна страна на спора:

Със заявление вх. № на ответника 92-00-160/03.02.2006 г. Ивайло Петров Иванов поискал да му бъде предоставен достъп до наличната информация относно процедурата за изготвяне и одобряване на „Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници 2004–2015 година“ с възложител МЕЕР, вкл. проекта на самата Програма.

Видно от последвалата заповед № РД-16-145/02.03.2006 г. Главния секретар на министерство на икономиката и енергетиката е отказал да предостави търсената информация. В мотивите си за отказ е посочил, че информацията относно процедурата за изготвяне и одобряване на Програмата е свързана с оперативна подготовка на акта и няма самостоятелно значение като се аргументирал с разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. Освен това към момента на издаване на отказа проекта не бил изготвен в окончателен вид, както и не бил приет от МС съгласно изискванията на чл. 4, ал. 2, т. 9 от ЗЕ.

С писмо № 92-00-160/02.03.2006 г. Главния секретар изпратил решението-заповед по така подаденото заявление. Видно от известието за доставяне същото писмо е получено в „Българско дружество за защита на птиците“ на 14.03.2006 г. С оглед уточнението направено

в молбата от 20.06.2006 г. пред ВАС на РБ, че жалбата е подадена от Ивайло Иванов като физическо лице, не следва да сметем, че същият е уведомен за така постановения отказ.

Недоволен от отразеното в заповед № РД-16-145/02.03.2006 г. на Главния секретар на Министерство на икономиката и енергетиката Иванов подал на 27.03.2006 г. жалба, по пощата. Именно в изпълнение указанията на ВАС на РБ в определението, отразено в протокол от 24.10.2006 г. по ах.д. № 6044/06 г. на ВАС на РБ, V отд. е образувано настоящето производство.

Тъй като по делото не са ангажирани от ответника доказателства относно датата, на която Иванов е бил уведомен за заповед № РД-16-145/02.03.2006 г. на Главния секретар на министерство на икономиката и енергетиката съдът приема, че жалбата е подадена в срока по чл. 37, ал. 1 от ЗАП.

Не се спори по делото, че Иванов е регионален координатор на „Българско дружество за защита на птиците“ и като такъв той е подал заявлението за достъп до информацията. Тъй като същият не може да представлява дружеството, с оглед представеното пред ВАС на РБ УАС на това дружество, както и във връзка с направеното уточнение, следва да се счита, че информацията се търси от лицето като гражданин. Затова и същият се явява адресат на отказа, защото заявлението е подадено от него.

За жалбоподателя е налице и правен интерес по смисъла на чл. 56 във връзка с чл. 120, ал. 2 от КРБ от обжалване на този „отказ“. Този административен акт подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, тъй като няма правна норма, регламентираща изключването му от обжалване. Дали търсената от жалбоподателя информация е обществена такава по смисъла на ЗДОИ е въпрос по същество, а не по допустимостта на така подадената жалба.

На основание гореизложеното настоящата инстанция приема, че жалбата, с която сме сезирани е допустима.

Съгласно разпоредбата на чл. 41, ал. 3 ЗАП, отм., но приложим във връзка с пар. 4, ал. 1 от ПЗР на АПК, съдът преценява законосъобразността на административния акт, като проверява дали е издаден от компетентен орган и в съответната форма, спазени ли са процесуал-

но-правните и материално-правните разпоредби по издаването му и съобразен ли е с целта, която преследва законът.

С оглед представената пред настоящата инстанция заповед № РД-16-710/18.11.2005 г. Главния секретар на министерство на икономиката и енергетиката е бил упълномощен да издаде заповедта.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в ЗДОИ.

Съгласно чл. 3, ал. 1 ЗДОИ, същият се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление. Безспорно ответникът е държавен орган по смисъла на чл. 3, ал. 1 ЗДОИ.

Според Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. на Конституционния съд правото на всеки гражданин по чл. 41, ал. 1 от Конституцията да търси и получава информация „е гарантирано със задълженията на държавните органи да я предоставят“. Конституционният съд изрично е подчертал, че от съдържанието на правото по чл. 41, ал. 1 на всеки гражданин да търси и получава информация произтича и задължение за осигуряване на достъп до информация, като съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път.

Легална дефиниция на понятието „обществена информация“ е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Това е информацията, която се съхранява от субектите по чл. 3 ЗДОИ от която информация всеки гражданин би могъл да си състави мнение за работата и дейността на конкретния субект. Редът за достъп до обществената информация е уреден в глава Трета на ЗДОИ. Съгласно чл. 24 от същия, достъпът до обществена информация се предоставя въз основа на писмено или устно запитване. В случая, жалбоподателят е отправил писмено запитване. Реквизитите, които следва да съдържа това запитване са изброени в разпоредбата на чл. 25, ал. 1 ЗДОИ. Видно от самото заявление в същото е посочено, че се иска предоставяне на информация относно процедурата за изготвяне и одобряване на „Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници 2004–2015 година“ с възложител МЕЕР, вкл. проекта на

самата Програма. Посочена е и формата, в която се иска предоставяне на търсената информация – хартиен носител и /или в електронен вид.

Следователно е извършена необходимата конкретизация на искането.

Обществената информация, която отговаря на първия критерий на ЗДОИ се категоризира в две групи – официална и служебна. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия. Правните актове на държавните органи, в които по дефиниция следва да се приеме, че се съдържа официална информация са нормативни, общи и индивидуални. За първите от тях достъпът е осигурен чрез обнародването им в „Държавен вестник“. За останалите достъпът се осъществява по реда на ЗДОИ, освен ако изрично не е предвиден друг начин. Втората категория информация, съобразно дефиницията на чл. 11 от ЗДОИ е служебната, а това е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации. Достъпът до служебна обществена информация е свободен и може да бъде ограничен само, когато информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение, арг. от разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Действително, подготвящите, издаването на вътрешно-служебен акт документи нямат самостоятелно значение, защото съдържащата се в тях информация е конкретно свързана с подготовката за издаване на краен акт на административния орган, от който заявителят би получил интересувашите го сведения, така и в Решение № 10168 от 07.12.2004 г. на ВАС на РБ, V отд., постановено по ах.д. № 9502/03 г. и в Решение № 2308 от 06.03.2006 г. по ах.д. № 10940/2005 г., 5-чл. с-в на ВАС на РБ.

Спорно по делото е именно обстоятелството представлява ли търсената информация такава със самостоятелно значение.

Редът и условията на предоставяне на достъп по информация за околната среда е регламентиран в Закона за опазване на околната среда, който е специален спрямо общия Закон за достъп до обществена информация. В чл. 20 на ЗООС са визирани конкретни основания за отказ на достъп

до търсената информация за околната среда, които изключват приложението на разпоредбата на чл. 37 ЗДОИ, уреждаща хипотезите на отказ по този закон. Видно от атакувания административен акт издателят му не е обсъдил изпълнени ли са елементите на някои от фактическите състави по чл. 20 ЗООС, при осъществяването, на които разполага с възможността да откаже достъп до информация за околната среда.

С оглед гореизложеното настоящата инстанция приема, че ответникът незаконосъобразно се е позовал на разпоредба на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. Основанията за отказ, визирани в ЗДОИ не намират приложение при преценката на заявленията за достъп до обществена информация, свързана с околната среда. В чл. 19 от ЗООС е дадено определение на „информация за околната среда“, което в своя обхват включва както информация за компонентите и факторите, които влияят и определят състоянието на околната среда, така и широк кръг от дейности и обстоятелства, свързани с човешкото здраве и безопасност, условията за живот на хората и пр., доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда. Правото на информация, разгледано в контекста на основното право на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда, прокламирано в чл. 55 от Конституцията на РБ, може да бъде ограничавано само в случаите на чл. 20, ал. 1, т. 1 – т. 6 ЗООС. За да постанови обжалвания отказ административният орган не се е позовал на някой от фактическите състави от приложимата правна норма, а е счел, че са изпълнени предпоставките по чл. 13, ал. 2, т. 1 и т. 2 от ЗДОИ. За да е лишена от самостоятелен характер исканата информация следва да представлява по съществото си мнение, препоръка, становище, изготвена от или за органа и насочена към подготовка за приемане на съответния окончателен акт. Касае се за информация, която е публична по своя характер, предвид целта на създаването ѝ и начина на разпространение, именно по по аргумент от разпоредбата на чл. 4, ал. 2, т. 9 ЗЕ – министърът на енергетиката и енергийните ресурси разработва и внася за приемане от МС национални индикативни цели за насърчаване потреблението на ел. енергия, произведена от възобновяеми енергийни източници. Именно от тази разпоредба на ЗЕ следва и изводът, че „програмата“ е окончателния акт, а не такъв по подготовката на окончателен акт.

Ето защо същата няма белезите на подготвителен документ, изготвен от помощен орган с оглед издаване на крайния акт.

След като информацията не попада в някоя от ограничителните хипотези на чл. 20, ал. 1 ЗООС, правото на достъп до нея не може да бъде ограничавано. Достъпът до обществена информация за дейността на администрацията е гаранция за възможността на гражданите да си съставят адекватна представа и да формират критично становище за органите, които ги управляват, поради което основанията за отказ могат да бъдат само в рамките на ограниченията на правото на достъп, регламентирани в приложимия закон. Правото на достъп на гражданите и организациите до информацията, свързана с решенията, засягащи околната среда не може да бъде ограничавано извън случаите, визирани в чл. 20 от ЗООС. Разпоредба на чл. 26, ал. 1 ЗООС не налага други правни изводи относно основанията за отказ на търсената от заявителя информация, тъй като тя препраща към процедурата, предвидена в глава трета от ЗДОИ за предоставяне на достъп до обществена информация, но не и към материално-правните предпоставки за отказ, регламентирани в общия закон.

От друга страна общественото обсъждане е самостоятелен етап от процедурата по приемане на общи административни актове, то е форма на участие на заинтересованите лица в производството. А за да бъде подложена на обществено обсъждане „програмата“ заинтересованите лица и организация следва да имат информация относно процедурата за изготвянето ѝ, както и за нейното съдържание.

Затова и обжалвания акт се явява незаконосъобразен, поради което следва да бъде отменен.

Тъй като жалбоподателят не претендира разноски, съдът не му присъжда такива.

ВОДИМ ОТ ГОРНОТО, СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** заповед № РД-16-145/02.03.2006 г., издадена от Главния секретар на Министерство на икономиката и енергетиката, с която на

Ивайло Петров Иванов е отказано по подадено от него на 03.02.2006 г. заявление, вх. № 92-00-160, с което иска достъп до наличната информация относно процедурата за изготвяне и одобряване „Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници 2004 – 2015 година“ с възложител МЕЕР, вкл. проекта на самата Програма, **като НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНА.**

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на **КАСАЦИОННО** обжалване пред **ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД** на Република България в 14-дневен срок от съобщението до страните за изготвянето му.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**



# **ДЕЛО**

*Екологично сдружение  
„За Земята“  
срещу  
Министерство на  
околната среда и водите*



## ***Екологично сдружение „За Земята“ срещу Министерство на околната среда и водите***

*I инстанция – а.д. № 3138/2004 г. на СГС,  
Административно отделение, III-б състав  
II инстанция – а.д. № 10628/2005 г. на ВАС,  
Пето отделение*

### **Заявление:**

През юли 2004 г. екологично сдружение „За Земята“ подава писмено заявление за достъп до информация до Министерство на околната среда и водите (МОСВ). Със заявлението е поискан достъп до три категории документи относно изброени проекти, финансирани от фонд ИСПА на Европейския съюз, от Европейската инвестиционна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие. Категориите поискани документи са:

копие от всички решения по оценка въздействието върху околната среда (ОВОС), издадени от МОСВ;

копие от протоколите от обществени обсъждания, включващи списък на участниците;

копие от становищата, внесени от участниците в обществените обсъждания.

### **Отказ:**

С писмено решение, подписано от главния секретар на МОСВ, на екологичното сдружение е предоставен частичен достъп до информация. Предоставена е единствено информацията по първата точка от заявлението – копия от всички решения по ОВОС на МОСВ. Отказани са копия от протоколите от обществени обсъждания, на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ – подготвителна информация, която няма самостоятелно значение. Отказани са и копия от становищата на участниците в обществените обсъждания, на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – информацията засяга интересите на трети лица и е необходимо тяхното съгласие за предоставянето ѝ.

**Жалба:**

Решението на МОСВ е обжалвано в частта, в която се отказва достъп до поисканата информация, с аргумента, че поисканата информация е обявена изрично за общодостъпна с нормата на чл. 102 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Посочено е също, че чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е неприложим в случаите, когато се иска информация, свързана с околната среда, по смисъла на чл. 19 от ЗООС. Това е така, тъй като относно ограниченията на правото на достъп до информация за околната среда се прилага чл. 20 от ЗООС, в който не е предвидено основание за ограничение, аналогично или препращащо към чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. В жалбата са развити и доводи, че становищата на участниците в обществените обсъждания са публични и не представляват информация, която засега интересите на трети лица по смисъла на ЗДОИ.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение от 18.07.2005 г. СГС отменя решението на главния секретар на МОСВ в частта, с която се отказва предоставяне на информация, и връща преписката на министерството, като го задължава да предостави пълен достъп до поисканата информация. В мотивите си магистратите приемат напълно доводите на жалбоподателя за неприложимостта на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ относно поисканата информация. Колкото до отказа да се предоставят копия от становищата, представени на обществените обсъждания, то съдиите отбелязват, че не е необходимо съгласието на тези лица, защото направените от тях публични изказвания, депозиращи и под форма на становища по време на публични обсъждания, не представляват информация, която може да засегне техни права или интереси.

**Касационна жалба:**

МОСВ обжалва съдебното решение с аргумента, че не само протоколите от обществените обсъждания, но и представените на тези обсъждания становища представляват информация, която е свързана с

оперативната подготовка на решенията по ОВОС и няма самостоятелно значение, поради което, на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, достъпът до нея е ограничен.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 4239 от 20 април 2006 г. състав на ВАС оставя в сила решението на СГС. В мотивите си магистратите отбелязват, че както правилно е приел СГС, отказът е незаконосъобразен, тъй като търсената информация не е свързана с оперативна подготовка на актовете – решения по ОВОС, по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. За да е лишена от самостоятелен характер, исканата информация следва да представлява по съществуващото си мнение, препоръка, становище, изготвена от или за органа и насочена към подготовка за приемане на съответния окончателен акт. Общественото обсъждане, провеждано по реда на Закона за опазване на околната среда (ЗООС), е самостоятелен етап от процедурата по приемане на решение по ОВОС от компетентния орган, поради което съставеният протокол за същото няма белезите на подготвителен документ, изготвен от помощен орган, с оглед издаване на крайния акт. Посочено е още, че протоколите от обществените обсъждания отразяват публично изказаните становища и позиции на участвалите в тях лица. При положение, че се касае за информация, която е публична по своя характер, предвид целта на създаването ѝ и начина на разпространение, то доводите на задължения субект, че предоставянето ѝ на заявителя ще засегне интереси на трети лица, които не били дали съгласие за това, е неоснователен и не намира опора в нормативната уредба.

Съдебният състав отбелязва също, че с разпоредбата на чл. 102 от ЗООС е дефиниран принципът на публичност на данните, касаещи процедурата по ОВОС, включително за общественото обсъждане, правото на достъп на гражданите и организациите до информацията, свързана с решенията, засягащи околната среда, не може да бъде ограничавано извън случаите, визирани в чл. 20 от ЗООС.

## РЕШЕНИЕ

№ 4239

София, 20.04.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на тринадесети март две хиляди и шеста година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

ВАНЯ АНЧЕВА

**ЧЛЕНОВЕ:**

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

при секретар  
на прокурора  
от съдията

Илиана Иванова

Елена Енчева

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

и с участието

изслуша докладваното

по адм. дело № 10628/2005.

Производството е по чл. 33 и сл. от Закона за Върховния административен съд.

Образувано е по касационна жалба на министъра на околната среда и водите срещу решението от 18.07.2005 г. на Софийския градски съд по адм. дело № 3138/2004 г. В жалбата са развити доводи за неправилност на съдебния акт и се иска отмяната му. Ответникът – Екологично сдружение “За земята“, чрез процесуалния си представител, изразява становище, че касационната жалба е неоснователна и моли да се остави в сила обжалваното решение. Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба. Върховният административен съд, състав на пето отделение, намери, че касационната жалба е процесуално допустима като подадена в срока по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС и от надлежна страна.

Разгледана по същество е неоснователна, по следните съображения: С обжалваното решение Софийският градски съд е отменил решение № 53/22.07.2004 г. на главния секретар на Министерството на околната среда и водите в частта, с която е отказано да бъде предоставен достъп до обществена информация по заявление вх. № 1249/09.07.2004 г. на ЕС „За земята“ и върнал преписката като го задължил да предостави пълен достъп до исканата информация. В разглеждания случай жалбоподателят пред първата инстанция (сега ответник по касация) е поискал да му бъдат предоставени – 1. копия от протоколите от обществени обсъждания и 2. – становищата, представени от участниците в обществените обсъждания по отделните проекти през периода 1999–2004 г., описани в приложение № 1 към заявлението. Административният орган е отказал на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗДОИ, като по отношение на документите по т. 1 е счел, че съставляват подготвителни актове на решенията по ОВОС и нямат самостоятелно значение и съгласно чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ достъпът до тях е ограничен, а досежно материалите по т. 2 – информацията, която се съдържа в тях засяга интересите на трети лица и е необходимо тяхното писмено съгласие, освен това те също нямат самостоятелно значение. При тези фактически обстоятелства, съдът е посочил, че редът и условията на предоставяне на достъп по информация за околната среда е регламентиран в Закона за опазване на околната среда, който е специален спрямо общия Закон за достъп до обществена информация. В чл. 20 на ЗООС са визирани конкретни основания за отказ на достъп до търсената информация за околната среда, които изключват приложението на разпоредбата на чл. 37 ЗДОИ, уреждаща хипотезите на отказ по този закон. Задълженият субект не е обсъдил изпълнени ли са елементите на някои от фактическите състави по чл. 20 ЗООС, при осъществяването на които разполага с възможността да откаже достъп до информация за околната среда. Незаконосъобразно се е позовал на разпоредба на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ, като е игнорирал специалния текст на чл. 102 от ЗООС, който гласи че, МОСВ води публичен регистър с данни за извършване на процедурата по ОВОС, включително за общественото обсъждане, издаденото решение по

ОВОС и за извършения контрол по изпълнение на решенията по ОВОС, а до създаването му с нарочна заповед на министъра на околната среда и водите е определен ред за съхраняване и предоставяне на информацията. Така мотивиран е постановил обжалвания резултат. Недоволен от решението, касаторът поддържа, че изводът на съда за неприложимост на основанията за отказ, визириани в ЗДОИ не намират приложение при преценката на заявленията за достъп до обществена информация, свързана с околната среда, като се позовава на разпоредбата на чл. 26, ал. 1 ЗООС, която препраща към процедурата по ЗДОИ. Релевират се отново доводи, че противно на приетото от решаващия съд, информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете и няма самостоятелно значение, както и че съдържа мнения и позиции на трети лица във връзка с реализирането на проекти по опазване на околната среда, т. е. налице са основанията за ограничаване на достъп до исканата информация по чл. 13, ал. 2, т. 1 и 2 ЗДОИ, поради което задълженият субект законосъобразно е отказал достъп до същата в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 1 и 2 ЗДОИ.

Решението е правилно. В чл. 19 от ЗООС е дадено определение на „информация за околната среда“, което в своя обхват включва както информация за компонентите и факторите, които влияят и определят състоянието на околната среда, така и широк кръг от дейности и обстоятелства, свързани с човешкото здраве и безопасност, условията за живот на хората и пр., доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда. Правото на информация, разгледано в контекста на основното право на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда, прокламирано в чл. 55 от Конституцията на РБ, може да бъде ограничавано само в случаите на чл. 20, ал. 1, т. 1–6 ЗООС. В случая, за да постанови обжалвания отказ административният орган не се е позовал на някой от фактическите състави от приложимата правна норма, а е счел, че са изпълнени предпоставките по чл. 13, ал. 2, т. 1 и 2 от ЗДОИ. Както правилно е приел решаващият съд, отказът е незаконосъобразен, тъй като търсената информация не е свързана с оперативна подготовка на актовете – решения по ОВОС, по см. на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. За

да е лишена от самостоятелен характер исканата информация следва да представлява по съществото си мнение, препоръка, становище, изготвена от или за органа и насочена към подготовка за приемане на съответния окончателен акт. Общественото обсъждане, провеждано по реда на ЗООС е самостоятелен етап от процедурата по приемане на решение по ОВОС от компетентния орган, поради което съставеният протокол за същото няма белезите на подготвителен документ, изготвен от помощен орган с оглед издаване на крайния акт. Протоколите от обществените обсъждания отразяват публично изказаните становища и позиции на участвалите в тях лица. При положение, че се касае за информация, която е публична по своя характер, предвид целта на създаването ѝ и начина на разпространение, то доводите на задължения субект, че предоставянето ѝ на заявителя ще засегне интереси на трети лица, които не били дали съгласие за това, е неоснователен и не намира опора в нормативната уредба. След като веднъж вече информацията е станала обществено достояние и не попада в някоя от ограничителните хипотези на чл. 20, ал. 1 ЗООС, правото на достъп до нея не може да бъде ограничавано поради необходимост от защита на конкуриращ интерес – правото на защита на личната информация по см. на чл. 6, т. 5 ЗДОИ. Достъпът до обществена информация за дейността на администрацията е гаранция за възможността на гражданите да си съставят адекватна представа и да формират критично становище за органите, които ги управляват, поради което основанията за отказ могат да бъдат само в рамките на ограниченията на правото на достъп, регламентирани в приложимия закон. При положение, че с разпоредбата на чл. 102 от ЗООС е дефиниран принципът на публичност на данните, касаещи процедурата по ОВОС, включително за общественото обсъждане, правото на достъп на гражданите и организациите до информацията, свързана с решенията, засягащи околната среда не може да бъде ограничавано извън случаите, визирани в чл. 20 от ЗООС. Разпоредба на чл. 26, ал. 1 ЗООС не налага други правни изводи относно основанията за отказ на търсената от заявителя информация, тъй като тя препраща към процедурата, предвидена в глава трета от ЗДОИ за предоставяне на

достъп до обществена информация, но не и към материалноправните предпоставки за отказ, регламентирани в общия закон.

Предвид изложеното, обжалваното решение е правилно и следва да се остави в сила.

Водим от горното и на основание чл. 40, ал. 1 ЗВАС, Върховният административен съд, състав на пето отделение,

**РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** решението от 18.07.2005 г. на Софийския градски съд по адм. дело № 3138/2004 г.

Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**/п/Ваня Анчева

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:** /п/Юлия Ковачева  
/п/Виолета Главинова

# **ДЕЛО**

***Зоя Димитрова  
(в. „Монитор“)  
срещу  
Президента на РБ***



## ***Зоя Димитрова (в. „Монитор“) срещу Президента на РБ***

*I инстанция – а.д. № 1380/2004 г., СГС*

*II инстанция – а.д. № 4596/2005 г., ВАС, Пето отделение*

### **Заявление:**

През 2004 г. Зоя Димитрова (журналист от в. „Монитор“) подава заявление за достъп до обществена информация до Президента на РБ г-н Георги Първанов. Със заявлението иска достъп до информацията, която се съдържа в доклада, изготвен по разпореждане на Президента от Националната следствена служба (НСС), съвместно с Националната разузнавателна служба (НРС), относно участието на български лица или търговски дружества в търговията с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по време на режима на Саддам Хюсеин. В заявлението си г-жа Димитрова посочва, че желае да ѝ бъде предоставен частичен достъп до обществена информация, в случай, че докладът съдържа части, представляващи класифицирана информация, засекретени по съответния ред.

### **Отказ:**

Писмено решение, подписано от главния секретар на Президента на РБ, с което исканата информация се отказва с най-общото посочване, че същата е класифицирана.

### **Жалба:**

Срещу решението за отказ е подадена жалба до Софийски градски съд (СГС). В жалбата е посочено, че от така формулирания отказ е невъзможно да се направи изводът, че поисканата информация е законосъобразно класифицирана като представляваща каквато и да е тайна. Изтъква се, че простото посочване, че поисканата информация е класифицирана, без посочването на конкретни норми от ЗЗКИ и без да е посочена категория информация, съответна на списъка на

държавната тайна по Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ или на определен списък на информация, съставляваща служебна тайна, което прави отказът немотивиран.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение:**

С Решение от 28.02.2005 г. СГС отменя като незаконосъобразен отказа на главния секретар на Президента на РБ и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдиите отбелязват, че в отказа на главния секретар липсват данни за вида и характера на информацията, определящи я като класифицирана, както и съответното законово основание за определянето ѝ като такава. В отказа дори не е конкретизирано дали класифицираната информация представлява държавна или служебна тайна по смисъла на ЗЗКИ. Магистратите посочват, че изготвянето на доклада от НСС, съвместно с НРС, не води автоматично до конфиденциалност, нито пък игнорира задължението на главния секретар да обоснове по какви критерии и на какво основание е приел, че исканата информация е класифицирана.

**Касационна жалба:**

Срещу решението на СГС е подадена жалба от главния секретар на Президента на РБ. Основните аргументи в жалбата са, че актовете на главния секретар на Президента не подлежат на обжалване и че отказът е правилно мотивиран.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение:**

С Решение № 5 от януари 2006 г. ВАС отменя решението на СГС и му връща делото за ново разглеждане, защото приема, че в наруше-

ние на принципа на служебното начало в административния процес, задължаваш съда да извърши пълна проверка на законосъобразността на обжалвания отказ, СГС не е упражнил правомощието си по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ да осъществи контрол върху маркирането на информацията с гриф за сигурност. В решението си съдиите от ВАС приемат още няколко важни неща:

отказите на главния секретар на Президента подлежат на обжалване;

простото позоваване на това, че търсената информация представлявала „държавна или друга защитена от закона тайна“, не прави отказа необжалваем;

първоинстанционният съд трябва задължително да изиска и прегледа доклада на спец-службите до Президента на Републиката, с цел да осъществи контрол за законност на маркирането му с гриф като класифицирана информация;

самото свързване на информацията със службите за сигурност не я прави класифицирана, защото не е поискан „доклад относно оперативната работа на службите за сигурност“, а резултат от оперативна работа, изложен в доклад;

дори да се приеме, че чрез оповестяване на резултата би възникнала опасност от разкриване на защитена информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп.



да се задължи органът да предостави достъп до исканата обществена информация. Претендират се разноски.

Отвeтникът по жалбата – Главният секретар на Президента, чрез процесуалния си представител оспорва жалбата, като поддържа, че същата е недопустима. Изразява становище, че постановеният административен акт е законосъобразен и правилен.

Представителят на СОФИЙСКА ГРАДСКА ПРОКУРАТУРА дава становище за неоснователност на жалбата.

*СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД като прецени доводите на страните и събраните по делото доказателства, обсъдени поотделно и в съвкупност, приема за установено следното от фактическа страна:*

Жалбоподателят Зоя Димитрова Иванова е подал заявление вх. № 31-00-9/26.02.2004 г. до Президента на Републиката, с което е поискал да му бъде предоставено копие на хартиен носител на Доклад, изготвен по разпореждане на Президента, от НСС, съвместно с НРС, относно участието на български лица или търговски дружества в търговия с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по времето на режима на Саддам Хюсеин. В заявлението изрично е посочено, че ако докладът съдържа части, представляващи класифицирана информация, засекретени по съответния ред, се иска да бъде предоставен частичен достъп до обществена информация.

С Писмо изх. № 31-00-9 Главният секретар на Президента е отказал предоставянето на достъп до исканата информация. В писмото е посочено, че заявената информация е от категорията на класифицираната такава. Относно преценката по искането за частичен достъп, органът е декларирал, че такава преценка не може да бъде направена от Администрацията на президента, поради характера на информацията, която се търси – „доклад изготвен от НСС, съвместно с НРС“.

Страните не спорят помежду си, че съществува Доклад, изготвен по разпореждане на Президента, относно участието на български лица или търговски дружества в търговия с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по времето на режима на Саддам Хюсеин. Не се спори и относно обстоятелството, че докладът е изготвен от НСС, съвместно с НРС.

От Указ № 360/10.10.2002 г. се установява, че Президента на Републиката е постановили исканията за достъп до обществена информация да се разглеждат и решават от Главния секретар на Президента.

*При така изяснената фактическа обстановка, съдът достигна до следните правни изводи:*

*По допустимостта на жалбата:*

Процесуалният представител на жалбоподателя е направил възражение, че жалбата е недопустима, тъй като се касае за акт на Президента, който не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност по реда на административното производство. В случая обаче атакуваното писмо е издадено от Главния секретар на Президента и по своя характер същото има белезите на решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Издадено е въз основа на Указ № 360/10.10.2002 г. на Президента, който указ се основа на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ. С посочената разпоредба законодателят е предоставил правото на държавните органи – задължени субекти да определят други длъжностни лица от подведомствената им администрация, които: а) да вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и б) да уведомяват писмено заявителя за своето решение. Употребеният в тази норма израз „за своето решение“ недвусмислено показва, че определеното от съответния орган длъжностно лице взема решение по искането за достъп от свое име, а не от името на овластилия го орган (*в този смисъл Определение № 2026 от 08.03.04 г. по адм.д. №10452/03 г., V отд. ВАС и др.*). Следователно в процесния случай се касае не за произнасяне на Президент на Републиката, чиито актове в действително не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност по реда на административното производство, а за акт на Главния секретар на Президента, който на общо основание може да бъде атакуван от заинтересованите граждани или юридически лица, когато са засегнати техните интереси.

От друга страна, Главният секретар на Президента не е ръководител на ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет, по смисъла на чл. 36, ал. 2 от Закона за административното производс-

тво, респ. по чл. 5, т. 1 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), и не е от кръга на лицата и органите, изброени в останалите точки на чл. 5 ЗВАС. Поради това, спорът за законосъобразността на издаденото от него решение за отказ да бъде предоставен достъп на жалбоподателя до посочената от него обществена информация е родово подсъден на Софийския градски съд, като първа съдебна инстанция, с оглед нормата на чл. 40, ал. 1 ЗДОИ.

Относно възражението за липса на правен интерес от обжалване, като положителна процесуална предпоставка, следва да се отбележи, че отказът засяга правото на жалбоподателя на достъп до обществена информация, прогласено в чл. 41, ал. 1 от Конституцията, и доколкото това ѝ право е засегнато от атакувания отказ, Зоя Димитрова Иванова има правен интерес от обжалване пред съд.

Предвид изложеното, съдът приема, че жалбата е процесуално допустима – подадена е в законоустановения срок, срещу акт, който подлежи на съдебен контрол и от адресат на акта, по отношение на когото е налице правен интерес от обжалване.

*Разгледана по същество, жалбата е основателна.*

В Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите – членки относно достъпа до официални документи е посочено, че „широкият достъп до официални документи дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и формират критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес – повишава ефективността и ефикасността на администрацията и подпомага поддържането на нейната почтеност“.

Според Решение № 7 от 1996 г. пок. д. № 1 от 1996 г. на Конституционния съд правото на всеки гражданин по чл. 41, ал. 1 от Конституцията да търси и получава информация „е гарантирано със задълженията на държавните органи да я предоставят“.

Конституционният съд изрично е подчертал, че от съдържанието на правото по чл. 41, ал. 1 на всеки гражданин да търси и получава информация произтича и задължение за осигуряване на достъп до ин-

формация, като съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в Закона за достъп до обществена информация (Обн. ДВ, бр. 55 от 2000 г.). Процедурата за предоставяне на достъп до обществена информация е уредена в Глава трета от ЗДОИ. Видно от съдържанието на заявлението на Зоя Димитрова Иванова, същото отговаря на изискванията на чл. 24 и чл. 25 от ЗДОИ, тъй като е направено в писмена форма и съдържа всички закононеобходими реквизити. В него е посочено конкретно описание на исканата информация – Доклад, изготвен по разпореждане на Президента, от НСС, съвместно с НРС, и предвид предмета на същата е свързана с общественния живот в страната, което обосновава обективния обществен интерес. Нещо повече, в искането изрично е направено заявление от жалбоподателя, че ако докладът съдържа части, представляващи класифицирана информация, засекретени по съответния ред, да се предоставен частичен достъп до обществена информация.

Атакуваният отказ, обективиран в Писмо изх. № 31-00-9 Главният секретар на Президента, не отговаря на изискванията за дължимо съдържание, визирани в разпоредбите на чл. 15 ЗАП, ал. 2 ЗАП и чл. 38 ЗДОИ. Както вече беше посочено, по съществото си писмото има белезите на решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Затова като индивидуален административен акт същото следва да отговаря на изискванията на чл. 15, ал. 2 от ЗАП и да съдържа определени реквизити. Липсата на някой от тях води до неговата незаконосъобразност, ако това нарушение на административнопроизводствените правила е съществено. Наред с приложимия чл. 15 от ЗАП, в ЗДОИ като специален закон съществува и чл. 38. Според тази разпоредба 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 оспорения административен акт е отразено, че информацията е „класифицирана“, поради което органът, позовавайки се на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, е отказал достъп до същата. Съдът намира за необходимо

да отбележи, че съгласно нормата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна. В решението липсват данни за вида и характера на информацията, квалифициращи я като класифицирана информация и съответното законово основание за определянето ѝ като такава. Дори не е конкретизирано дали класифицираната информация представлява държавна или служебна тайна по смисъла на чл. 25 и чл. 26 от Закона за достъп до класифицирана информация (ЗЗКИ).

Фактът, че е упоменат чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ не прави отказа мотивиран. От друга страна, изложеното, че „докладът е изготвен от НСС, съвместно с НРС“ не следва неговата конфиденциалност, нито пък игнорира задължението за органа да обоснове издадения административен акт – т. е. по какви критерии и на какво основание е приел, че исканата обществена информация съставлява класифицирана такава. Съдът намира за необходимо да отбележи, че сведенията за организацията, способите и средствата при изпълнение на специфични задачи, осъществявани чрез оперативно-издирвателната и оперативно-разузнавателната дейност на службите за сигурност и обществен ред, както и данните за лица, оказващи или оказвали им помощ в тези дейности, действително са включени в Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна – приложение № 1 към чл. 25 от Закона за достъп до класифицирана информация. Същевременно обаче в атакувания акт липсва посочване на цитираната разпоредба, нито дори определяне на информацията като „държавна тайна“. Посочената липса пречатства контрола на съда за законосъобразност върху атакувания отказ и прилагането на чл. 41 ЗДОИ. Изобщо, мотивите на административния акт представляват единство от фактическите и правни основания за издаването му, като наличието им в акта дава възможност на адресата да разбере волята на органа и да защити правата и интересите си пред съда, ако счита, че същите са нарушени. Мотивите имат съществено значение и за съда, за да вземе правилното решение по заявения спор. В случая такива на практика липсват в процесното писмо, което не позволява на съда да

прецени правилността и упражни ефективен контрол за законосъобразност на обжалваното решение. Чрез тълкуване на разпоредби от ЗДОИ и ЗЗКИ (закон, който дори не е посочен в отказа) съдът не следва да търси и намира аргументите, довели до атакувания отказ за достъп до обществена информация, с което да „допълва“ съдържанието на акта. Тази дейност следва да извърши органът, който е задълженият по чл. 3 от ЗДОИ субект.

По тези съображения оспорения отказ следва да се отмени като издаден при съществено нарушение на административнопроизводствените правила – чл. 38 от ЗДОИ. На основание чл. 42, ал. 3 от ЗАП преписката следва да се върне на органа за ново произнасяне по заявлението на Зоя Димитрова Иванова, при съобразяване с указанията на съда, включително относно възможността за предоставяне на частичен достъп.

При този изход на делото и на основание чл. 5 ЗАП, вр. чл. 64 ГПК ответникът дължи на жалбоподателя направените от него разноски в хода на процеса в размер на 10 лева – внесена държавна такса.

*Водим от горното, настоящият състав на СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД*

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** като незаконосъобразен Отказ /изх. № 31-00-9 от 09.03.2004 г./на Главния секретар на Президента, с което на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация е отказано предоставянето на информация, съдържаща се в Доклад, изготвен по разпореждане на Президента, от НСС, съвместно с НРС, относно участието на български лица или търговски дружества в търговия с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по времето на режима на Саддам Хюсеин.

**ВРЪЩА** административната преписката на Главния секретар на Президента на Република България за ново произнасяне по заявление вх. № 31-00-9/26.02.2004 г. по Закона за достъп до обществена информация от Зоя Димитрова Иванова.

**ОСЪЖДА** Президентството на Република България да заплати на Зоя Димитрова Иванова с ЕГН 5601214076 и адрес гр .София, бул. „Цариградско шосе“ № 116 разноски в размер на 10 /десет/лева.

Решението подлежи на обжалване пред  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД на РБ, с касационна жалба, в 14-дневен срок от съобщението до страните, че е изготвено.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

## РЕШЕНИЕ

№ 5

София, 03.01.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на четиринадесети ноември две хиляди и пета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

ВАНЯ АНЧЕВА

**ЧЛЕНОВЕ:**

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

ИВАН РАДЕНКОВ

при секретар Илиана Иванова и с участието  
на прокурора Николай Николов изслуша докладваното  
от председателя ВАНЯ АНЧЕВА  
по адм. дело № 4268/2005.

Производството по реда на чл. 33 и следващи от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) е образувано по касационна жалба на Красимир Стоянов, Главен секретар на Президента на Република България, срещу решение от 28.02.2005 г., постановено по административно дело № 1380/2004 г. по описа на Софийския Градски Съд (СГС).

С обжалваното решение е отменен като незаконосъобразен отказ изх. № 31-00-9 от 09.03.2004 г. на Главния секретар на Президента, с който, на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), на Зоя Димитрова Иванова, журналист от вестник „Монитор“, е отказано предоставянето на доклад, изготвен съвместно от Националната разузнавателна служба (НРС) и Националната служба „Сигурност“ (НСС) по разпореждане на президента и отнасящ се до „...участието на български лица или търговски

дружества в търговията с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по времето на режима на Саддам Хюсеин“. В касационната жалба се твърди, че обжалваното решение на СГС е недопустимо – касационно основание по чл. 218б, ал. 1, буква „б“ от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), вр. с чл. 11 от ЗВАС. Навеждат се и доводи за неговата неправилност поради нарушение на материалния закон и съществени нарушения на съдопроизводствените правила – отменителни основания по чл. 218б, ал. 1, буква „в“, предложения първо и второ от ГПК.

Претендираната недопустимост на атакуваното решение на СГС се обосновава с твърдението, че отказ № 31-00-9 от 09.03.2004 г. не е подлежал на обжалване, тъй като е постановен от Главния секретар по силата на изрична делегация от Президента, чиито актове съгласно чл. 3, т. 1 от Закона за административното производство (ЗАП) са необжалваеми. Поддържа се, че е липсвал законен интерес от искане на достъп до търсената информация, а следователно – и от обжалване на отказа на достъп до нея. Така се подкрепя извода, че първоинстанционното решение, постановено по жалба срещу този отказ, е недопустимо. Като трето основание за недопустимост се изтъква, че с решението си първоинстанционният съд се е произнесъл по непредявено искане, като не се е ограничил в рамките на петитума на жалбата да задължи Президента да предостави отказ до исканата информация, а е постановил връщане на преписката на Главния секретар за ново произнасяне. Евентуално на поддържаните доводи за недопустимост на оспорения съдебен акт, касационният жалбоподател развива оплаквания, че решението на СГС е неправилно поради съществено нарушение на съдопроизводствените правила под формата на липса на мотиви за отхвърляне на изложените от него доводи. Намира, че са допуснати и нарушения на материалния закон, изразяващи се в позоваване на несъществуващ нормативен акт, несъобразяване с разпоредбата на чл. 15, ал. 3 от ЗАП, неразграничаване на информацията от нейния материален носител, както и в извода на съда, че обжалваният отказ е немотивиран поради непосочване на законовия текст, въз основа на който исканата информация е класифицирана.

В съдебно заседание на 14.11.2005 г., касационният жалбоподател се представлява от юрисконсулт Лесковска, която поддържа касационната жалба и моли обжалваното решение да бъде обезсилено като недопустимо, респ. отменено като неправилно. Прилага писмени бележки, в които възпроизвежда изложените в касационната жалба аргументи.

Ответникът по жалбата, чрез упълномощения си процесуален представител, оспорва касационната жалба и моли обжалваното решение на СГС да бъде оставено в сила. Оспорва изложените в касационната жалба аргументи, като изтъква, че актовете на Главния секретар на Президента подлежат на обжалване на общо основание. Намира, че решението не е постановено свръхпетитум, т. к. по силата на чл. 41, ал. 3 от ЗАП съдът не е обвързан с петитума на жалбата, а е длъжен да извърши служебна проверка за наличието на всички условия за законосъобразност на обжалвания акт. Споделя извода на първоинстанционния съд, че обжалваният отказ не е мотивиран, съгласно изискванията на чл. 38 от ЗДОИ. Прилага писмени бележки, в които развива и обосновава становището си.

Представителят на Върховната административна прокуратура намира касационната жалба за основателна. Счита, че обжалваното решение е недопустимо като постановено при липса на обоснован правен интерес, произтичаща от характера на търсената информация като класифицирана по силата на закона.

Върховният административен съд (ВАС), пето отделение, констатира, че касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС, срещу годен за касационно обжалване съдебен акт, от надлежна страна, имаща правен интерес от обжалването и е процесуално допустима.

Разгледана по същество е основателна.

При установената от СГС фактическа обстановка, която не се оспорва от страните, настоящата касационна инстанция намира обжалваното решение за неправилно поради съществено нарушение на съдопроизводствените правила. Основателен е наведеният в касационната жалба аргумент, че съдът не е изложил мотиви защо не възприема доводите на ответника по първоинстанционната жалба и неговите правни изводи. От данните по делото е видно, че страните са изложили противоречиви твърдения относно характера на информацията, до коя-

то е поискан достъп. В нарушение на принципа на служебното начало в административния процес, задължаващ съда да извърши пълна проверка на законосъобразността на обжалвания административен акт, СГС не е упражнил правомощието си по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ да контролира маркирането на поисканата информация с гриф за сигурност. Тази проверка би дала отговор на основния спорен въпрос между страните и би потвърдила или опровергала законосъобразността на обжалвания отказ. Наистина, в текста на закона тази хипотеза е разгледана само като правна възможност за съда (видно от израза „може да ...“), но в случаите, когато въпросът е недоизяснен от фактическа страна, използването ѝ следва да се включи в обхвата на проверката по чл. 41, ал. 3 от ЗАП и се превръща в задължение за съда. Фактът, че СГС не е изследвал този основен въпрос, представлява нарушение на съдопроизводствените правила, повлияло върху съдържанието на крайния съдебен акт. Поради това то е съществено, а като такова съставлява основание за неговата отмяна.

Независимо от този резултат, за прецизност на изложението, по-долу накратко се взема отношение по останалите доводи на касационния жалбоподател, които настоящият съдебен състав не споделя. На първо място следва да се отбележи, че жалбата срещу отказа на Главния секретар да предостави достъп до поисканата обществена информация е допустима. В качеството си на публичноправен субект Президентът на Републиката е задължен субект по ЗДОИ на основание чл. 3, ал. 2, т. 1 от закона, независимо, че не е орган на изпълнителната власт. При това, ако отказът беше постановен от самия Президент, той би бил необжалваем, тъй като производството по обжалване би следвало да се развие по реда на ЗАП или ЗВАС (Арг.: чл. 40 от ЗДОИ), но чл. 3 от ЗАП изрично изключва обжалването на актовете на Президента, а в изчерпателното изброяване на чл. 5 от ЗВАС тези актове не са предвидени. В настоящия случай обаче, обжалваният отказ е постановен по делегация от Главния секретар на Президента и подлежи на обжалване на самостоятелно правно основание. За разлика от упълномощаването, при което “... пълномощникът действа от името и за сметка на представлявания ... при делегацията действията са от името на органа, комуто са делегирани правомощия“

(ТР № 4 на ВАС) и обжалваният акт следва да се преценява в зависимост от правния статус на издалия го орган, а не според статусът на органа, делегирал свои правомощия. В конкретния случай Главният секретар е действал от свое име и е упражнявал собствената си компетентност, следователно условията за допустимостта на жалбата срещу отказ № 31-00-9 от 09.03.2004 г. ще се преценяват по отношение на него, а не по отношение на Президента. На практика това означава, че забраната по чл. 3, т. 1 от ЗАП в случая е неприложима, тъй като тя се отнася за „актове на президента на Републиката“, а не за актове от компетентността на президента, които друг орган издава от свое име. На второ място: неоснователно е твърдението на касационния жалбоподател, че съдът се е произнесъл по искане, с което не е бил сезиран. Както беше изтъкнато по-горе, в производството по административни дела съдът дължи цялостна служебна проверка на обжалвания акт, не е обвързан с наведените в жалбата аргументи и може да упражни правата си по чл. 42 от ЗАП и без да е имало съответно искане от жалбоподателя, както и на непосочено от последния основание. При това съдът се подчинява единствено на закона и действа в съответствие с вътрешното си убеждение, независимо от исканията на жалбоподателя и доводите, които ги подкрепят. Не може да бъде споделено изложеното в жалбата твърдение за липса на законен интерес от търсенето на отказаната информация, тъй като последната представлявала „държавна или друга защитена от закона тайна“. В това отношение позоваването на т. 9 от част II от Приложение № 1 към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) е неоснователно. Този законов текст е неотносим към конкретния казус, защото визира „доклади ... относно оперативната работа на службите за сигурност“, докато в случая предмет на заявлението за достъп е не оперативната работа на тези служби, а само резултат от нея. Дори и да се приеме, че чрез оповестяване на резултата би възникнала опасност от разкриване на защитена по т. 9 информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп по реда на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ. Освен това, тук отново възниква въпросът за законосъобразното определяне на информацията като класифицирана, който, в нарушение на принципа на служебното начало в адми-

нистративния процес, не е бил изследван от първоинстанционния съд. Доводите на касационния жалбоподател за допуснати нарушения на материалния закон също следва да бъдат отхвърлени.

Твърдяното позоваване на несъществуващ закон от страна на СГС се дължи на очевидна фактическа грешка. Тя не опорочава формираната воля на съда, чието съдържание недвусмислено може да бъде извлечено от контекста на изложените мотиви. Две съществени неточности се съдържат в твърдението на касационния жалбоподател, че “законодателят не е дал възможност за преценка, дали информация, обективирана в доклад за службите за сигурност и засекретена по предвидения за това ред представлява или не конфиденциална информация като държавна тайна. Тя е такава по силата на закона“. От една страна: няма данни, че информацията е била засекретена по предвидения за това ред, а фактът на нейното класифициране и законосъобразното му провеждане се основават единствено на твърденията на отказалия достъпа орган. Както се спомена по-горе, становището му, че информацията следва да се счита за класифицирана по силата на закона, се базира на неправилно тълкуване на т. 9 от раздел II на Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ и не се споделя от настоящия съдебен състав. На следващо място: ако надлежното засекретяване на информацията не е доказано, законодателят изрично дава възможност на съда да преценява неговата законосъобразност – чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Разграничението между информацията и нейния материален носител не влияе върху определеността на заявлението за достъп и годността му да бъде удовлетворено от задължения по ЗДОИ субект, щом от текста му става недвусмислено ясно, каква точно обществена информация се иска. В този смисъл е и константната практика на ВАС (Напр. решение № 2113 от 09.03.2004 г. по адм. дело № 38/2004 г., петчленен състав). Не съставлява нарушение на материалния закон и изводът на първоинстанционния съд, че в случаите на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ отказът за достъп до информация следва да бъде мотивиран с посочване както на правно, така и на фактическо основание. Неоснователно касационният жалбоподател счита, че в случая е приложима разпоредбата на чл. 15,

ал. 3 от ЗАП. Налице е изрична разпоредба на специалния закон (чл. 38 от ЗДОИ), която предвижда посочване и на фактическо основание в случай на отказ. Доколкото една от хипотезите на отказ е именно класифицираността на информацията, и то посочена в предходния законов текст (чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ), изричната воля на законодателя е била и в този случай да бъде посочвано фактическото основание. Приоритетът на специалните законови разпоредби пред общите изключва възможността за прилагане на чл. 15, ал. 3 от ЗАП в конкретния случай. При наличната фактическа обстановка и в съответствие с така изложените мотиви, настоящият съдебен състав счита, че за да се постанови правилно решение по повдигнатия правен спор, е необходимо да бъде изяснен въпросът за характера на поисканата информация, респ. за законосъобразността на нейното класифициране. Първоинстанционният съд не е изпълнил процесуалното си задължение да издири и събере фактите в тази насока, което съставлява съществено нарушение на съдопроизводствените правила. Поради това обжалваното решение следва да бъде отменено и върнато за разглеждане от друг състав на СГС, който да извърши дължимата в случая проверка.

С оглед гореизложеното и на основание чл. 40, ал. 2, пр. 1-во от ЗВАС, Върховният административен съд, пето отделение

### РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** решение от 28.02.2005 г. по адм. д. № 1380/2004 г. Софийския градски съд, III-то „з“ отделение.

**ВРЪЩА** делото на Софийския градски съд за ново разглеждане от друг състав при съобразяване с указанията, дадени с настоящото решение. Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Ваня Анчева

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/Юлия Ковачева

/п/Иван Раденков

# **ДЕЛО**

***Йордан Тодоров  
(в. „168 часа“)  
срещу  
Министър на  
вътрешните работи***



**Йордан Тодоров (в. „168 часа“)**  
**срещу Министър на вътрешните работи**

*I инстанция – а.д. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение*

*II инстанция – а.д. № 9280/2007 г. на ВАС,*

*Петчленен състав – I колегия*

**Заявление:**

През месец октомври 2006 г. Йордан Тодоров – репортер във в. „168 часа“, подава заявление за достъп до информация до министъра на вътрешните работи, с което иска информация, свързана с отдаването под наем и последващата продажба на жилище от ведомствения жилищен фонд на Дирекция „Материално-техническо осигуряване и социално обслужване“ (ДМТОСО) на Министерство на вътрешните работи (МВР). Исканата информация е подробно описана, както следва:

Решение на жилищната комисия на ДМТОСО за определяне степента на жилищна нужда на шестимата картотекирани служители, чиито молби са разгледани на заседание на комисията;

Изготвеният от жилищната комисия на ДМТОСО проект за разпределяне на двете жилища;

Заповед на министъра на вътрешните работи за утвърждаване на проекта за разпределяне на двете жилища;

Заповед на министъра за настаняване под наем на служител в едно от жилищата;

Заповед на министъра за извършване на продажба на същото жилище.

**Отказ:**

С решение от месец ноември 2006 г. министърът на вътрешните работи изрично отказва предоставяне на достъп до поисканата информация. Като основание на отказа е посочен чл. 13, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), според който може да бъде отказан достъп до служебна обществена информация, която има

подготвителен характер и няма самостоятелно значение. Цитирана е и разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, съгласно която не подлежи на предоставяне информация, която засяга интересите на трето лице и липсва неговото изрично съгласие за предоставянето ѝ. Отделно министърът твърди в решението си, че поисканата информация като цяло не е свързана с обществения живот, а има частен характер, поради което достъп до нея не се дължи.

**Жалба:**

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че единствено по отношение информацията, поискана с т. 1 и 2 от заявлението, е възможно да се твърди приложимост на ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Към момента на постановяване на решението за отказ обаче е бил изтекъл 2-годишният срок за защита, тъй като по силата на чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на информацията. Посочва се още, че в конкретния случай позоваването на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е неоснователно, тъй като още в заявлението си журналистът е отбелязал, че желае да му бъде предоставен частичен достъп до информация, именно като бъдат заличени личните данни на служителите, картотекирани като нуждаещи се, както и на служителя, настанен под наем и закупуващ описаното в заявлението жилище. Отбелязано е също, че исканата информация безспорно е свързана с обществения живот в РБ по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ, тъй като става въпрос за разпореждане с недвижими имоти – държавна собственост.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 7483 от 11 юли 2007 г. тричленен състав на ВАС, Пето отделение, отменя отказа на министъра и му връща преписката

за ново произнасяне. В мотивите си магистратите посочват, че съобразно предмета на заявлението по т. 1 и 2, информацията попада в хипотезата на чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ – исканите документи имат подготвителен характер, тъй като са съставени в рамките на процедура по отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР, а данните, отразени в заповедите, описани в т. 3, 4 и 5 от заявлението, покриват признаците на официална информация, съставена по повод дейността на административния орган при упражняване на нормативно възложените му функции по разпореждане и управление на недвижимите имоти на повереното му ведомство. Неправилно обаче задълженият субект се е позовал на ограничителната разпоредба на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, за да откаже достъп до актовете на ДМТОСО. Тази хипотеза е приложима в рамките на определения в закона двегодишен срок от момента на създаване на служебната информация с подготвителен характер – чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. В разглеждания случай, към датата на издаване на обжалвания акт този срок е изтекъл и следователно е отпаднало основанието за отказ. Колкото до останалата поискана информация, то съдиите отбелязват, че разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ категорично сочи, че в случаите, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице, съответният орган е длъжен да поиска изричното му писмено съгласие в 7-дневен срок от регистриране на заявлението. Търсената информация несъмнено съдържа лични данни за адресатите на актовете и без тяхното уведомяване не е възможно органът да прецени дали да предостави търсената информация, респ. в какъв обем. В приложената към делото административна преписка обаче липсват данни задълженият субект да е уведомил засегнатите лица за постъпилото заявление за достъп и да поиска съгласието им да предостави на заявителя търсената информация. При това положение постановеният отказ, мотивиран с липса на съгласие от третите лица, е незаконосъобразен и следва да се отмени, като се върне преписката на административния орган за изпълнение на задължението му по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ.

**Касационна жалба:**

Решението на ВАС, Пето отделение, е обжалвано от министъра на вътрешните работи пред ВАС, Петчленен състав, с аргумента, че смята за неправилен извода на съда за нарушение на процедурата при постановяване на отказа.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 11257 от 15 ноември 2007 г. петчленен състав на ВАС, I-ва колегия, оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите изцяло възприемат доводите на тричленния състав на ВАС, като добавят, че по чл. 31 от ЗДОИ не е предвидено да се постановява отказ за достъп до обществена информация по предположение, че съгласие от засегнатите от нея лица няма да бъде дадено, а е възложено задължение за органа да поиска такова съгласие.

## **РЕШЕНИЕ**

**№ 7483**

**София, 11.07.2007**

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на седемнадесети април две хиляди и седма година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**МИЛКА ПАНЧЕВА**

**ЧЛЕНОВЕ:**

**ДИАНА ДОБРЕВА**

**ЮЛИЯ КОВАЧЕВА**

при секретар

Анелия Станкова

и с участието

на прокурора

изслуша докладваното

от съдията

**ЮЛИЯ КОВАЧЕВА**

по адм. дело № 818/2007.

Производството е по чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс.

Образувано е по жалба на Йордан Николов Тодоров против отказ на министъра на вътрешните работи да му предостави достъп до търсена информация, обективиран в писмо рег. № 5576/06 от 20.11.2006 г. В нея се развиват доводи за незаконосъобразност на оспорения акт и се иска отмяната му, като се върне преписката на органа с указания да предостави исканата информация на заявителя. Министърът на вътрешните работи, чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата и моли да се отхвърли.

Върховният административен съд, състав на пето отделение, намери, че жалбата е процесуално допустима като подадена в законния

срок и от надлежна страна. За да се произнесе по съществото ѝ, прие за установено следното:

Жалбоподателят Йордан Николов Тодоров е подал заявление за достъп до обществена информация вх.№ 5576/05.10.2006 г. до министъра на вътрешните работи, с което е поискал да му бъдат предоставени следните документи: 1. Решение на жилищната комисия на Дирекция“Материално-техническо осигуряване и социално обслужване“ (ДМТОСО) за определяне степента на жилищна нужда на шестимата картотекирани служители, чиито молби са разгледани на заседание на комисията, проведено на 29.10.2004 г.; 2. Изготвеният от жилищната комисия на ДМТОСО проект за разпределяне на двете жилища; 3. Заповед на министъра на вътрешните работи за утвърждаване на проекта за разпределяне на двете жилища; 4. Заповед на министъра за настанавяне под наем на служител в описания жилищен имот; 5. Заповед на министъра за извършване на продажба на същия имот. С обжалваното писмо министърът на вътрешните работи е отказал да предостави търсената информация. Според изложените в акта мотиви, посочените в заявлението документи нямат самостоятелен характер, тъй като са част от процедурата по издаване на индивидуален административен акт, с който дадено ведомствено жилище се предоставя за закупуване или под наем; информацията засяга интересите на трети лица и няма тяхно изрично писмено съгласие; търсената информация не е свързана с обществения живот, а се отнася до частни гражданско-правни отношения, поради което достъп до нея не се дължи. Съгласно определението на чл. 2, ал. 1 от 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. В чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ се съдържа легалното определение на видовете обществена информация – официална и служебна. По правило достъпът до служебна обществена информация е свободен с изключение на случаите, изрично уредени в закона. С разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е предвидена възможност за ограничаване на достъпа до такава информация, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на

органите и няма самостоятелно значение, а също и когато съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи и предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях. Ограничение за предоставяне достъп до обществена информация се съдържа и в разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ – когато търсената информация засяга трето лице. Условието и реда за управление и отдаване под наем и разпореждане с недвижими имоти – частна държавна собственост, включени във ведомствения жилищен фонд на МВР са регламентирани в Наредбата за управление, отдаване под наем и разпореждане с недвижими имоти – частна държавна собственост, включени във ведомствения жилищен фонд на МВР. Съобразно предмета на заявлението по т. 1 и 2, информацията попада в хипотезата на чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ – исканите документи имат подготвителен характер, тъй като са съставени в рамките на процедура по отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР, а данните, отразени в заповедите, описани в т. 3, 4 и 5 от заявлението покриват признаците на официална информация, съставена по повод дейността на административния орган при упражняване на нормативно възложените му функции по разпореждане и управление на недвижимите имоти на повереното му ведомство. В тази връзка мотивите на органа в оспорения отказ, че исканата информация не притежава характеристиките на обществена информация не намират опора в нормативната уредба. Неправилно също задълженият субект се е позовал на ограничителната разпоредба на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, за да откаже достъп до актовете на ДМТOSO. Тази хипотеза е приложима в рамките на определения в закона две годишен срок от момента на създаване на служебната информация с подготвителен характер – чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. В разглеждания случай към датата на издаване на обжалвания акт този срок е изтекъл и следователно е отпаднало основанието за отказ. Правилно административният орган е приел, че търсената обществена информация засяга интересите на трети лица и предоставянето ѝ е обвързано с тяхното съгласие. Решенията на жилищната комисия и заповедите на министъра на вътрешните работи са пряко обвързани с личността и качеството на служителите, участвали в процедурата по отдаване под наем и продажба на жилищните имоти. Разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от

ЗДОИ категорично сочи, че в случаите, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице съответният орган е длъжен да поиска изричното му писмено съгласие в 7-дневен срок от регистриране на заявлението по чл. 24. Търсената информация несъмнено съдържа лични данни за адресатите на актовете и без тяхното уведомяване не е възможно органът да прецени дали да предостави търсената информация, респ. в какъв обем. В приложената към делото административна преписка обаче липсват данни задълженият субект да е уведомил засегнатите лица за постъпилото заявление за достъп и да поиска съгласието им да предостави на заявителя търсената информация. При това положение постановеният отказ, мотивиран с липса на съгласие от третите лица е незаконосъобразен и следва да се отмени, като се върне преписката на административния орган за изпълнение на задължението му по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ. В зависимост от позицията им органът следва да представи достъп до информацията по реда на чл. 31, ал. 3 от ЗДОИ или се произнесе по заявлението в хипотезата на ал. 4 от разпоредбата. В този контекст доводите на жалбоподателя за незаконосъобразност на обжалвания отказ поради непредоставяне на частичен достъп до търсената информация към настоящия момент са преждевременно релевирани и в т. см. – неоснователни. Предвид изложеното, обжалваният отказ следва да се отмени като незаконосъобразен и се върне административната преписка на органа за произнасяне по заявлението за достъп до обществена информация на жалбоподателя, след провеждане на процедурата по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ. Водим от горното, Върховният административен съд, състав на пето отделение,

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** отказа на министъра на вътрешните работи, обективиран в писмо рег. № 5576/06 от 20.11.2006 г., да предостави достъп до търсена информация на Йордан Николов Тодоров по заявление за достъп до обществена информация вх.№ 5576/05.10.2006 г.

**ВРЪЩА** административната преписка на административния орган за произнасяне съобразно указанията, дадени в мотивите на настоящото решение.

Решението може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщението от страните с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Милка Панчева  
**секретар:** **ЧЛЕНОВЕ:** /п/Диана Добрева  
/п/Юлия Ковачева

Предишно Р/О:

## РЕШЕНИЕ

№ 11257

София, 15.11.2007

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Петчленен състав – I колегия**, в съдебно заседание на осми ноември две хиляди и седма година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** ФАНИ НАЙДЕНОВА  
**ЧЛЕНОВЕ:** ЗДРАВКА ШУМЕНСКА  
МАРУСЯ ДИМИТРОВА  
МИЛЕНА ЗЛАТКОВА  
АТАНАСКА ДИШЕВА

при секретар Григоринка Любенова и с участието  
на прокурора Анна Банкова изслуша докладваното  
от съдията МАРУСЯ ДИМИТРОВА  
по адм. дело № 9280/2007.

Производство по чл. 208 и сл. АПК.

Касаторът Министъра на вътрешните работи моли да бъде отменено решение № 7483/11.7.2007г. по адм.д. № 818/2007 г. на Върховния административен съд, тричленен състав, с което е отменен отказ на касатора да предостави достъп до обществена информация по заявление рег.№ж-5576/5.10.2006г. по описа на ДКИАД-МВР като неправилно. Поддържа, че е допуснато касационно основание нарушение на материалния закон. За да се предостави исканата информация трябвало да е налице съгласие от трети лица, каквото не е дадено. Моли отказът на касатора да бъде оставен в сила. Ответника по касационната жалба Йордан Тодоров редовно призован

не изпраща представител. Не е подал възражение в дадения от съда срок. Прокурорът от Върховна административна прокуратура намира касационната жалба за неоснователна.

Върховният административен съд, петчленен състав като прецени допустимостта на касационната жалба и изложените в нея отменителни основания по чл. 218 АПК, приема за установено следното: Касационната жалба е допустима, подадена в срок, а разгледана по същество е неоснователна.

С обжалваното решение ВАС, тричленен състав е отменил отказ рег. № 5576/20.11.2006 г. на министъра на вътрешните работи да предостави достъп до информация на Йордан Тодоров по заявление за достъп до обществена информация вх.№ 5576/5.10.2006 г. и е върнал административната преписка за ново произнасяне с указания да се проведе процедурата по чл. 31 ал. 2 ЗДОИ. В мотивите си тричленният състав на ВАС е приел, че Тодоров поискал да му бъдат предоставени решение на жилищната комисия на Дирекция“МТОСО“ от 29.10.2004 г., проект на същата комисия за разпределение на две жилища, заповед на касатора за утвърждаване на проект за разпределение на двете жилища, заповед на касатора за настаняване под наем в жилище и заповед на касатора за извършване на продажба на това жилище. В административният акт е прието, че поисканите документи имат подготвителен характер в процедура по издаване на индивидуален административен акт за отдаване под наем на ведомствено жилище или покупката му, информацията засяга интересите на трети лица, които не са дали съгласие за предоставянето ѝ, няма обществен характер, а касае частни гражданско-правни отношения, за които информация не се дължи. Съдът е приел, че първите два документа имат подготвителен характер, но тъй като е изтекъл 2-годишният срок по чл. 13 ал. 3 ЗДОИ няма основание да се откаже предоставяне на информацията по чл. 13 ал. 2 ЗДОИ. Приел е също, че предоставянето под наем на ведомствени жилища и продажбата им е уредена в Наредба за управление, отдаване под наем и разпореждане с ведомствения жилищен фонд на МВР, като информацията за дейността по приложение на наредбата попада в обществената информация уредена в чл. 13 ЗДОИ

като служебна. Приел е също, че правилно административният орган е преценил, че за предоставяне на исканата информация трябва да е налице съгласие от засегнатите трети лица по чл. 31 ал. 1 ЗДОИ, но административният орган не е изпълнил процедурата по чл. 31 ал. 2 ЗОДИ, който изисква органът да поиска писмено съгласие от лицата, за които се отнася информацията за предоставяне на достъп до нея. Съдът е възприел фактическа обстановка съобразена с доказателствата по делото. От правилно установените факти тричленният състав на ВАС е направил законосъобразни правни изводи. По чл. 31 ЗДОИ не е предвидено да се постановява отказ за достъп до обществена информация по предположение, че съгласие от засегнатите от нея лица няма да бъде дадено, а е възложено задължение на органа да поиска такова съгласие. Решението като правилно следва да бъде оставено в сила. По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, петчленен състав

**РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** решение №7483/11.7.2007г. по адм.д.№818/2007г. на Върховния административен съд, V отделение, тричленен състав.

Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Фани Найденова

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/Здравка Шуменска

/п/Маруся Димитрова

/п/Милена Златкова

/п/Атанаска Дишева

# **ДЕЛО**

***Красимир Крумов  
(в. „Монитор“)  
срещу Областен  
управител Шумен***



**Красимир Крумов (в. „Монитор“)  
срещу Областен управител Шумен**

*I инстанция – а.д. № 2113/2005 г., ВАС, Пето отделение*

**Заявление:**

С писмено заявление, подадено по реда на ЗДОИ през месец януари 2005 г., журналистът от в. „Монитор“ Красимир Крумов иска от областния управител на Шумен да му бъде предоставена информация относно проектите за благоустройство на територията на областта (т. нар. малки демонстрационни проекти). По-конкретно е поискан списък на одобрените проекти с информация за изпълнителя, подизпълнителя и размера на отпуснатите средства.

**Отказ:**

Писмен отговор, с който заявителят е уведомен, че в момента се подготвя Интернет страница с информация за проектите в подкрепа на регионалното развитие в област Шумен. В отговора е посочено още, че при публикуването на информацията журналистът ще бъде уведомен лично.

**Жалба:**

Отказът е обжалван с аргумента, че публикуването на исканата информация в Интернет не освобождава областния управител от задължението да я предостави при поискване. Още повече, че информацията не е публикувана, поради което твърдението на областния управител има характер единствено на обещание.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение:**

С решение от октомври 2005 г. ВАС отменя отказа и връща преписката на областния управител за ново произнасяне, при спазване

на указанията, дадени от съда. В мотивите на решението съдиите отбелязват, че поисканата информация безспорно е обществена по смисъла на ЗДОИ, както и че в писмото на областния управител липсват каквито и да са мотиви по всяко едно от исканията, формулирани в заявлението. Магистратите посочват още, че полученият от заявителя „отговор“ представлява конкретно формирана от административния орган воля за отказ, която обаче не е изразена по предвидения в закона ред, т. е. отказът е постановен под формата на препоръка с намерение за осъществяване в бъдеще на едно по-добро административно-правно обслужване.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

*Впоследствие областният управител изцяло предоставя на журналиста достъп до поисканата информация.*

## РЕШЕНИЕ

№ 9110  
София, 19.10.2005

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на пети октомври две хиляди и пета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

МАРИНА МИХАЙЛОВА

**ЧЛЕНОВЕ:**

ЖАНЕТА ПЕТРОВА

ТАНЯ ВАЧЕВА

при секретар

Мадлен Дукова

и с участието

на прокурора

Анна Банкова

изслуша докладваното

от съдията

ТАНЯ ВАЧЕВА

по адм. дело № 2113/2005.

Производството е по реда на чл. 12 и сл. от Закона за Върховния административен съд.

Образувано е по жалба от Красимир Александров Крумов от гр. Шумен против отказа на областния управител на Шуменска област, обективиран в писмо № 94 К-00-1/19.01.2005 год., с което му е отказан достъп до обществена информация, конкретизирана в заявлението от 5.01.2005 год. Твърди се в жалбата, че административният орган незаконосъобразно е постановил обжалвания отказ, тъй като изявлението в писмото, че исканата информация може да бъде потърсена в подготвян занапред информационен сайт на областната администрация не е материалноправно основание за отказ по Закона за достъп до обществена информация. В този смисъл се иска отмяна на постано-

вения отказ и връщане на административната преписка с указания по тълкуването и прилагането на закона.

Ответникът не е изразил становище по жалбата.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност на жалбата.

Върховният административен съд, като прецени по отделно и в съвкупност събраните по делото доказателства и съобрази изложените доводи, намира жалбата за основателна.

Производството пред административния орган е започнало със заявление от Красимир Крумов № 94 К–00–/5.01.2005 год., с което заявителят е поискал от областния управител на Шуменска област информация (на хартиен и на електронен носител) във вид на справка досежно: списък на малките демонстрационни обекти за област Шумен (име на проекта и населено място); списък на вносителите на предложените малки демонстрационни обекти; искани суми от областната администрация за всеки един проект; изпълнител и подизпълнител за всеки един проект. В хода на съдебното производство областният управител на Шуменска област е приложил заявления от юридически лица, с които същите не желаят разгласяване на обстоятелства около участието им в проекти за демонстрационни обекти на територията на областта. С обжалваното писмо № 94 К–00–1/19.01.2005 год. административният орган е уведомил заявителя, че ще има възможност да събере исканата информация в по-късен момент, при отваряне на информационен сайта на Областната администрация. Т. е. налице е формирана воля за отказ от предоставяне на исканата обществена информация. Разпоредбата на чл. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) съдържа легалната дефиниция на понятието “обществена информация“ – всяка информация, свързана с обществения живот в РБългария, даваща възможност на гражданите да да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закон субекти. Държавните органи по чл. 3 могат да предоставят обществена и служебна информация при определени от закона ограничения и предвидена за това нарочна процедура. Безспорно е, че исканата

информация от жалбоподателя, подробно описана в заявлението, е обществена по смисъла на закона. Основанията за отказ от страна на административния орган са изрично изброени в чл. 37 от ЗДОИ. В писмото на областния управител липсват каквито и да са мотиви по всяко едно от исканията, формулирани в заявлението. Съгласно разпоредбата на чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) отказът за предоставяне на такава информация следва да бъде постановен с решение, което да съдържа фактическите и правни основания за това, дата и ред за неговото обжалване. Така получения от заявителя „отговор“ представлява конкретно формирана от административния орган воля, която обаче не е изразена по предвидения в закона ред. Ето защо жалбата на Красимир Крумов е основателна. Постановеният отказ е незаконосъобразен и следва да бъде отменен поради неспазване на установената от закона форма; съществени нарушения на административнопроизводствените правила и противоречие с материалноправните разпоредби – основания по чл. 12, т. 2, 3, 4 от ЗВАС. Административната преписка следва да се върне на областния управител на Шуменска област за произнасяне по надлежния ред при съобразяване с указанията по задължителното тълкуване и прилагане на закона. От съдържащите се в преписката писмени доказателства се навежда извод за приложение разпоредбите на чл. 17 или чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Обжалваният отказ е постановен под формата на препоръка с намерение за осъществяване в бъдеще на едно по-добро административно-правно обслужване. Конкретните мотиви по заявените от лицето искания следва да бъдат изложени точно от страна на компетентния орган. При постановяване на решението си, областният управител дължи мотиви и в случай, че разрешава частично достъп до обществена информация. Предвид изложеното следва да се отмени отказа на областния управител на Шуменска област за предоставяне на достъп до обществена информация по заявлението на Красимир Крумов и преписката да се върне за произнасяне съобразно указанията на съда. Воден от горното, Върховният административен съд



# **ДЕЛО**

*Национално движение  
„Екогласност“  
срещу Агенция  
за ядрено регулиране*



## ***Национално движение „Екогласност“ срещу Агенция за ядрено регулиране***

*I инстанция – а.д. № 6942/2006 г. на ВАС, Пето отделение*

*II инстанция – а.д. № 30538/2007 г. на ВАС,*

*Петчленен състав – I колегия*

### **Заявление:**

През месец май 2006 г. заместник-председателят на национално движение „Екогласност“ Петър Пенчев подава заявление до Агенцията за ядрено регулиране (АЯР), с което иска да му бъде предоставена информация, включваща първи и втори доклади на АЕЦ „Козлодуй“, заедно с всички приложения, относно инцидента от 1 март 2006 г. на Пети блок на ядрената централа, както и трети доклад с приложенията, ако такъв е бил изготвен. Освен това са поискани копия от първо и второ уведомяване (респ. и трето, ако има такова) на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), заедно с всички приложения.

### **Отказ:**

Няколко дни след постъпване на заявлението НД „Екогласност“ е уведомено, че на основание чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ и поради обстоятелството, че част от исканата обществена информация засяга трето лице АЕЦ „Козлодуй“ и е необходимо неговото изрично писмено съгласие, срокът за произнасяне се удължава с 14 дни. Същевременно е изпратено и запитване до АЕЦ „Козлодуй“ дали дава съгласието си на заявителя да бъде предоставен достъп до докладите. На 17 май 2006 г. изпълнителният директор на ядрената централа отговаря, че не възразява на заявителя да бъдат предоставени изготвените във връзка с инцидента доклади, но не дава съгласие за достъп до приложенията към тях. На 31 май 2006 г. председателят на АЯР изпраща на заявителя писмо, в което е възпроизведено несъгласието на АЕЦ „Козлодуй“ и е предоставен частичен достъп само до описаните доклади (без приложенията), както и до уведомленията до МААЕ.

**Жалба:**

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че за да бъде потърсено съгласие на трето лице, трябва да се установи засегнатост на негови права или законни интереси от разкриването на определени сведения. Следи такава преценка да е извършвана от административния орган не се откриват в мотивите на обжалваното решение. Не става ясно защо е сметнато, че с искането за достъп се засягат права или законни интереси на трето лице и кои точно сведения се възприемат като засягащи тези права и законни интереси. В случая не става въпрос за информация, която се отнася до трето лице, а която е създадена от трето лице. Тази информация не се отнася към лицето, а към разследването и анализа на инцидента в ядрената централа, както е очевидно. Следователно приложението на чл. 31 от ЗДОИ е по начало неправилно в случая. Не е съобразена и разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), според която трябва да се вземе предвид преобладаващият обществен интерес от предоставянето на информацията. Данни да е приложена тази норма по делото няма. Общественият интерес е несъмнен, след като става въпрос за инцидент в ядрена централа, при това от втора степен по скалата на INES (International Nuclear Event Scale), което обуславя и необходимост от уведомяване на обществото.

**Развитие пред I инстанция:**

При първото разглеждане на делото през ноември 2006 г. същото е отложено, тъй като съдебният състав преценява, че по делото следва да бъде конституирана като заинтересована страна „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД. Впоследствие, на 23 януари 2007 г. делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 1178 от 2 февруари 2007 г. състав на ВАС, Пето отделение, отменя частичния отказ на АЯР и връща преписката за ново произнасяне. Магистратите констатира, че не е ясно защо АЯР е решила, че са засегнати права и интереси на АЕЦ „Козлодуй“ и ги

е питала за съгласие. Логично според тях е предположението, че както докладите, така и приложенията включват данни за разследването и не може да се презюмира, че в тях се съдържа някаква защитена от закон тайна.

**Касационна жалба:**

Решението е обжалвано от председателя на АЯР пред ВАС, Петчленен състав. В жалбата е посочено, че преценката дали информацията засяга интересите на третото лице е направена от самото трето лице и не е необходимо АЯР да мотивира отказа си с квалифициране на вида на отказаната информация.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през юни 2007 г. и е обявено за решаване. От ядрената централа представят части от договор с руска фирма за проектиране, изготвяне и въвеждане в експлоатация на приводи СУЗ 5 и 6 ЕБ – същите защитни органи, значителна част от които са престанали да функционират на 1 март 2006 г. Според самия договор, всичко свързано с изпълнението му е конфиденциално.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 6858 от 2 юли 2008 г. ВАС, Петчленен състав, остава в сила решението на предходната инстанция. Магистратите отхвърлят аргументите на АЯР и ядрената централата и потвърждават, че искането на съгласие на трето лице не е основание за отказ да бъде предоставена информация, която по своя характер е обществена.



Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на подадената жалба.

Върховният административен съд, състав на пето отделение, като обсъди събраните по делото доказателства, намира жалбата за процесуално допустима, а по същество за основателна.

Видно е от заявлението, подадено на 08.05.2006 г., че на основание ЗДОИ жалбоподателят е поискал от АЯР предоставянето на обществена информация, включваща първи и втори доклади на АЕЦ „Козлодуй“, заедно с всички приложения, относно инцидента на 01.03.2006 г. на Пети блок, както и трети доклад с приложенията, ако такъв е бил изготвен. Освен това са поискани копия от първо и второ уведомяване (респ. и трето, ако има такова) на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), заедно с всички приложения. Няколко дни след постъпване на заявлението НД „Екогласност“ е било уведомено, че на основание чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ и поради обстоятелството, че част от исканата обществена информация засяга трето лице – АЕЦ „Козлодуй“ и е необходимо неговото изрично писмено съгласие, срокът за произнасяне се удължава с 14 дни. Същевременно е било изпратено и запитване до АЕЦ „Козлодуй“ дали дава съгласието си на заявителя да бъде предоставен достъп до докладите. На 17.05.2006 г. изпълнителният директор на ядрената централа е отговорил, че не възразява на заявителя да бъдат предоставени изготвените във връзка с инцидента доклади, но не дава съгласие за достъп до приложенията към тях. На 31.05.2006 г. председателят на АЯР е изпратил процесното писмо, в което е възпроизведено несъгласието на АЕЦ „Козлодуй“ и е предоставен частичен достъп само до описаните доклади (без приложенията), както и до уведомленията до МААЕ, като тези документи са предоставени на движението на хартиен носител. При тези доказателства съдът счита частичния отказ на АЯР за незаконосъобразен. Няма спор, че търсената информация е обществена по своя характер. Поради липсата на каквито и да е мотиви, не е ясно защо сезираният задължен субект по ЗДОИ е счел, че с искането се засягат права или законни интереси на трето лице, както и не е ясно кои точно сведения се възприемат като такива от третото лице и защо.

Според съдържанието на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ същият е приложим, когато исканата информация се отнася до трето лице, като този извод не следва задължително от факта, че тя да е създадена от това трето лице. Логично в случая е предположението, че както докладите, така и приложенията включват данни за разследването и анализа на инцидента в ядрената централа. Не може обаче да се презюмира, че тя разкрива специфични данни за същата или че в исканите приложения към докладите има например информация, която би могла да се квалифицира като търговска тайна, служебна и/или друга тайна, тоест като класифицирана информация. Ако тя е такава, защитата ѝ би следвало да бъде обоснована на друго основание по ЗДОИ, а не на чл. 31, ал. 1 от същия закон, който сам по себе си не е основание за отказ. Освен това, при неполучаване на съгласие от третото лице или при изричен отказ да се даде съгласие, съответният орган може да предостави исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице – чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ. Поради изложеното, частичният отказ на АЯР, обективиран в обжалваното писмо, следва да бъде отменен, а делото да бъде върнато като преписка на същия орган за ново произнасяне в неуважената част на заявлението на НД „Екогласност“. При повторното му разглеждане АЯР следва да прецени основателността и на наведените за първи път пред съда доводи, че търсената информация е такава за околната среда и дали е приложим субсидиарно Закона за опазване на околната среда. Така мотивиран и на основание чл. 28 от ЗВАС във връзка с чл. 42, ал. 3 от ЗАП, Върховният административен съд, пето отделение,

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** частичния отказ на Агенцията за ядрено регулиране, обективиран в писмо № 92-00-98/31.05.2006 г., за предоставяне на достъп до обществена информация на заявителя Национално движение „Екогласност“ гр. София.

**ВРЪЩА** делото като преписка на Агенцията за ядрено регулиране за ново произнасяне съобразно дадените от съда указания.

**РЕШЕНИЕТО** може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14 дневен срок от съобщаването му.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Диана Добрева  
**секретар:** /п/Юлия Ковачева  
**ЧЛЕНОВЕ:** /п/Мариета Милева

## **РЕШЕНИЕ**

**№ 6858**

**София, 02.07.2007**

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Върховният административен съд на Република България – Петчленен състав – I колегия, в съдебно заседание на четиринадесети юни две хиляди и седма година в състав:**

<b>ПРЕДСЕДАТЕЛ:</b>	<b>ПАНАЙОТ ГЕНКОВ</b>
	<b>БИСЕРКА КОЦЕВА</b>
<b>ЧЛЕНОВЕ:</b>	<b>ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ</b>
	<b>РУМЯНА МОНОВА</b>
	<b>ДОНКА ЧАКЪРОВА</b>

при секретар	Мария Попинска	и с участието
на прокурора	Мария Каменска	изслуша докладваното
от съдията	<b>ДОНКА ЧАКЪРОВА</b>	

по адм. дело № 3053/2007.

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуален кодекс (АПК) във връзка с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Постъпила е касационна жалба от Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) против Решение № 1178/02.02.07 г. по адм.д.6942/06г. по описа на Върховен административен съд, Пето отделение, с което е отменен частичен отказ на АЯР, обективиран в писмо № 92-00-98/31.05.06г., за предоставяне на достъп до обществена информация на заявителя Национално движение „Екогласност“ и е върнато делото като преписка на АЯР за ново произнасяне съобразно дадените от съда указания. Изложени са доводи за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон и необоснованост. Касаторът иска отмяната съдебното решение и постановяване

друго решение по същество на спора, с което да се отхвърли жалбата на Национално движение „Екогласност“. Подробни съображения в подкрепа на становището си излага в касационната жалба. Не претендира заплащане на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът Национално движение „Екогласност“ оспорва касационната жалба. Подробно мотивира становището си в писмена защита. Не претендира разноси.

Заинтересованата страна АЕЦ „Козлодуй“ взема становище за основателност на касационната жалба.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура заявява становище за неоснователност на касационната жалбата.

Върховният административен съд, петчленен състав на Първа колегия, счита, че касационната жалба е подадена от надлежна страна и в срок, за което е процесуално допустима, като разгледана по същество е неоснователна поради следните съображения:

С обжалваното Решение №1178/02.02.07 г. по адм.д. 6942/06 г. по описа на Върховен административен съд, Пето отделение, е отменен частичен отказ на АЯР, обективизиран в писмо № 92-00-98/31.05.06 г., за предоставяне на достъп до обществена информация на заявителя Национално движение „Екогласност“ и е върнато делото като преписка на АЯР за ново произнасяне съобразно дадените от съда указания. Съдът е мотивирал решението си за отмяна на отказа да бъдат предоставени приложенията към докладите за събитието от 01.03.06 г. на Пети енергоблок на АЕЦ „Козлодуй“ с установената от него фактическа обстановка, че е подадено редовно заявление на 08.05.06 г. от „НД „Екогласност“ до АЯР за предоставяне на обществена информация, включваща първи и втори доклади на АЕЦ „Козлодуй“, заедно с всички приложения, относно инцидента на 01.03.2006 г. на Пети блок, както и трети доклад с приложенията, ако такъв е бил изготвен. Освен това са поискани копия от първо и второ уведомяване (респ. и трето, ако има такова) на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), заедно с всички приложения, но не му е предоставена цялата поискана информация. Според тричленния състав на ВАС касаторът се е позовал на разпоредбата на чл. 31,

ал. 1 от ЗДОИ и обстоятелството, че част от исканата обществена информация засяга трето лице – АЕЦ „Козлодуй“, което не е дало писмено съгласие, с което е допуснал нарушение на материалния закон. Цитираната от АЯР правната норма на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ не е основание за отказ да бъде предоставена информация, която по своя характер е обществена.

Така постановеното решение е правилно, законосъобразно и обосновано.

Касационната инстанция намира, че правилно е отменен частичния отказ на АЯР, като наведените в касационната жалба доводи относно съществуване на други обстоятелства, според които не следва да бъде предоставян достъп до приложенията към предоставените документи, не могат да бъдат обсъждани като основания за незаконосъобразност на съдебното решение.

Съгласно чл. 220 от АПК касационната инстанция преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд в обжалваното решение. Твърдението, че информацията, която не е предоставена представлява служебна и търговска тайна не е било предмет на установяване и доказване в съдебното производство пред тричленния състав, поради което и не следва да бъде анализирано в настоящата фаза на процеса. Фактически единственото основание за постановяване на отменения частичен отказ е липсата на писмено съгласие от АЕЦ „Козлодуй“, на което отговаря като правно основание разпоредбата на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, но не е посочена в писмо 92-00-98/31.05.06г. на АЯР. Правилно тричленният съдебен състав е установил, че в писмото не се съдържат мотиви относно наличието на засягане на интереси на трето лице, за да е необходимо неговото съгласие. Съдът не може да презюмира, че достъпът би разкрил специфична информация, който да засяга интереси на трето лице, респективно, че тази информация представлява служебна или търговска тайна. Именно по тези правилни съображения е отменен оспорения частичен отказ и е върнато делото като преписка на АЯР за ново произнасяне при обсъждане на всички относими факти.

По изложените съображения касационната инстанция намира, че обжалваното решение като правилно и законосъобразно следва да бъде оставено в сила.

По водене на делото ответникът не е направил разноски, не ги претендира, за което с оглед изхода на спора не следва да бъдат присъждани. По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2, предл. 1 от АПК Върховният административен съд, петчленен състав,

**РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** Решение №1178/02.02.07г. по адм.д.6942/06г. по описа на Върховен административен съд, Пето отделение.

**РЕШЕНИЕТО** не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Панайот Генков  
**секретар:** **ЧЛЕНОВЕ:** /п/Бисерка Коцева  
/п/Йордан Константинов  
/п/Румяна Монова  
/п/Донка Чакърва



# **ДЕЛО**

*Росен Босев  
(в. „Капитал“)  
срещу  
директора на  
Правителствена  
информационна служба*



## ***Росен Босев (в. „Капитал“) срещу директора на Правителствена информационна служба***

*Инстанция – а.д. № 03528/2006 г. на СГС, III-б състав*

### **Заявление:**

На 5 април 2006 г. Росен Босев подава заявление за достъп до информация до Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР), с което иска да му бъде предоставена информация за договорите, сключени от министър Димитър Калчев с фирмата „Майкрософт“, за наемането на софтуерни лицензи за нуждите на държавната администрация. По-точно журналистът иска информация за условията, при които са сключени тези договори, както и копия от самите договори.

Десет дни по-късно главният секретар на МДААР изпраща на г-н Босев отговор, с който го уведомява, че въпросните договори били сключени от бившия министър на държавната администрация г-н Калчев, който е действал като представител на администрацията на Министерски съвет, поради което МДААР не било страна по договорите и не разполагало с тях. По тези причини МДААР препраща заявлението за отговор в Министерски съвет.

На 28 април 2006 г. директорът на Правителствена информационна служба (ПИС) г-жа Таня Генева уведомява с писмо журналиста, че исканата информация ще му бъде предоставена, но за подготовката ѝ е необходимо допълнително време, като по тази причина и на основание чл. 30, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) срокът за предоставянето ѝ ще бъде увеличен с 10 дни.

### **Отказ:**

Точно след десет дни – на 8 май 2006 г., Росен Босев получава не исканата информация, а писмено решение за отказ, подписано от същата г-жа Таня Генева. В отказа е посочено, че *...условията,*

*при които са подписани договорите за уреждане ползването от държавната администрация на РБ на софтуерни продукти на „Майкрософт“, както и самият договор, представляват търговска тайна. Предоставянето на информацията относно условията на договора би могло да доведе до нелоялна конкуренция между търговци, доколкото договорните условия са съобразени със специфичните потребности на държавната администрация, съдържат клаузи за безплатно обучение на служители от системата на държавната администрация и други специални условия.*

**Жалба:**

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). В жалбата е посочено, че според Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) търговска тайна могат да бъдат *факти, свързани със стопанска дейност, чието предоставяне е в противоречие с добросъвестната търговска практика и уврежда или може да увреди интересите на конкурентите в отношенията помежду им или в отношенията им с потребителите.* В обжалвания отказ се сочи една от хипотезите, а именно, че предоставянето на информацията относно условията на договора би могло да доведе до нелоялна конкуренция между търговци. Същевременно обаче не се сочат факти, които да изясняват каква вреда би произтекла за частната фирма.

**Развитие пред I инстанция:**

На 19 март 2007 г. делото е разгледано от състав на СГС, който обаче констатира, че в преписката не са налице данни за компетентността на лицето, подписало отказа, т. е. директорът на ПИС. *(Тук следва да бъде уточнено, че по реда на ЗДОИ задължението за произнасяне по заявления за достъп до информация е за ръководителя на съответната институция. За да може друго лице да се произнася по такива заявления, е необходимо същото да бъде изрично упълномощено. В случая с Министерски съвет това е направено още по времето, когато министър-председател беше Иван Костов, който със своя заповед упълномощава директорът на ПИС да се произнася*

*по заявления за достъп до информация. Това обаче съдът не е длъжен да го знае, но пък ПИС е длъжна да предоставя тази заповед по всяко дело срещу неин отказ да се предостави информация.)* Ето защо, на заседанието през месец март делото е отложено за юни, с указания за ПИС да предостави на съда съответните данни. Между другото следва да бъде отбелязано обстоятелството, че на това съдебно заседание не се явява представител на ПИС.

На 25 юни 2007 г. делото отново е разгледано от състав на СГС, който констатира не само, че ПИС отново не изпраща представител, но и че не са изпълнени съдебните указания от предходното заседание. Това става причина за ново отлагане на делото, този път за месец октомври 2007 г., като съдебният състав отказва да глоби ПИС за неизпълнение на съдебни указания, но определя този път да бъде изрично указано на ПИС в определен срок да представят необходимия документ.

В заседанието на 3 октомври 2007 г. се явява представител на ПИС, който предоставя на съда исканото доказателство – копие от заповед на министър-председателя, с която е упълномощен директора на ПИС да се произнася по заявление за достъп до информация. Делото е разгледано и обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение от 2 ноември 2007 г. състав на СГС отменя отказа на директора на ПИС като незаконосъобразен и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си магистратите отбелязват, че обжалваният административен акт е постановен при нарушение на материалния закон и несъответствие с целта на закона. Разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, на която се е позовал административният орган, изключваща достъпа до обществена информация при наличие на търговска тайна или опасност от нелоялна конкуренция, се намира в Глава втора, Раздел III на ЗДОИ и както личи от систематичното ѝ място и от самия текст на разпоредбата, се отнася само за достъпа до т. нар. „друга“ обществена информация – тази, която е свързана с дейността на задължените субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ. Исканата

от жалбоподателя информация обаче не попада в приложното поле на цитираната разпоредба. Тя се отнася до условията, при които са сключени договори между задължен държавен орган по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ и трети, частноправен субект и поради това представлява служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

Отделно, според съдиите, опазването на търговската тайна и предотвратяването на нелоялна конкуренция биха могли да обосноват отказ на достъп до служебна обществена информация в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, но само след спазване на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и при изричен отказ или липса на съгласие на третото засегнато лице. Непоискването на изрично съгласие от третото засегнато лице, каквото в случая представлява „Майкрософт“, обуславя незаконосъобразност на отказа, поради съществено нарушение на административно-процесуалните правила за издаването му. Дори изричното несъгласие на или липсата на съгласие на третото лице не обвързват административния орган да откаже автоматично достъп до обществена информация – той може по своя преценка да предостави исканата информация в обем и по начин, че да не увреди третото лице. Разсъжденията на съдебния състав завършват с извода, че предоставената на административния орган оперативна самостоятелност е израз на целта на закона – да осигури достъп до онази информация, която е свързана с обществения живот в страната и която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените субекти и която в настоящия случай е нарушена.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

## РЕШЕНИЕ

гр. София, 02.11.2007 г.

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД**, Административно отделение, III-Б състав, в публично съдебно заседание на трети октомври две хиляди и седма година, в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**       ЗДРАВКА ИВАНОВА,  
**ЧЛЕНОВЕ:**           МАРИЯ ЯНАЧКОВА,  
                                  ПЕТЯ ЗАХАРИЕВА,

със секретар Татяна Шуманова и с участието на прокурора Боряна Бецова, като изслуша докладваното от съдия Захариева адм. Дело № 03528/2006 г., взе предвид следното:

Производството е образувано по жалба на Росен Росенов Босев срещу Писмо-отказ № 03.07-18/08.05.2006 г. на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ за предоставяне на поисканата със заявление вх. № 29-Р-13/07.04.2006 г. информация относно условията, при които са подписани договорите за наемане на софтуерни лицензи на „Майкрософт“ за нуждите на държавната администрация, както и самите договори, с мотива, че тази информация представлява търговска тайна и предоставянето ѝ би могло да доведе до нелоялна конкуренция между търговци, съгласно чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ. Жалбоподателят счита отказа за немотивиран, поради което моли да бъде отменен.

Производството е по чл. 33 и сл. от ЗАП (отм.), вр. § 4, ал. 2 от ПЗР на АПК, вр. чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ.

Ответникът оспорва основателността на жалбата.

Представителят на Софийска Градска Прокуратура намира жалбата за основателна.

**СЪДЪТ**, въз основа на доводите на страните и събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна, следното:

Със Заявление за достъп до обществена информация вх. № 29-Р-13/07.04.2006 г. жалбоподателят Росен Росенов Босев е поискал от Министъра на държавната администрация и административната реформа информация /на хартиен или технически носител/относно условията, при които са подписани договорите с „Майкрософт“ за наемане на софтуерни лицензи за нуждите на държавната администрация, както и самите договори. С Писмо № 29-Р-13/14.04.2006 г. жалбоподателят е бил уведомен за препращане на искането му до компетентния орган – Министерски съвет, на основание чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ. С Писмо № 03.07-18/28.04.2005 г. жалбоподателят е бил уведомен за продължаване на срока за предоставяне на информацията с 10 дни, предвид нужното допълнително време за подготовката ѝ, на основание чл. 30, ал. 1 от ЗДОИ.

С Писмо № 03.07-18/08.05.2006 г. на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ е бил отказан достъп до исканата информация, с мотива, че условията на договора от 12.03.2002 г. и анексите към него от 30.10.2002 г., 11.08.2003 г., 03.09.2002 г., 08.09.2004 г. и 12.03.2005 г., относно наемането от „Майкрософт“ на софтуерни лицензи за нуждите на държавната администрация, както и самият договор, „представляват търговска тайна и предоставянето ѝ би могло да доведе до нелоялна конкуренция между търговци, доколкото договорните условия са съобразени със специфичните потребности на държавната администрация и съдържат клаузи за безплатно обучение на служители от системата на държавната администрация и други специални условия“, на основание чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ.

Видно от приложената обратна разписка, жалбата до съда срещу горепосоченото писмо е подадена на 22.05.2006 г.

Видно от Заповед № В-36/29.12.2000 г., Министър-Председателят и Министър на държавната администрация е упълномощил Директора

на Дирекция „Правителствена информационна служба“ да взема решения за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по реда на ЗДОИ, на основание чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ и чл. 3, ал. 2 от УПМСНА.

**СЪДЪТ**, въз основа на така установената фактическа обстановка, направи следните правни изводи:

Жалбата е от лицето, по чието заявление за достъп до обществена информация е постановен обжалвания отказ (чл. 35, ал. 1 от ЗАП, отм.), подадена е в рамките 14-дневния срок за обжалване на акта (чл. 37, ал. 1 от ЗАП, отм.), поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна. Безспорно по делото е, че обжалваният акт е издаден от компетентен орган. Министерският съвет е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, който може да делегира правомощията си по този закон на подчинено нему лице, съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ. Такова именно делегиране, независимо от използвания термин „упълномощавам“ (ТР № 4/2004 г. ВАС), е извършено с горесцитираната Заповед № В-36/29.12.2000 г. от Министър-Председателя, като представляващ Министерския съвет (чл. 23, ал. 2 от ЗА) в полза на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“, която е специализирана администрация на Министерския съвет, съгласно чл. 99, ал. 1, т. 6 от УПМСНА (ДВ, бр.103/1999 г., отм.) и чл. 100, ал. 2, т. 4 от сега действащия УПМСНА (ДВ, бр. 84/2005 г.).

Безспорно е също така, че обжалваният акт Писмо-отказ № 03.07-18/08.05.2006 г., е постановено в установената в чл. 38 от ЗДОИ писмена форма, като са налице и съществените ѝ реквизити. Посочени са правните и фактически основания за отказа – наличие на клаузи в исканите договори относно обучение на служителите в държавната администрация и други специфични нужди на държавната администрация, които представляват търговска тайна и разпространяването им може да доведе до нелоялна конкуренция от конкуренти на съконтрахента „Майкрософт“ и са пречка за предоставяне на обществена информация по чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ.

Обжалваният административен акт е постановен при нарушение на материалния закон и несъответствие с целта на закона. Разпоредбата

на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, на която се е позовал административният орган, изключваща достъпа до обществена информация при наличие на търговска тайна или опасност от нелоялна конкуренция, се намира в Глава втора, Раздел II на ЗДОИ и както личи от систематичното ѝ място и от самия текст на разпоредбата, се отнася само за достъпа до т. нар. „друга“ обществена информация – тази, която е свързана с дейността на задължените субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ. Исканата от жалбоподателя информация обаче не попада в приложното поле на цитираната разпоредба. Тя се отнася до условията, при които са сключени договори между задължен държавен орган по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ и трети, частноправен субект и поради това представлява служебна обществена информация, по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. В този смисъл: Решение № 6930/15.07.2005 г., адм.д. № 128б/2005 г., 5-членен състав на ВАС, Решение № 118/09.01.2004 г., адм.д. № 5496/2003 г., V о. на ВАС/. Достъпът до служебна обществена информация е регламентиран в чл. 13 от предходния Раздел 1-ви на ЗДОИ и е поначало свободен, с ограниченията на ал. 2, сред които не попада исканата от жалбоподателя информация. Опазването на търговска тайна и предотвратяването на нелоялната конкуренция биха могли да обосноват отказ на достъп и до служебна обществена информация – в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, но само след спазване на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и при изричен отказ или липса на съгласие от третото засегнато лице. Непоискването на изрично съгласие от третото засегнато лице, каквото в случая представлява „Майкрософт“ (аргумент от обратното от чл. 3, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ), би обусловило незаконосъобразност поради съществено нарушение на административно-процесуалните правила. Дори изричното несъгласие или липсата на съгласие на третото лице не обвързват административния орган да откаже автоматично достъп до обществена информация – той може по своя преценка да предостави исканата информация в обем и по начин, че да не увреди третото лице. Предоставената на административния орган оперативна самостоятелност е израз на целта на закона – да осигури достъп до онази информация, която е свързана с обществения живот в страната и която дава възможност на гражданите да си съста-

вят собствено мнение относно дейността на задължените субекти и която в настоящия случай е нарушена.

Гореизложените недостатъци на обжалвания административен акт Писмо-отказ № 03.07-18/08.05.2006 г. на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ за предоставяне на обществена информация, обуславят неговата незаконосъобразност и той следва да бъде отменен, а преписката по заявление за достъп до обществена информация вх. № 29-Р-13/07.04.2006 г. от Росен Росенов Босев – върната на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ за произнасяне по нея, на основание чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ.

**СЪДЪТ**, въз основа на гореизложените мотиви

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** Писмо-отказ № 03.07-18/08.05.2006 г. на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ за предоставяне на обществена информация, по жалбата на РОСЕН РОСЕНОВ БОСЕВ, от гр. София, ул. „Иван Вазов“ № 20, ет. 3.

**ИЗПРАЩА** на Директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ административната преписка, образувана по заявление за предоставяне на достъп до обществена информация вх. № 29-Р-13/07.04.2006 г. от Росен Росенов Босев, за произнасяне.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**



# **ДЕЛО**

*Център за  
независим живот  
срещу  
Агенция за социално  
подпомагане*



**Център за независим живот  
срещу Агенция за социално подпомагане**

*I инстанция – а.д. № 62/2007 г. на Административен съд –  
София град, 23 състав  
II инстанция – а.д. № 6700/2007 г. на ВАС,  
Трето отделение*

**Заявление:**

През януари 2007 г. Капка Панайотова, изпълнителен директор на сдружение „Център за независим живот – София“, подава заявление до Агенцията за социално подпомагане (АСП), с което иска да ѝ бъде предоставена информация, описана в две точки:

т. 1 – трите имена и длъжност на определеното от директора на АСП длъжностно лице (длъжностни лица), което да съставя актове за извършени нарушения, на основание чл. 55, ал. 1 от Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) и

т. 2 – броя на издадените актове, с които са установени административни нарушения по ЗИХУ за 2005 и 2006 г., както и стойността на издадените актове и наложените глоби за същия период.

**Отказ:**

С решение от 14 февруари 2007 г. изпълнителният директор на АСП отказва да предостави поисканата информация. По т. 1 – с аргумента, че трите имена и длъжността на лицата, определени на основание чл. 55, ал. 1 от ЗИХУ, по същество са лични данни, предвид определеното, дадено в чл. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), а съгласно чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ, същият не се прилага за достъп до лични данни. Колкото до поисканата информация по т. 2 от заявлението, то достъп до същата е отказан, с посочването, че тази информация се обобщава от Агенцията за хора с увреждания, съгласно чл. 55 от ЗИХУ.

**Жалба:**

Отказът е обжалван пред Административен съд – София град (АССГ). В жалбата е посочено, че информацията по т. 1 не е и не

може да бъде лични данни, тъй като целта на ЗЗЛД е защита на личния живот, а дейността на едно длъжностно лице е обратното на личния живот, тя е свързана с публичния живот, поради упражняването на публична власт, на професия, свързана със служба за обществото и гражданите. По т. 2 е посочено, че от изложения факт, че исканата информация се обобщава от Агенцията за хора с увреждания, не следва по никакъв начин хипотеза на отказ. Не е извършено препращане по реда на чл. 32 от ЗДОИ. Липсват и данни, че АСП не разполага с поисканата информация. Обратно, от нормата на чл. 55, ал. 5 от цитирания в обжалвания отказ ЗИХУ се вижда, че органите по чл. 55, ал. 1 са длъжни да предоставят ежегодно до 31 декември в Агенцията за хората с увреждания визираната информация. Тъй като сред тези органи е и АСП, то тя разполага с исканата информация.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 1 от 16 май 2007 г. състав на АССГ отменя отказа и връща преписката на АСП за ново произнасяне по т. 1 от заявлението, след изпълнение на процедурата за търсене на съгласието на трето лице, и задължава АСП да предостави достъп до исканата информация по т. 2 от заявлението. В мотивите си магистратите приемат, че информацията по т. 1 не представлява лични данни на съответните длъжностни лица, но в същото време считат, че следва да бъде потърсено съгласието им за предоставянето ѝ. Колкото до информацията по т. 2, то съдиите отбелязват, че обстоятелството, че АСП е длъжна да предоставя ежегодни отчети в Агенцията за хора с увреждания за направените проверки и наложените глоби, не я освобождава по никакъв начин от задължението ѝ за предоставяне на същата информация по реда и при условията на ЗДОИ и не може да обоснове постановения отказ.

**Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано от АСП пред ВАС с аргумента, че съдът неправилно е приложил материалния закон, тъй като поисканата информация представлява лични данни, а дори и да представлява обществена информация, то същата засяга интересите на трети лица, които не са давали съгласие за предоставянето ѝ.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 240 от 9 януари 2008 г. състав на ВАС, Трето отделение, отхвърля касационната жалба и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите отбелязват, че законосъобразно първоинстанционният съд е приел, че информацията, която е свързана с длъжността и имената на лицата (които данни се определят в акт на изпълнителния директор на АСП на основание чл. 55, ал. 1, т. 6 ЗИХУ), следва да се преценява като официална обществена информация по определението на чл. 10 от ЗДОИ – информация, която се съдържа в актовете на държавните органи при осъществяване на техните правомощия. Правният извод на административния съд, че исканата информация се отнася до физически лица, но в качеството им на длъжностни лица, упражняващи властнически правомощия при установяването по реда на Закона за административните нарушения и наказания на нарушения по ЗИХУ в областта на социалното подпомагане, е законосъобразен и обоснован.

## РЕШЕНИЕ

16.05.2007 г., гр. София

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СЪД-СОФИЯ ГРАД, II-ро отделение, 23-ти състав**, на осемнадесети април – две хиляди и седма година в публично заседание в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНТОАНЕТА АРГИРОВА**

Секретар: Ани Маринова

Прокурор: Димитър Младенов

като разгледа докладваното от съдия Аргирова

**адм. дело номер 62** по описа за **2007 г.**, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е с правно основание чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ и е по реда на чл. 145 и сл. от АПК.

С Решение изх. № 63-32/12.02.2007 г. на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане е отказано предоставяне на достъп до информация, поискана със заявление за достъп да обществена информация № 63-32/31.01.07 г. от Сдружение „Център за независим живот“, представлявано от Капка Иванова Панайотова, в качеството на председател на УС на сдружението.

Така постановеното решение, в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК и по реда на чл. 152 от АПК е било обжалвано от Сдружение „Център за независим живот“. В жалбата се навеждат доводи за материална незаконосъобразност на атакувания акт и неспазване на изискуемата форма. Конкретните фактически твърдения в подкрепа на соченото нарушение са, че назначаването на лица, които да съставят актове за извършени нарушения по ЗИХУ е задължение, установено със закон, изразяващо се в определянето на конкретни длъжностни лица. Изпълнението на това задължение давало възможност за формиране на мнение за дейността на задължения субект. Поисканата с т. 1 от за-

явлението информация не представлявала защитени лични данни, тъй като целта на ЗЗЛД е защитата на личния живот (установена с чл. 8 от ЕКПЧ, Конвенция № 108 на Съвета на Европа и Директива 95/46/ЕС), а дейността на едно длъжностно лице е обратното на личния живот и е свързана с упражняването на публична власт, на професия, свързана със служба на обществото и гражданите. Твърди още, че отказът да се предостави информацията по т. 2 е немотивиран и необоснован. От факта, че исканата информация се обобщавала от Агенцията за хора с увреждания не можел да се обоснове постановения отказ. Обратно, нормата на чл. 55, ал. 5 от ЗИХУ задължавала органите по чл. 55, ал. 1 от ЗИХУ да предоставят ежегодно до 31 декември в Агенцията за хора с уврежданията визираната информация и тъй като АСП е сред органите по чл. 55, ал. 1 от ЗИХУ, то тя следва да разполага с исканата информация. Неспазването на изискуемата форма на атакувания акт се обуславя с непосочването пред кого и в какъв срок може да се обжалва същия. С така изложените твърдения и доводи, се иска съдът да постанови решение, с което да отмени обжалвания отказ и да се задължи ответника да предостави поисканата информация.

В с.з. пред Административен съд-София град, жалбоподателят се представлява от процесуален представител, който поддържа жалбата на посочените в нея основания и моли за уважаването ѝ, както и за присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът по жалбата, редовно призован, не изпраща представител в с.з. и не изразява становище по жалбата.

Представителят на Софийска градска прокуратура изразява становище за частична основателност на жалбата и излага съображения, че предоставянето на собствените имена на длъжностните лица ще разкрие данни, свързани с личния им живот, поради което и досежно тях, жалбата да се остави без уважение.

**Административен съд-София град, след като обсъди релеванните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл. 188 от ГПК, вр. чл. 144 от АПК и служебно, на основание чл. 168, ал. 1 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:**

Жалбоподателят е сдружение, създадено на основание чл. 18 от ЗЮЛНЦ за осъществяване на дейност в обществена полза с цел да подпомага хора с увреждания в трудоспособна възраст на територията на гр. София в усилията им да бъдат интегрирани в обществото.

Със заявление за достъп да обществена информация № 63-32/31.01.07 г., жалбоподателят е поискал от изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане предоставяне на трите имена и длъжност на определените от него длъжностни лица, на основание чл. 55, ал. 1 от ЗИХУ, както и броя на съставените актове за установяване на нарушения по ЗИХУ, стойността на издадените актове и наложените глоби за периода 2005–2006 г.

С атакувания пред съда акт. ответникът е отказал достъп до поисканата информация с мотиви, че трите имена и длъжността на лицата, определени на основание чл. 55, ал. 1 от ЗИХУ са по същество лични данни, а съгласно чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ, този закон не се прилага за достъпа до лични данни, а поисканата с т. 2 от заявлението информация се обобщавала от Агенцията за хора с увреждания съгласно чл. 55 от ЗИХУ.

При така установените по делото факти, съдът намира жалбата за основателна. Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени със ЗДОИ, като в чл. 2 е дадена легална дефиниция на понятието „обществена информация“ по смисъла на този закон – „всяка информация, свързана с обществения живот в РБ и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закон субекти“. По дефиницията на чл. 9 ЗДОИ обществена е информацията, създавана и съхранявана от органите и техните администрации. В закона са разграничени два вида обществена информация – официална и служебна. Официална е онази информация, която се съдържа в актовете на държавни и общински органи, издавани в изпълнение на техните законово установени правомощия – чл. 10 от ЗДОИ. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация и по повод дейността на органите и техните администрации – чл. 11 от ЗДОИ.

Агенцията за социално подпомагане (АСП), съгласно чл. 5 от ЗСП е изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната поли-

тика за изпълнение на държавната политика в областта на социалното подпомагане и в този смисъл е държавен орган – задължен субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ.

За правилната квалификация на характера на исканата по т. 1 от заявлението информация следва да се отговори на спорния по делото въпрос дали трите имена и длъжността на лицата, определени от изпълнителния директор на АСП по чл. 55 от ЗИХУ съставляват лични данни по чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ. Легалното определение на „лични данни“ по смисъла на ЗДОИ се съдържа в §1, т. 2 от ДР на ЗДОИ – „лични данни“ са всяка информация, отнасяща се до физическо лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер или чрез един или повече специфични признаци, свързани с неговата физическа, физиологична, генетична, психическа, психологическа, икономическа или социална идентичност. Съгласно чл. 55, ал. 1, т. 6 от ЗИХУ актовете, с които се установяват нарушения по този закон в областта на социалното подпомагане, се издават от длъжностни лица, определени от изпълнителния директор на АСП. В тази връзка, настоящият съдебен състав споделя мнението, че след като от една страна, информацията, свързана с длъжността и трите имена на лицата се определя в акт на изпълнителния директор на АСП, издаден в изпълнение на негово законово правомощие по чл. 55, ал. 1, т. 6 от ЗИХУ, а от друга страна същата представлява информация, даваща възможност за формиране на собствено мнение за дейността му, в качеството на задължен по ЗДОИ субект, то тази информация е официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ, която не съставлява лични данни, по смисъла на чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ – свързани с физическо лице в качеството му на частноправен субект. Напротив, поисканата информация касае физическо лице, в качеството му на длъжностно лице, упражняващо властнически правомощия при установяването по реда на ЗАНН на нарушения по ЗИХУ в областта на социалното подпомагане – чл. 55, ал. 3, вр. чл. 55, ал. 1, т. 6 ЗИХУ. (Съгласно чл. 42, т. 1 от ЗАНН, задължителен реквизит на акта за установяване на нарушение са именно трите имена и длъжността на съставителя). Така изложени-

те съображения обуславят материалната незаконосъобразност на оспорения акт, в частта му, в която е отказан достъп до поисканата с т. 1 от заявлението официална обществена информация.

Едновременно с това, с поисканата по т. 1 от заявлението обществена информация, се засягат интересите на трети лица по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – длъжностните лица, определени за такива по чл. 55, ал. 1, т. 6 ЗИХУ, които не са задължени субекти по чл. 3 от ЗДОИ. При наличието на горния извод и при липсата на поискано изрично писмено съгласие на длъжностните лица за предоставяне на информация, опорочено е и производството по т. 1 от подаденото заявление, и в тази част оспореният акт следва да бъде отменен, а преписката върната на административния орган за ново произнасяне, след изпълнение на процедурата по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ.

Основанието за постановяване на оспорения изричен отказ за предоставяне на поисканата с т. 2 от заявлението информация относно броя на съставените актове за установяване на нарушения по ЗИХУ, стойността на издадените актове и наложените глоби за периода 2005-2006 г., е че тази информация се обобщава от Агенцията за хора с увреждания, съгласно чл. 55 от ЗИХУ. Съдът намира, че така посоченото основание е неотнормируемо към постановения отказ и в този смисъл оспорения акт, в тази част, е немотивиран. Поисканата с т. 2 от заявлението информация е служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, поради това че се създава по повод дейността на органа и неговата администрация (арг. чл. 55, ал. 5 от ЗИХУ) и достъпът до нея е свободен, с изключение на предвидените от закона случаи (чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ). Конкретният случай не попада в предвидените от закона изключения. Обстоятелството, че ответникът е длъжен, съгласно чл. 55, ал. 5 от ЗИХУ да предоставя ежегодни отчети в Агенцията за хората с увреждания за направените проверки и наложените глоби, не го освобождава по никакъв начин от задължението му за предоставяне на същата информация по реда и условията на ЗДОИ и не може да обоснове постановения отказ. С оглед на така изложените съображения, оспореното решение за отказ за предоставяне на информация по т. 2 от заявлението, като постановено в нарушение на материалния закон и при

съществено нарушение на производствените правила – като немотивирано, следва да се отмени и ответникът да бъде задължен в 14-дневен срок от влизане на решението в сила да предостави достъп до исканата в т. 2 от заявлението обществена информация.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, разностите по производството са в размер на 10 лева – заплатена държавна такса (в представения договор за правна защита и съдействие, не е уговорено адвокатско възнаграждение за процесуално представителство на жалбоподателя), следва да бъдат възстановени от бюджета на органа, издал отменения отказ – АСП.

С оглед на гореизложеното и на основание чл. 41, ал. 1 и ал. 2 от ЗДОИ, чл. 172, ал. 2, предложение трето, чл. 173, ал. 2, предложение второ и чл. 174 от АПК, Административен съд-София град, II отделение, 23-ти състав

### РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по жалба на Сдружение „Център за независим живот“, със седалище и адрес на управление в гр. София, представлявано от председателя на УС Капка Иванова Панайотова Решение изх. № 63-32/12.02.2007 г. на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане, с което е отказано предоставяне на достъп до информация, поискана със заявление за достъп да обществена информация № 63-32/31.01.07 г. по описа на АСП.

**ВРЪЩА** преписката на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане за изпълнение на процедурата по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ и ново произнасяне по т. 1 от заявление за достъп да обществена информация № 63-32/31.01.07 г. по описа на АСП.

**ЗАДЪЛЖАВА** изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане да предостави по реда на ЗДОИ на Сдружение „Център за независим живот“, със седалище и адрес на управление в гр. София, представлявано от председателя на УС Капка Иванова Панайотова достъп до поисканата с т. 2 от заявление № 63-32/31.01.07 г. по описа на АСП обществена информация в 14-дневен срок от влизане на решението в сила.

**ОСЪЖДА** Агенция за социално подпомагане, София 1051, ул. „Триадица“ № 2, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, да заплати на Сдружение „Център за независим живот“, със седалище и адрес на управление в гр. София, представлявано от председателя на УС Капка Иванова Панайотова, сумата в размер на 10 лева, представляваща заплатена държавна такса.

**Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл. 137 от АПК.**

**Решението може да бъде обжалвано и/или протестирано пред Върховния административен съд на РБ в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.**

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:**

## **РЕШЕНИЕ**

**№ 240**

**София, 09.01.2008**

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Върховният административен съд на Република България – Трето отделение**, в съдебно заседание на деветнадесети декември две хиляди и седма година в състав:

<b>ПРЕДСЕДАТЕЛ:</b>	<b>ПЕНКА ИВАНОВА</b>	
<b>ЧЛЕНОВЕ:</b>	<b>ВЕСЕЛИНА КЪЛОВА</b>	
	<b>КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА</b>	
при секретар	Мариана Калчева	и с участието
на прокурора	Огнян Атанасов	изслуша докладваното
от председателя	<b>ПЕНКА ИВАНОВА</b>	
по адм. дело № 6700/2007.		

Съдебното производство по чл. 210, ал. 1 във вр. с чл. 208 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е образувано по касационна жалба подадена от Агенция за социално подпомагане гр. София срещу решение № 1 от 16.05.2007 г. постановено по адм. дело № 62/2007 г. по описа на Административен съд гр. София. В касационната жалба се поддържа, че решението е неправилно по изложени съображения за нарушение на приложимия закон и поради необоснованост – отменителни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Върховният административен съд, III отделение в настоящия съдебен състав като прецени допустимостта и основателността на касационната жалба намира, че е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК от надлежна страна и разгледаната по същество е неоснователна. С обжалваното решение съдът в производство по чл. 40, ал. 1 от Закона

за достъп до обществена информация (ЗДОИ) във вр. с чл. 145, ал. 1 АПК, образувано по жалба на Сдружение „Център за независим живот – София“ е упражнил контрол за законосъобразност на Решение изх. № 63-32/12.02.2007 г. на Изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане (АСП) при министерството на труда и социалната политика. С оспореното административно решение е постановен отказ за предоставяне на достъп до информация във връзка с подадено заявление за достъп до обществена информация от 31.01.2007 г. Преценявайки законосъобразността на административния отказ с оглед предмета на поискания достъп до обществена информация, мотивите, изложени от административния орган и приложимия закон – ЗДОИ съдът е приел, че жалбата е основателна и административният отказ е отменен. Постановеното решение е правилно като съдът е основал решението си върху приетите от него за установени обстоятелства по делото и върху приложимия закон.

От доказателствата по делото е установено, че процедурата за предоставяне на достъп до обществена информация е започнала въз основа на писмено заявление вх. № 63-32/31.01.2007 г. подадено от сдружението с направено искане да бъде „предоставена наличната информация за длъжността и лицата определени от Агенцията на основание чл. 55, ал. 1 от Закона за интеграция на хора с увреждания (ЗИХУ) както и информация за 2005 г. и за 2006 г. за броя на издадените актове, с които са установени административни нарушения по ЗИХУ и на каква стойност са издадените актове и наложени глоби“. Предмета на искането за предоставяне на достъп до посочената информация е определен от административния орган като информация по същество за достъп за лични данни (трите имена и длъжността на лицата) и на основание чл. 2, ал. 4 (предишна ал. 3) ЗДОИ е прието, че този закон не се прилага за достъп до лични данни. Първоинстанционният съд е обсъдил основателността на жалбата на основание характера на трите искания в заявлението, като е изложил обосновани мотиви, с които е обяснил правния си извод за незаконосъобразност на административния отказ. Законосъобразно съдът е приел, че информацията, която е свързана с длъжността и

имената на лицата (които данни се определят в акт на изпълнителния директор на АСП на основание чл. 55, ал. 1, т. 6 ЗИХУ) следва да се преценява като официална обществена информация по определението на чл. 10 ЗДОИ – информация, която се съдържа в актовете на държавните органи при осъществяване на техните правомощия. Правният извод на административния съд, че исканата информация се отнася до физически лица, но в качеството им на длъжностни лица, упражняващи властнически правомощия при установяването по реда на ЗАНН на нарушения по ЗИХУ в областта на социалното подпомагане, е законосъобразен и обоснован. Законосъобразно съдът е приел също, че поисканата в т. 2 на заявлението информация е служебна обществена информация по определението на чл. 11 ЗДОИ – информация, която се събира, създава и съхранява по повод дейността на държавните органи и на техните администрации и достъпа до тази информация е свободен съгласно разпоредбата на чл. 13, ал. 1, с изключение на предвидените в закона случаи (чл. 13, ал. 2 ЗДОИ).

По изложените съображения касационната жалба е неоснователна и следва да се остави без уважение.

Водим от горното Върховният административен съд – III отделение,

### РЕШИ:

**ОСТАВЯ В СИЛА** решение № 1 от 16.05.2007 г. постановено по адм. дело № 62/2007 г. по описа на Административен съд – София град. Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,** ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/Пенка Иванова  
секретар: ЧЛЕНОВЕ: /п/Веселина Кълова  
/п/Кремена Хараланова



# **ДЕЛО**

***Сдружение „Център на  
неправителствените  
организации в Разград“  
срещу  
кмет на Община Разград  
(концесия по сметосъби-  
ране и сметоизвозване)***



**Сдружение „Център на неправителствените  
организации в Разград“ срещу кмет на Община  
Разград (концесия по сметосъбиране  
и сметоизвозване)**

*I инстанция – а.д. № 104/2005 г. на Разградски окръжен съд  
II инстанция – а.д. № 3112/2006 г. на ВАС, Пето отделение*

**Заявление:**

С писмено заявление от 7 юни 2005 г. председателят на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ иска от кмета на Община Разград да му бъде предоставен достъп до следната информация:

– копие и всички анекси към договора за концесия по сметосъбиране и сметоизвозване в гр. Разград и всички населени места в Община Разград, сключени между Община Разград и „Шеле България“ ЕООД;

– информация за изплатените суми до този момент по месеци на концесионера в изпълнение на договора.

**Отказ:**

Кметът на общината, с писмено решение, отказва да предостави тази информация на заявителя, като приема, че достъпът засяга интересите на третото лице (съконтрагент по договора) и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация по чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ.

**Жалба:**

Отказът е обжалван пред Разградски окръжен съд (РОС).

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение:**

С Решение № 191 от 10 януари 2006 г. състав на Разградски окръжен съд (РОС) отхвърля жалбата, като стига до извода, че концесионерът не е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ, поради което органът законосъобразно е провел процедурата по чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ. След като третото лице изрично е заявило, че търсената информация е фирмена тайна и засяга икономическите интереси на дружеството, задълженият субект е бил длъжен да съобрази несъгласието да даде достъп до нея на заявителя.

**Касационна жалба:**

Решението на РОС е обжалвано пред ВАС. В касационната жалба се посочва, че РОС е следвало да съобрази, че в случая са налице хипотези, в които не е необходимо съгласието на третото лице. Такъв е случаят, когато дадена информация е публична по силата на специална законова норма. Тогава специалният закон дерогира общия (чл. 31 от ЗДОИ). Така в настоящия случай, според чл. 5 от Закона за общинските бюджети (ЗОБ), общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност. Съгласно чл. 30, ал. 4 от ЗОБ, годишният отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет подлежи не само на достъп за всеки, но и на обществено обсъждане. Тъй като със заявлението по ЗДОИ е поискана информация за платените суми от бюджета на Община Разград, то като публична тази информация следва да бъде предоставена, без да се търси съгласие от засегнатото лице.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 8190 от 20 юли 2006 г. състав на ВАС отменя решението на РОС, отменя и отказа на кмета на Община Разград и му връща преписката за ново произнасяне, при съобразяване с ука-

занията в мотивите на съдебното решение. В мотивите си съдебният състав посочва, че при решаване на въпроса за характера на търсената информация, съдът неправилно е приел, че съставлява търговска тайна, като не е съобразил относимите нормативни разпоредби, които я обявяват за публична. Така по силата на Закона за общинската собственост (ЗОС) и на Закона за концесиите (ЗК), данните за концесионни договори и техните основни параметри са публични, поради което по отношение на тази информация не може да намери приложение ограничението за търговска тайна и защита интересите на трето лице. Посочва се още, че в разглеждания случай е приоритетно спазването на принципа за прозрачност и гласност относно управлението на дейности, финансирани със средства от общинския бюджет, които от своя страна се събират под формата на такса за битови отпадъци от населението. Изводът на съдебния състав е, че кметът на общината незаконосъобразно е приел за водещо изискването за охрана на интересите на търговското дружество. Така е пренебрегнал законово регламентираният принцип за общодостъпност на данните, свързани с организацията на услугите по сметосъбиране и сметоизвозване, разходите за които се покриват от средствата в общинския бюджет, постъпили от събираната местна такса от данъчнозадължените лица на територията на общината. Поради това, при разглеждане на заявлението за достъп до обществена информация във връзка с концесията за сметосъбиране и сметоизвозване, кметът е следвало да предостави търсените данни, за които законово е регламентирано, че са публично достъпни.

## РЕШЕНИЕ

№ 8190

София, 20.07.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на дванадесети юни две хиляди и шеста година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ВАНЯ АНЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ:

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

при секретар

Илиана Иванова

и с участието

на прокурора

Виктор Малинов

изслуша докладваното

от съдията

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

по адм. дело № 3112/2006.

Производството е по чл. 33 и сл. от Закона за Върховния административен съд.

Образувано е по касационна жалба на Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, чрез председателя Георги Милков Димитров против решение №191 от 10.01.2006 г. по адм. дело № 104/2005 г. на Разградския окръжен съд. В нея са изложени доводи за неправилност на съдебния акт и се иска отмяната му.

Ответникът – кметът на Община Разград и заинтересованата страна в процеса „Шеле България“ ЕООД не са изразили становище по касационната жалба.

Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба. Върховният административен съд, състав на пето отделение, намери, че касационната жалба е процесуално допустима като подадена в сро-

ка по чл. 33, ал. 1 ЗВАС и от надлежна страна. За да се произнесе по съществото ѝ, прие за установено следното:

С обжалваното решение Разградският окръжен съд е отхвърлил жалбата на Георги Милков Димитров срещу отказ за предоставяне на информация от кмета на Община Разград по подадено от жалбоподателя заявление вх. № 74-00-25.1/07.06.2005 г. Съдът е установил от фактическа страна, че със заявление №74-00-25.1/07.06.2005 г. председателят на Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ е поискал да му бъде предоставено: а) копие и всички анекси към договора за концесия по сметосъбиране и сметоизвозване в гр. Разград и всички населени места в Община Разград, сключени между Община Разград и „Шеле България“ЕООД и б) информация за изплатените суми до този момент по месеци на концесионера в изпълнение на договора. Кметът на общината, като е приел, че достъпът засяга интересите на третото лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация по чл. 31, ал. 1 ЗДОИ, с обжалваното писмо е отказал да я предостави на заявителя. Въз основа на тези фактически обстоятелства, съдът е достигнал до извод, че концесионерът не е задължен субект по см. на чл. 3, т. 2 ЗДОИ, поради което органът законосъобразно е провел процедурата по чл. 31, ал. 1 ЗДОИ. След като третото лице изрично е заявило, че търсената информация е фирмена тайна и засяга икономическите интереси на дружеството, задълженият субект е бил длъжен да съобрази несъгласието да даде достъп до нея на заявителя. Административният орган правилно е квалифицирал липсата на съгласие от страна на заинтересованото лице като основание за отказ в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ и законосъобразно е отказал да предостави достъп на заявителя. Така мотивиран е постановил оспорения резултат. Решението е неправилно поради постановяването му при допуснато нарушение на материалния закон. При решаване на въпроса за характера на търсената информация, съдът е приел, че съставлява търговска тайна, чието разпространение би засегнало интересите на третото лице, без да съобрази относимите нормативни разпоредби, уреждащи публичния достъп до данните, касаещи тези обекти и дейности, за които е сключен концесионен договор и неговите основни параметри. Към момента на постановяване на обжалвания отказ е действала разпоредбата на

чл. 75а (нов – ДВ, бр. 101 от 2004 г., отм., бр. 36 от 2006 г.) от Закона за общинската собственост, съгласно която кметът на общината организира създаването и поддържането на общински концесионен регистър, в който се вписват данни за всички предоставени концесии на територията на общината. Съдържанието на този регистър е регламентирано в Наредба № 5 от 10.09.2005 г. за утвърждаване на образците на актовете за общинска собственост и на регистрите, предвидени в Закона за общинската собственост, и за определяне реда за съставянето, воденето и съхраняването им. Задължението да създаде и поддържа общинския концесионен регистър е на кмета на общината. С приложимия към датата на отказа Закон за концесиите (отм., ДВ, бр. 36 от 2.05.2006 г., в сила от 1.07.2006 г.) е уредено поддържането от Министерския съвет на Национален концесионен регистър, в който се вписват данни за всички концесии. Достъпът до регистъра и информацията в архива към него е публичен и се осъществява по реда на ЗДОИ, съгласно чл. 59, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за концесиите. По аналогичен начин е решен въпросът в действащия Закон за концесиите – чл. 96 и сл. Следователно, по отношение на търсената информация от заявителя, която е обявена за публична, не може да намери приложение ограничителната хипотеза на чл. 17, ал. 2 ЗДОИ във вр. с чл. 31, ал. 1 ЗДОИ. След като законодателят изрично е регламентирал, че данните за концесиите, в т. ч. основните клаузи на концесионните договори могат да бъдат предоставяни по реда на ЗДОИ, несъгласието на третото лице, базирано на принципа за защита на търговски и икономически интереси не може да елиминира изцяло достъпа до търсената обществена информация. В разглеждания случай, приоритетно е спазването на принципа за прозрачност и гласност относно управлението на дейности, финансирани със средства от общинския бюджет, които от своя страна се събират под формата на такса за битови отпадъци от населението. Ограничителната хипотеза по чл. 31, ал. 2 ЗДОИ може да намери приложение само съобразно клаузите за поверителност на договора и то ако не засягат информация, която по силата на закона е обявена за публична. Ето защо, изводите на съда за законосъобразност на оспорения отказ на задължения субект да предостави на заявителя търсената обществена информация, основан на липсата на съгласие на третото лице, са неправилни. Кметът на общината, в

качеството си на орган по чл. 3, ал. 1 ЗДОИ незаконосъобразно е приел за водещо изискването за охрана на интересите на търговското дружество, като е пренебрегнал законово регламентираният правилото за общодостъпност на данните, свързани с организацията на услугите по сметосъбиране и сметоизвозване, разходите от които се покриват от средствата в общинския бюджет, постъпили от събираната местна такса от данъчнозадължените лица на територията на общината. Поради това, при разглеждане на заявлението за достъп до обществена информация във връзка с концесията за сметосъбиране и сметоизвозване административният орган е следвало да предостави търсените данни, за които законово е регламентирано, че са публично достъпни. При положение, че документите съдържат информация, която е извън обявената от законодателя за публична, органът е разполагал с възможността да предостави частичен достъп, съгласно чл. 31, ал. 4 ЗДОИ. В обжалвания административен акт не е направено разграничение на характера на информацията в този аспект, поради което, противно на приетото от решаващия съд, незаконосъобразно е отказан изцяло достъп до търсената информация. Предвид изложеното обжалваното решение, с което е отхвърлена жалбата на сдружението срещу отказа на задължения субект следва да се отмени, както и оспорения административен акт. Административната преписка следва да се върне на административния орган за решаване на въпроса по същество, съобразно указанията в настоящото решение. Водим от горното, Върховният административен съд, състав на пето отделение,

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** решение №191от 10.01.2006 г. по адм. дело № 104/2005 г. на Разградския окръжен съд и вместо него

### **ПОСТАНОВИ:**

**ОТМЕНЯ** отказа на кмета на Община Разград, обективиран в писмо № 74-00-25.5/29.06.2005 г. да предостави на Сдружение „Център на неправителствени организации в Разград“ достъп до обществена информация по заявление вх. № 74-00-25.1/07.06.2005 г. **ВРЪЩА** административната преписка на кмета на Община Разград

за ново произнасяне по заявление вх. № 74-00-25.1/07.06.2005 г. на Сдружение „Център на неправителствени организации в Разград“. Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Ваня Анчева  
**секретар:** **ЧЛЕНОВЕ:** /п/Юлия Ковачева  
/п/Виолета Главинова

# **ДЕЛО**

***Сдружение „Център на  
неправителствените  
организации в Разград“  
срещу  
кмет на Община Разград  
(кмет – командировки)***



**Сдружение „Център на неправителствените  
организации в Разград“ срещу кмет на  
Община Разград (кмет – командировки)**

*I инстанция – а.д. № 1/2006 г. на Разградски окръжен съд  
II инстанция – а.д. № 5319/2006 г. на ВАС, Пето отделение*

**Заявление:**

С писмено заявление за достъп до информация председателят на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ иска от кмета на Община Разград да му бъде предоставен достъп до следната информация:

– брой, цел и продължителност на служебните пътувания, размер на командировъчните разходи в страната и чужбина на г-н Венелин Узунов – кмет на Община Разград от 1991 г. до момента на заявлението.

**Отказ:**

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор по подаденото заявление.

**Жалба:**

Мълчаливият отказ на кмета на Община Разград е обжалван пред Разградски окръжен съд (РОС).

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 19 от 10 март 2006 г. състав на РОС отхвърля жалбата на сдружението, като прима, че жалбоподателят търси достъп до информация, която не е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от

ЗДОИ, а представлява лични данни. Съдебният състав прави и извод, че по-голяма част от исканите данни не се съхраняват, предвид изтичането на законоустановения срок за пазенето им, съгласно Закона за счетоводството.

**Касационна жалба:**

Решението на РОС е обжалвано пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че исканата информация е досежно броя, целта и продължителността на служебните пътувания и разходите, свързани с тях, на кмета на Община Разград. Тези данни не могат да бъдат определени като „лични данни“, по смисъла на чл. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като не касаят конкретно физическо лице, а се отнасят до изпълнение на служебни функции от кмет на община. От съдържанието на поисканата информация, насочена изцяло към дейността на орган на изпълнителната власт в общината, следва квалификацията ѝ като служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. Касационният жалбоподател излага и довод, че законодателството (Закон за Държавния архивен фонд) въвежда ясни правила за работа с документи в учрежденията и че процесът по съхраняване, архивиране и унищожаване на документи не е оставен на свободната воля и субективна преценка на служителите в учрежденията. Поради това, голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че документите, съдържащи исканата информация, не се съхраняват в общината, не е достатъчно, за да обоснове отказ за достъп до обществена информация.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 9097 от 21 септември 2006 г. състав на ВАС отменя решението на РОС, както и отказа на кмета, и връща преписката на кмета, с указания да удовлетвори искането за достъп до обществена

информация, съобразно съществуващата в общината документация. В мотивите си магистратите посочват, че неправилно и в нарушение на материалния закон окръжният съд е приел, че жалбоподателят търси достъп до информация, която не е обществена, по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Исканите данни не са лични, съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД, тъй като не касаят конкретното физическо лице Венелин Узунов, което чрез разкриването им би се идентифицирало в това му качество. В случая се касае за изпълнение на служебни функции на Узунов като кмет на Община Разград – информация, чието разкриване би дало възможност за съставяне на собствено мнение относно дейността на органа на изпълнителната власт в общината като задължен по закона субект. Затова съдебният състав счита, че търсената информация следва да се квалифицира като служебна обществена информация, по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

Посочва се и, че по делото не е доказано каква част от исканата счетоводна документация за период от 15 години е налична и каква част е унищожена, съгласно сроковете на съхранение по чл. 42 от Закона за счетоводството. Затова и този мотив за формирането на оспорения отказ не обосновава неговата законосъобразност.

## РЕШЕНИЕ

№ 9097

София, 21.09.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на дванадесети септември две хиляди и шеста година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** МИЛКА ПАНЧЕВА  
**ЧЛЕНОВЕ:** ДИАНА ДОБРЕВА  
ИВАН РАДЕНКОВ

при секретар      Анелия Станкова      и с участието  
на прокурора      Виктор Малинов      изслуша докладваното  
от съдията      ДИАНА ДОБРЕВА  
по адм. дело № 5319/2006.

Производството е по чл. 33 и сл. от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС).

Образувано е по касационна жалба на Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу решение № 19/10.03.2006 г. по адм.дело № 1/2006 г. на Разградския окръжен съд, с което е отхвърлена жалбата на сдружението против отказ на кмета на община Разград да предостави достъп до обществена информация по заявление вх. № 94-Г-118.2/22.11.2004 година. Сочените от касационния жалбоподател основания за отмяна на атакуваното решение са визираните в чл. 218б, ал. 1, б. „в“ от ГПК – неправилност поради нарушение на материалния закон, съществени нарушения на съдопроизводствените правила и необоснованост. Изложени са и конкретни доводи, като се акцентира върху това, че исканата в случая информация – „брой, цел и продължителност на

служебните пътувания, размера на командировъчните разходи в страната и чужбина на г-н Венелин Узунов – кмет на община Разград, от 1991 г. до момента на заявлението“, не могат да бъдат определени като лични данни по смисъла на чл. 2 от ЗЗЛД, тъй като не касаят конкретно физическо лице, а се отнасят до изпълнение на служебни функции на кмета. Ето защо търсената информация е насочена изцяло към дейността на орган на изпълнителната власт в общината, обществена е по своя характер и достъпът до нея не следва да се ограничава. Ответникът – кметът на община Разград, не е изразил становище. Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба. За да се произнесе, настоящата инстанция съобрази следното: Жалбата е процесуално допустима като подадена в срок и от надлежна страна. Разгледана по същество, е основателна. Неправилно и в нарушение на материалния закон окръжният съд е приел, че жалбоподателят търси достъп до информация, която не е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Исканите данни не са лични съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД, тъй като не касаят конкретното физическо лице Венелин Узунов, което чрез разкриването им би се идентифицирало в това му качество. В случая се касае за изпълнение на служебни функции на Узунов като кмет на община Разград, информацията за които би дало възможност за съставяне на собствено мнение относно дейността на органа на изпълнителната власт в общината като задължен по закона субект. Затова настоящият съд счита, че търсената информация следва да се квалифицира като служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. Освентова, несепокрепятдоказателстватаподелото, четази информация представлява служебна тайна и като такава е класифицирана в приложения списък, изготвени и утвърдени съгласно ЗЗКИ и правилника за приложението му. Пред съда не е изяснено, коя от съдържащата се в изброените 52 вида документи информация, определена на ниво „за служебно ползване“, има отношение към търсените от сдружението данни. Следователно, неоснователно отказът на кмета е подкрепен с аргумент, основан на разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от ЗДОИ, без да е направена конкретизация в тази насока.

Не е доказано по делото, каква част от исканата счетоводна документация за период от 13 години е налична и каква част е унищожена съгласно сроковете на съхранение по чл. 42 от ЗСч. Затова и този мотив за формирането на оспорения отказ не обосновава неговата законосъобразност. Предвид изложеното, настоящият съд не споделя лаконичните съображения на окръжния съд, с които е прието, че заявлението на сдружението изцяло не подлежи на удовлетворяване от кмета и отказът му съответства на закона. Поради това, обжалваното решение следва да се отмени и вместо него да се постанови друго по съществуващото на спора, с което да се уважи подадената от Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ жалба, като след отмяна на процесния отказ, делото да се върне като преписка на сезирания орган за ново произнасяне и удовлетворяване на искането за достъп до обществена информация съобразно съществуващата в общината документация. Водим от горното и на основание чл. 40, ал. 3 от ЗВАС, Върховният административен съд, пето отделение,

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** решение № 19/10.03.2006 г. по адм.дело № 1/2006 г. на Разградския окръжен съд и вместо него **ПОСТАНОВЯВА**:

**ОТМЕНЯ** отказ на кмета на община Разград да предостави достъп до обществена информация по заявление вх. № 94-Г-118.2/22.11.2004 г., подадено от Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“.

**ВРЪЩА** делото като преписка за ново произнасяне съобразно дадените указания.

**РЕШЕНИЕТО** е окончателно.

**Вярно с оригинала,**  
**секретар:**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Милка Панчева  
**ЧЛЕНОВЕ:** /п/Диана Добрева  
/п/Иван Раденков

# **ДЕЛО**

*Силвия Йотова  
(в. „Новинар“)  
срещу Министерство на  
регионалното развитие  
и благоустройството*



***Силвия Йотова (в. „Новинар“)  
срещу Министерство на регионалното  
развитие и благоустройството***

*I инстанция – а.д. № 6363/2005 г., на ВАС,  
Пето отделение*

*II инстанция – а.д. № 7669/2006 г. на ВАС,  
Петчленен състав – II колегия*

**Заявление:**

През месец май 2005 г. Силвия Йотова (в. „Новинар“) подава писмено заявление за достъп до информация до Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). С него иска копие от договора за концесия, сключен между МРРБ и „Автомобилна Тракия“ АД, както и копия от правните анализи на концесията, които се изготвят по силата на Закона за концесиите.

**Отказ:**

Министърът на регионалното развитие и благоустройството отказва предоставянето на достъп до поисканата информация, тъй като тя съдържа данни, които в своята съвкупност представляват класифицирана информация – служебна тайна, съгласно Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Достъпът до тази информация би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правно защитен интерес.

**Жалба:**

Отказът е обжалван с аргумента, че посоченото правно основание от ЗЗКИ не е достатъчно, тъй като следва да се посочи и съответния конкретен закон, въз основа на който тази категория информация е определена за служебна тайна. Нещо повече, съгласно Закона за концесиите, министърът е следвало да изпрати тази информация за вписване в установения с този закон публичен регистър, който би трябвало да е достъпен и чрез Интернет.

**Развитие пред I инстанция:**

Междувременно договорът за концесия е предоставен на Програма Достъп до Информация (ПДИ) от новия министър на регионалното развитие и благоустройството. Правото на достъп до информация на журналистката обаче не е удовлетворено, тъй като изготвените по силата на Закона за концесиите анализи за концесията продължават да не са публични.

През февруари 2006 г. делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 5451 от 22 май 2006 г. състав на ВАС отменя отказа на министъра и му изпраща преписката за решаването ѝ по същество. В мотивите си съдебният състав посочва, че със заявлението е бил поискан достъп до информация, която може да се определи като обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. В сочения в заявлението за достъп концесионен договор се съдържа информация за условията, при които държавата е учредила на дружеството-концесионер правото на ползване върху обект, изключителна държавна собственост. Тази информация е свързана с обществения живот и предоставянето ѝ би позволило на гражданите, в случая чрез средствата за масова информация, да си съставят собствено мнение за начина, по който компетентният за сключването на договора държавен орган изпълнява възложените му задължения. Преценявайки поисканата обществена информация като защитена, поради това, че представлявала служебна тайна, министърът не се е позовал на закон, която я определя като такава, нито на одобрен от него списък, съдържащ категориите информация, подлежащи на класификация като служебна тайна в системата на Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Изложените от министъра на регионалното развитие и благоустройството съображения са твърде общи, така че не могат да се определят като същински мотиви на административния акт.

**Касационна жалба:**

Решението на ВАС е обжалвано от министъра пред петчленен състав на същия съд.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 10731 от 1 ноември 2006 г. петчленен състав на ВАС отхвърля касационната жалба на министъра и оставя в сила решението на предходната инстанция. При липсата на данни, установяващи твърдението на министъра, че се касае за класифицирана информация по смисъла на чл. 26 от ЗЗКИ, съдът не разполага с възможността да провери неговата правилност. Твърдението на министъра, че информацията, съдържаща се в договора и в оценките по чл. 6, ал. 2 от Закона за концесиите (отменен), попада в категорията, съставляваща служебна тайна, не я идентифицира като такава. В самото решение на органа по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ е посочена само принадлежност към съответната категория информация, съгласно чл. 26 от ЗЗКИ, но не са изложени мотиви по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата обществена информация съставлява служебна тайна, което от своя страна не позволява на съда да упражни ефективен контрол за законосъобразност на отказа за предоставянето ѝ.

## РЕШЕНИЕ

№ 5451

София, 22.05.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Пето отделение**, в съдебно заседание на двадесет и седми февруари две хиляди и шеста година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

АНДРЕЙ ИКОНОМОВ

ЧЛЕНОВЕ:

ЖАНЕТА ПЕТРОВА

ТАНЯ ВАЧЕВА

при секретар

Светла Панева

и с участието

на прокурора

Огнян Топуров

изслуша докладваното

от съдията

ЖАНЕТА ПЕТРОВА

по адм. дело № 6363/2005.

Силвия Николаева Йотова е обжалвала заповед № РД-02-14-294/26.05.2005г. на министър на регионалното развитие и благоустройството, с която е било отказано предоставянето на достъп до поисканата от нея със заявление № V8-783/11.05.2005 г. обществена информация. Направено е оплакване за незаконосъобразност на административния акт и е поискано да бъде отменен с присъждане на направените разноски. Министърът на регионалното развитие и благоустройството е поискал отхвърлянето на жалбата.

Представителят на Върховната административна прокуратура е дал заключение, че отказът е законосъобразен и следва да се остави в сила. Върховният административен съд като провери законосъобразността на административния акт намира, че жалбата е основателна. Със заявление № V8-783/11.05.2005 г. до министъра на регионалното развитие и благоустройството, Силвия Николаева Йотова, журналист от вестник „Новинар“, поискала да ѝ бъде предоставена ця-

лата информация, съдържаща се в договора за концесия, сключен между министъра на регионалното развитие и благоустройството и дружеството „Автомагистрала Тракия“ АД, както и информацията, съдържаща се в оценките по чл. 6, ал. 2 от Закона за концесиите. Със заповед № РД-02-14-294/26.05.2005 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството отказал предоставянето на поисканата информация, тъй като данните, в тяхната съвкупност, представлявали служебна тайна съгласно чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация и достъпът до тях би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правнозащитен интерес. Издаденият административен акт противоречи на закона. Със заявлението на журналистката Силвия Йотова е бил поискан достъп до информация, която може да се определи като обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация. В сочения в заявлението за достъп концесионен договор се съдържа информация за условията, при които държавата учредила на дружеството-концесионер правото на ползване върху обект, изключителна държавна собственост. Тази информация е свързана с обществения живот и предоставянето ѝ би позволило на гражданите, в случая чрез средствата за масова информация, да съставят собствено мнение за начина, по който компетентния за сключването на договора държавен орган изпълнява възложените му задължения. За да откаже достъп до исканата информация, административният орган се позовал на чл. 26 от Закона за защита на класифицирана информация, съдържаща определение на категориите информация, представляващи служебна тайна. Когато обществената информация е класифицирана информация, тъй като представлява държавна или друга защитена тайна, правото на достъп до нея може да бъде ограничено. За защитена се счита тази служебна информация, създавана или съхранявана от държавните органи или органите на местното самоуправление, която не е държавна тайна, но нерегламентираният достъп до нея би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правнозащитен интерес. Информацията, подлежаща на класификация като служебна тайна, се определя със

закон. Всеки ръководител на организационна единица има задължение да изготви списък на категориите информация, представляващи служебна тайна за сферата на дейност на организационната единица. Преценявайки поисканата обществена информация като защитена поради това, че представлявала служебна тайна, административният орган не се е позовал на закон, която я определя като такава, нито на одобрен от него списък, съдържащ категориите информация, подлежащи на класификация на служебна тайна в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Изложените от министъра на регионалното развитие и благоустройството съображения са твърде общи, така че не могат да се определят като същински мотиви на административния акт. Формалният подход при мотивиране на акта пречатства извършването на проверка за съответствието му с нормативните изисквания и е основание за неговата отмяна. Поради допуснатото нарушение на чл. 15, ал. 1 ЗАП заповедта на министъра на регионалното развитие и благоустройството следва да се отмени, а преписката да се изпрати на административния орган за решаването ѝ по същество. При новото разглеждане органът следва да изложи конкретни съображения за взетото от него решение, при което да разграничи посочената в заявлението информация, съдържаща се в договора за концесия, сключен с дружеството "Автомагистрала Тракия" АД и тази в оценките по чл. 6, ал. 2 от Закона за концесиите. Тъй като разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Закона за концесиите е била отменена много преди датата на подаване на заявлението, органът следва да проведе процедурата по чл. 29, ал. 1 ЗДОИ за уточняване на неговото съдържание в частта, в която е поискано да се предостави информация за оценките по чл. 6, ал. 2 ЗК, съпътстващи предложението за концесия. С оглед изхода на делото, на основание чл. 50 ЗВАС, на подалата жалба страна следва да се присъдят направените разноски в размер на 10 лева. По изложените съображения и на основание чл. 28 ЗВАС във връзка с чл. 42, ал. 3 ЗАП Върховният административен съд реши

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** заповед № РД-02-14-294/26.05.2005 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, с която е било отказано предоставянето на достъп до обществена информация, поискана от Силвия Николаева Йотова със заявление №V8-783/11.05.2005 г.

**ИЗПРАЩА** на министъра на регионалното развитие и благоустройството преписката по подаденото от Силвия Николаева Йотова заявление №V8-783/11.05.2005 г., за решаването ѝ по същество. **ОСЪЖДА** Министерството на регионалното развитие и благоустройството да заплати на Силвия Николаева Йотова от София, ул. „Оборище“ № 44, ЕГН 6511146418, разноски в размер на 10 лева. Решението може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщението до страните пред петчленен състав на Върховния административен съд.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Андрей Икономов

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/Жанета Петрова

/п/Таня Вачева

Предишно Р/О:

## РЕШЕНИЕ

№ 10731

София, 01.11.2006

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България – Петчленен състав – II колегия**, в съдебно заседание на деветнадесети октомври две хиляди и шеста година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

КОНСТАНТИН ПЕНЧЕВ

ВАНЯ АНЧЕВА

**ЧЛЕНОВЕ:**

ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

МАРИЕТА МИЛЕВА

ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА

при секретар Григоринка Любенова и с участието  
на прокурора Лиляна Кръстанова изслуша докладваното  
от съдията ВАНЯ АНЧЕВА  
по адм. дело № 7669/2006.

Производството е по реда на чл. 33 и сл. от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), вр. с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по касационна жалба на Министъра на регионалното развитие и благоустройството против решение № 5451/22.05.2006 г. по адм. д. № 6363/2005 г. на тричленен състав на Върховния административен съд, пето отделение. По подробно изложени доводи за допуснати нарушения на материалния закон при постановяването на обжалвания съдебен акт, се иска неговата отмяна, на основание чл. 218б, ал. 1, б. „в“, пр. 1-во от ГПК.

Ответникът – Силвия Николаева Йотова, чрез упълномощения си процесуален представител, застъпва становище за неоснователност на касационната жалба.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение, че съдебното решение е правилно.

Върховният административен съд, петчленен състав, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с въведеното касационното оплакване, приема за установено следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС, от надлежна страна, имаща право и интерес от обжалването, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

С обжалваното решение е отменена като незаконосъобразна Заповед № РД-02-14-294/26.05.2005 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството (РРБ), с която е постановен отказ за достъп до обществена информация по подаденото от Силвия Николаева Йотова – журналист от вестник „Новинар“, заявление № V8-783/11.05.2005 г. За да постанови този резултат тричленният състав е приел, че е допуснато нарушение на чл. 15, ал. 1 от Закона за административното производство (ЗАП) относно изискването за произнасяне на органа с мотивирано решение. Административният акт не съдържа фактите, послужили като основание за постановения отказ за достъп до търсената обществена информация. Поради отсъствието на съображения за издаването на акта, не може да бъде извършена съпоставка за съответствието му с материалния закон, което според решаващият състав води до отмяната му. Паралелно с това са развити съображения, че следва да бъде проведена и процедура по чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ за уточняване съдържанието на заявлението в частта, с която е поискано предоставянето на съпътстващите предложения за концесия оценки по чл. 6, ал. 2 от Закона за концесиите (ЗК, отм.). По тези съображения тричленният състав на ВАС е отменил атакуваната заповед и е върнал преписката за ново произнасяне по подаденото заявление с правно основание чл. 24 от ЗДОИ. Решението съответства на закона.

Решаващият състав правилно е констатирал, че обжалваната заповед не съдържа мотиви относно конкретните факти, които са били преценени от административния орган като основание за постановения отказ за достъп до обществена информация. При липсата на данни, установяващи твърдението на министъра на РРБ, че се касае за класифицирана информация по смисъла на чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и с оглед липсата на изложени фактически основания за определяне на информацията, съдържаща се в цитираните в заявлението документи като съставляваща служебна тайна, съдът не разполага с възможността да провери неговата правилност. Твърдението, че информацията, инкорпорирана в договора за концесия, сключен между касатора и „Автомагистрала Тракия“ АД и съответно – в оценките по чл. 6, ал. 2 от ЗК (отм.), попада в категорията, съставляваща служебна тайна, не я идентифицира като такава. В самото решение на органа по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ е посочена само принадлежност към съответната категория информация, съгласно чл. 26 от ЗЗКИ, но не са изложени мотиви по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата обществена информация съставлява служебна тайна, което от своя страна не позволява на съда да упражни ефективен контрол за законосъобразност на отказа за предоставянето ѝ. Чрез тълкуване на разпоредби от ЗДОИ и ЗЗКИ съдът не може да издирва аргументите, довели до атакувания отказ за достъп до обществена информация, с което да допълва съдържанието на акта. Тази дейност следва да извърши органът, който е задълженият публичноправен субект по ЗДОИ, а именно – министърът на РРБ или определено от него лице по чл. 28, ал. 2 от закона. Липсата на мотиви към отказа на административния орган да предостави търсената от заявителката обществена информация, не позволява на съда да прецени законосъобразността на обжалваната заповед. Нарушеното изискване за форма на акта по чл. 15, ал. 2, т. 3 от ЗАП е абсолютно основание за отмяната му, т. к. предполага липса на юридически факт, който да породи упражненото от органа публично субективно право. Само на това основание за-

поведта е подлежала на отмяна – по аргумент на чл. 41, ал. 3, предл. 2 от ЗАП, вр. с чл. 11 от ЗВАС, поради което атакуваното решение е правилно. Останалите касационни оплаквания са неотнормими към този извод, ето защо обсъждането им е безпредметно, т. к. дори и да са основателни, не биха могли да променят правилността на крайния извод на съда за незаконосъобразността ѝ. Съдебни разноски не се претендират, поради което и не следва да бъдат присъждани.

Водим от горното и на основание чл. 40, ал. 1, пр. 1-во ЗВАС, Върховният административен съд, петчленен състав

**РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** решение № 5451 от 22.05.2006 г. по адм. дело № 6363/2005 г. на Върховния административен съд, пето отделение. Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/Константин Пенчев  
/п/Ваня Анчева  
**секретар:** **ЧЛЕНОВЕ:** /п/Виолета Главинова  
/п/Мариета Милева  
/п/Илияна Дойчева



# **ДЕЛО**

*Христо Христов  
(в. „Дневник“)  
срещу  
Националната  
разузнавателна служба*



## ***Христо Христов (в. „Дневник“) срещу Националната разузнавателна служба***

*I инстанция – а.д. № 687/2005 г., на СГС,  
Административно отделение, III-г състав  
I инстанция – а.д. № С 31/2005 г., на СГС,  
Административно отделение, III-г състав  
II инстанция – а.д. № 3С-321/2006 г. на ВАС,  
Пето отделение*

### **Заявление:**

В края на 2004 г. журналистът от в. „Дневник“ Христо Христов подава заявление до директора на Националната разузнавателна служба (НРС). Със заявлението си той иска достъп до материали от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност (ДС) от периода 1971–1979 г. Информацията му е необходима за включването на конкретни факти в документална книга за убийството на писателя Георги Марков през 1978 г., в Лондон, върху която журналистът работи.

### **Отказ:**

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор на заявлението.

### **Жалба:**

Мълчаливият отказ е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). Освен доводите за незаконосъобразност на отказа, в жалбата е посочено, че журналистът вече е проучвал архивите на Министерство на вътрешните работи (МВР), Министерство на външните работи (МВНР), Държавния архивен фонд и Върховния касационен съд. Също така, Христов многократно е публикувал информация по темата и без съмнение въпросът е от висок обществен интерес, поради което следва да се осигури достъп до поисканата информация.

**Развитие пред I инстанция:**

На първото заседание (закрито) по делото журналистът представя редица доказателства в подкрепа на твърдението си, че вече е проучвал материали по темата в архивите на други институции. Съдът отлага делото, с оглед възможността ответната страна да се запознае с представените доказателства, както и да представи свои.

На второто съдебно заседание (закрито) по делото представителят на ответника твърди, че не знае дали поисканата информация съществува в Националната разузнавателна служба (НРС), тъй като същата не можело да бъде намерена сред документите, съхранявани от НРС. В същото време твърди, че поисканата информация е маркирана с гриф за сигурност като държавна тайна. Адвокатът на жалбоподателя изтъква, че според трайната практика на Върховния административен съд, голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че определен документ не може да бъде открит, не е достатъчно да обоснове отказ за достъп до информация. В тези случаи съответният административен орган следва да ангажира доказателства, че търсеният документ е унищожен с решение на експертна комисия; респ. че е архивиран, като се посочат данни, позволяващи издирване на местонахождението му, или че е изгубен и е съставен съответният констатилен протокол, удостоверяващ този факт. Представени са и писмени бележки, в които се навеждат доводи за незаконосъобразност на твърдението, че поисканата информация представлява държавна тайна.

Делото е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение от 14 март 2006 г. състав на СГС отменя като незаконосъобразен мълчаливия отказ на директора на НРС за предоставяне на исканата информация и задължава директора на НРС да предостави достъп до поисканата информация, след провеждане на задължителна процедура по декласификация на информацията по реда на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Съдът намира за неоснователно възражението на ответника, че не е задължен субект

по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ, за което намира основание в разпоредбата на параграф 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗКИ. Действително НРС, по смисъла на параграф 1, т. 1 от ДР на ЗЗКИ, представлява „служба за сигурност“, но формулирайки това понятие, законът не изключва качеството му на държавен орган, визиран в чл. 3 от ЗДОИ, за когото да липсва качеството на задължен субект по този закон.

Във връзка с изложените в съдебното производство доводи на процесуалните представители на НРС – защо считат, че не следва да бъде предоставен достъп до исканата информация, поради класифицирането ѝ като държавна тайна, съдът отбелязва следното: Видно от представените по делото доказателства, на първа страница на всеки от поисканите документи има гриф „Строго секретно“, с дати на засекретяване в периода 1971–1979 г. С разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ на съда е предоставено право на контрол върху маркирането с гриф за сигурност. Приложението на тази разпоредба е затруднено, тъй като органът, извършил съответното класифициране, не съществува в правния мир. Документите са издавани от подразделения на бившата ДС, които не попадат сред изброените в пар. 1, т. 1 от ЗЗКИ „служби за сигурност“. Материалите са изготвени и класифицирани като защитена информация, преди влизане в сила на ЗЗКИ, поради което в случая следва да намери приложение разпоредбата на пар. 9, т. 1 от Предходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗЗКИ, съгласно която изготвените до влизане в сила на закона документи, обозначени със степени на секретност „строго секретно“, се считат за обозначени с ниво на класификация за сигурност съответно „секретно“, като сроковете се изчисляват съгласно чл. 34, ал. 1 и се броят от датата на създаването им. Следователно, по отношение на всички изискани документи по заявлението за периода 1971–1979 г. следва да бъде извършена преценка за наличието на изтекъл срок на защита по ЗЗКИ – за тези, които са обозначени с гриф „строго секретно от особена важност“, срокът е 30 г., за „строго секретно“ – 15 г.

Съдът установява, че по делото не са представени доказателства административният орган да е изпълнил разпоредбата на пар. 9, ал. 2

от ПЗР на ЗЗКИ, който предвижда задължение в срок до 1 г. от влизането в сила на ЗЗКИ, ръководителите на съответните единици да приведат в съответствие с изискванията на закона и нормативните актове по прилагането му, материалите и документите, съдържащи класифицирана информация. В този смисъл разпоредбата на чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ визира, че след изтичане на посочените по-горе срокове за защита, нивото на класификация се премахва и достъпът до нея се осъществява по реда на ЗДОИ, а чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ предвижда в срок от една година след изтичане на срока за защита, същата да се предостави на Държавния архивен фонд.

Ето защо, според магистратите, постановеният мълчалив отказ на директора на НРС за предоставяне на достъп до обществена информация следва да бъде отменен като незаконосъобразен и на основание чл. 41 от ЗДОИ да се задължи органът да предостави исканата обществена информация, след като изпълни указаната от съда процедура по декласификация.

**Касационна жалба:**

Решението на СГС е обжалвано от директора на НРС пред ВАС.

**Развитие пред II инстанция:**

През м. февруари 2007 г. делото е разгледано в закрито съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение от 11 юни 2007 г. състав на ВАС, Пето отделение, оставя в сила решението на СГС. С решението си магистратите отхвърлят аргументите на НРС, изложени в касационната ѝ жалба. Съдът приема, че със ЗДОИ законодателят не е изключил НРС от кръга на институциите, задължени да предоставят информация на гражданите. Правото на информация подлежи на ограничаване, когато исканата информация е класифицирана. Дори в някои от тези случаи обаче, гражданите пак имат право да получат поисканата информация. Такъв е случаят по чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ, когато срокът за защита на инфор-

мацията е изтекъл и следва да се премахне нивото на класификация. Според магистратите, правилно СГС е поставил въпроса защо при тези обстоятелства информацията не е предоставена на Държавния архивен фонд, съгласно чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ. Отхвърлен е и аргументът на НРС, че информацията не е обществена, защото се засягат чуждестранни лица. Според съдебния състав, исканата информация е обществена, защото от нея заявителят може да си състави мнение за дейността на службата за сигурност през периода на социализма. В решението се добавя, че не заявителят трябва да доказва, че институцията съхранява поисканата информация, поради което е неоснователен аргументът на НРС, че не е доказано службата да притежава документите. Напротив, институцията най-добре знае какво, в какъв обем и вид съхранява и е длъжна да отрази тези обстоятелства в писмения си отговор по ЗДОИ. Решението е окончателно.

**СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП  
ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ 2005–2008 г.**

**ЧЕТВЪРТА ЧАСТ  
СБОРНИК С КОМЕНТАР**

**Авторски текст и съставителство:  
адв. Александър Кашъмов,  
адв. Кирил Терзийски**

*Българска*

Редактор *Михаил Гочев*  
Художник *Дамян Дамянов*  
Предпечатна подготовка *Надежда Тошева*  
Технически редактор *Божидар Стоянов*

Формат 70/100/16    Печатни коли 17,25

Сиела софт енд паблишинг АД  
1463 София, бул. „Патриарх Евтимий“ 80 А  
тел./факс (02) 954 10 30  
www.ciela.net    e-mail: booksales@ciela.net  
Печатна база Сиела