

СЪДЕБНИ ДЕЛА
ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП
ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ
ТРЕТА ЧАСТ
СБОРНИК

Авторски текст и съставителство:
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ 2005



Издава
Фондация
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



С финансовата подкрепа на
ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО

СЪДЕБНИ ДЕЛА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Трета част
Сборник

Авторски текст и съставителство:

© адв. Александър Кашъмов

© адв. Кирил Терзийски

Редактор:

© д-р Гергана Жулева

© Програма Достъп до Информация, 2005

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.

ISBN 954-9953-37-8(т.3)

Уважаеми читатели,

Пред вас е третата част на поредицата, издавана от Програма Достъп до Информация - Съдебни дела по закона за достъп до обществена информация. Как стана така, че една от най-интересните истории, свързани с прилагането на Закона за достъп до информация в България, е съдебната практика?

Първо, поради липсата на институция, която да преглежда и предлага разрешение на споровете между търсещите и предлагащите информация, друга освен съда. Именно поради това практиката му е интересна и за тези, които прилагат закона, и за тези, които упражняват правата си по него.

Второ, поради това че търсенето и получаването на информация се оказва една трудна борба, в която правилата трябва да се спазват много стриктно, в противен случай успех няма да има. Практиката на съда ни показва границите на интерпретациите.

В доклада на Министъра на държавната администрация от миналата година за състоянието на администрацията се изнасят позитивни данни. За 2004 година в 268 административни структури са постъпили 49 653 заявления - от тях 38 356 устни и 11 297 писмени. Министърът отчита само 469 отказа и 190 заявления, оставени без да бъдат разгледани. Човек остава с впечатлението, че информация по-често се предоставя, отколкото отказва, и това наистина е така - според изнесените данни. Ако сравним обаче за каква информация се спори у нас и за каква - в други страни, може и да се усъмним в позитивните резултати.

Имаме ли наистина бърз и удобен достъп до информация, която се създава и съхранява от публичните институции? Колко достъпни са публичните регистри?

Възможно ли е, ако прозрачността е станала втора природа на българските институции, да се внесе в Народното събрание закон, който, противно на всичко извоювано за 15 години, предлага засекретяване на цяла една институция - МВР? Не, не е възможно, и точно поради това е необходимо да упражняваме своето право на информация още по-упорито и докрай и да разказваме на хората за това в книги като тази.

Законът за свобода на информацията или както е известен в България - Законът за достъп до обществена информация, не е един от законите, уреждащи административната реформа или някаква част от отношенията между администрация и граждани. Този закон е за основите на демокрацията, която предполага преди всичко информирано участие. Степента на откритост на институциите е степента на зрялост на демократичния живот.

Българският закон беше приет преди Препоръка (2002)2 относно достъпа до официални документи на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Докато бъде приведен в съответствие с Препоръката в Съвета на Европа, започнаха обсъждания по Конвенция за достъп до официални документи. Все по-силно става движението на застъпниците за свобода на информацията.

Все по-ясно за всички става, че изключително малко са рационалните аргументи за повечето от широко формулираните ограничения на правото на достъп до информация. Прецизността е изискване, но не към търсещите, а към тези, които отказват информация. Те са тези, които трябва да мотивират своите откази, така че да бъде защитено преди всичко правото на обществото да знае.

Надявам се, че с тази книга ние допринасяме за куража на тези, които желаят да участват в битката за свободата на информация, т.е. да се чувстват свободни хора.

Гергана Жулева, Директор на ПДИ

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪДЕБНИ ДЕЛА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	7
ЗНАЧЕНИЕ НА СЪДЕБНИТЕ ДЕЛА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ.....	9
ПОСТАНОВЕНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОТ СЪДА, ПО ДЕЛА НА ПДИ ПРЕЗ 2004 Г.	11
ТЪРСЕЩИТЕ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	12
ДЕЛА, ПОДКРЕПЯНИ ОТ ПДИ	16
ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАБЛЮДАВАНИТЕ ОТ ПДИ ДЕЛА	17
КОЙ ИМА ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ?	20
ПОДСЪДНОСТ НА ЖАЛБИТЕ СРЕЩУ РЕШЕНИЯ ЗА ОТКАЗ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	22
ФОРМУЛИРАНЕ НА ИСКАНЕТО ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	24
СЪЩЕСТВУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА	28
УНИЩОЖАВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА.....	30
СЪОБРАЗЯВАНЕ С ПРЕДПОЧИТАНАТА ОТ ЗАЯВИТЕЛЯ ФОРМА НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	30
РЕШАВАНЕ ПО СЪЩЕСТВО. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ	34
ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП	36
Европейски стандарти относно ограниченията на достъпа до информация	37
Съдебна практика по ограниченията на правото на достъп до информация.....	39
Достъп до публични заседания	40
Достъп до записи от обсъждания Ограничение относно подготвителни документи	41
Държавна и служебна тайна.....	43

Защита на интересите на трето лице	49
Търговска тайна	51
Баланс на интереси	52
Проблеми при балансирането на интереси	53
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	55
ПРИЛОЖЕНИЯ	57
ДЕЛО Васил Чобанов срещу Висш съдебен съвет	59
ДЕЛО Христо Христов срещу Министерство на вътрешните работи	79
ДЕЛО Юрий Иванов срещу АДВФК	125
ДЕЛО Любов Гусева срещу Община Видин	157
ДЕЛО Любов Гусева срещу Община Видин	177
ДЕЛО Кирил Терзийски срещу Министерство на финансите	203
ДЕЛО Кирил Караиванов срещу Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“	243
ДЕЛО Дияна Бончева срещу Сметна палата	267
ДЕЛО Тодор Янакиев срещу Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“	305
ДЕЛО Георги Милков срещу Община Разград	333
ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	350

СЪДЕБНИ ДЕЛА

*по Закона за достъп
до обществена
информация
2004 - 2005 г.*

*Александър Кашъмов
Кирил Терзийски*

ЗНАЧЕНИЕ НА СЪДЕБНИТЕ ДЕЛА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

В българския Закон за достъп до обществена информация не е предвидено създаването на независима институция, която да осъществява контрол по прилагането му. Това се дължи отчасти на времето, когато е приет - 2000 г. В по-новите закони за достъп до (или свобода на) информацията обикновено фигурира такава институция, наречена комисия, комисар, омбудсман, натоварена със специфични функции по отношение контрола върху изпълнението им¹. Комисарите по достъп до информация обикновено разглеждат жалби срещу нарушения на задължените да предоставят информация институции, като издават според различните закони и в различни ситуации решения, предписания, препоръки, указания. Освен това се занимават с обучения на администрацията, подпомагането ѝ в процеса на прилагането на закона и с разясняване на правото на достъп до информация сред обществото. Изготвят периодични доклади, в които отразяват наблюденията си по приложението на законодателството за достъп до информация.

С приетите по-скоро (през 2002 г.) закони за защита на личните данни и на класифицираната информация бяха създадени комисии, които да работят за по-ефективното им прилагане. Комисията за защита на личните данни има власт да разглежда индивидуални жалби срещу действията или бездействията на т. н. администратори на данни, да издава решения, да дава предписания. Държавната комисия за сигурност на информацията пък има правомощия, свързани с контрола по изпълнението на Закона за защита на класифицираната информация.

От изложеното се вижда ясно, че е налице дисбаланс между предвидените механизми на контрол на приложението на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и тези за приложението на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ).

Тук трябва да се отчете един важен момент относно съотношението между правото на достъп до информация и неговите ограничения. Според тълкуването, което дава Конституционният съд на правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, гарантирано от чл. 41 от Конституцията, това право е принцип, а ограниченията му са изключение. Същото тълкуване произтича и от практиката на Европейския

¹ Така е в законите на Словения, Сърбия, Босна и Херцеговина, Мексико.

съд за правата на човека по чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, и от формулировката на чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права. То е най-отчетливо отразено в специално посветения на правото на достъп до официални документи акт на Съвета на Европа - Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на държавите-членки. Казано с прости думи, това тълкуване идва да утвърди положението, че откритото, честно и отчетно управление е непреходна ценност на гражданското общество, а прикриването на отделни действия в рамките на публичните институции трябва да е временно, по изключение, с конкретна законна цел, и добре мотивирано.

С оглед на описаната ситуация става ясно колко важно значение има практиката на съдилищата по прилагането на ЗДОИ. Съдът у нас е единственият гарант за защитата на правото на гражданите на достъп до информация². Чрез съдебните решения по такива спорове получават тълкувание неясни разпоредби в закона. Решаването на определени въпроси пък открива пътя за създаването на постоянна административна практика по тях и за предвидимост на поведението на администрацията при изпълнение на задълженията ѝ да предоставя информация. В тази връзка следва да се отбележи и засиленият интерес към обучения на публичната администрация по ЗДОИ, ЗЗЛД и ЗЗКИ чрез представяне на конкретни казуси и съдебни решения. Узнаването на тези дела от гражданите посредством медиите пък ги окуражава да отстояват правото си на достъп до информация. Един от неизбежните резултати от съдебните дела по ЗДОИ е практическото реализиране на изведеното от Конституционния съд правило за стеснително тълкуване на ограниченията на правото на информация. Крайният ефект е постепенното превръщане на институциите в прозрачни и отчетни пред обществото, открити за обществен дебат и готови да се съобразяват с критика. За гражданите пък ефектът е, че могат все повече да реализират ефективно свои права и законни интереси.

² Това, разбира се, не трябва да се схваща само по себе си като дефицит на практическото приложение на ЗДОИ. Следва да се подчертае, че в държави с дълбоки традиции в областта на свободата на информацията като САЩ и Холандия контролът по прилагането на съответния закон също се осъществява само от съдилищата.

**ПОСТАНОВЕНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОТ СЪДА,
ПО ДЕЛА НА ПДИ ПРЕЗ 2004 г.**

През 2004-2005 г. съдилищата постановиха петдесет и две решения и осемнадесет определения по 54 дела за достъп до информация, подкрепени от ПДИ.

Постановените определения са два основни вида. Такива, с които се оставя жалбата без разглеждане поради процесуална пречка, или такива, с които се коригира подсъдността на жалбата срещу отказа и се изпраща делото на съответния компетентен да разгледа жалбата съд.

От петдесет и двете постановени съдебни решения двадесет и четири са постановени от съда като първа инстанция (СГС - 12 и тричленен състав на ВАС - 12). От тях в девет случая СГС е отменил отказа и в три е отхвърлил жалбата. ВАС също е отменил отказа в девет случая, а в останалите три е отхвърлил жалбата.

Като касационна инстанция ВАС се е произнесъл с решения в този период двадесет и осем пъти (тричленен състав - 17 и петчленен състав - 11). Случаите, в които касационната жалба е подадена с подкрепата на ПДИ, са четиринадесет, точно колкото и тези, в които касационен жалбоподател е бил административният орган. В пет случая касационните жалби на ПДИ са уважени, докато уважените касационни жалби, подадени от администрацията, са три.

Особено интересна е статистиката за жалбоподателите (първоначалните заявители), ответниците и основанията за отказ да се предостави информация.

Най-често търсеци информация, а впоследствие жалбоподатели са били неправителствени организации (20), на второ място - граждани (19), а на трето място - журналисти (15).

Най-често информация е била търсена от централни органи на изпълнителната власт (29). В седем дела, ответникът е публичноправен субект³, различен от държавните органи, в пет - орган на изпълнителната власт на местно ниво, в седем - орган на съдебната власт и едва в две - юридическо лице, извършващо дейност, финансирана със средства от държавния бюджет.

³ Националната здравноосигурителна каса и Сметната палата.

По отношение на отказите следва да се отбележи, че изричните откази (32) са доста повече от мъчливите (22). Най-често срещаните основания при изричните откази са - информацията засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ (9) и информацията няма самостоятелно значение и е свързана с оперативна подготовка на актове на съответния орган (7).

ТЪРСЕЩИТЕ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

От приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 г. досега правният екип на *Програма Достъп до Информация (ПДИ)* е консултирал над 2500 случая. От тях над 90% са по оплаквания за отказан или възпрепятстван по друг начин достъп до информация, намираща се в публичните институции⁴. Основните категории търсещи информация са граждани, неправителствени организации и журналисти. В някои случаи консултация от ПДИ търсят и представители на публичната администрация, които са получили заявления за достъп до информация. Те се интересуват как да приложат правилно закона и да не бъдат атакуеми действията им като незаконосъобразни.

Търсене на информация от гражданите

В редица случаи гражданите се интересуват от информация, с помощта на която да решат друг свой проблем - например да съберат доказателства от значение за признаването на тяхно право (на собственост, на обезщетение). В други случаи те искат да узнаят волята, която стои зад определено управленско решение, което ги засяга (защо нямат право на обезщетение, по един и същи начин ли се решават дадени въпроси спрямо различни хора). В някои случаи просто искат да предизвикат „отваряне“ на институциите, като питат например какви са размерите на даренията за благотворителност от президента, правителството, министъра на вътрешните работи. Най-сетне, в отделни случаи, те действат в името на общностни цели. Такова е питането относно налаганите санкции на фирма, която изгребва чакъл от дъното на река Джерман. Искането за информация е резултат от безпокойството на жителите на няколко села в близост до реката, тъй като вследствие на изгребването земните пластове пропадат.

⁴ Значително по-малък процент от случаите обхваща оплаквания за нарушения на защитата на личните данни или на свободата да се получава и разпространява информация или свободата на изразяване.

Така посочените видове причини гражданите да търсят информация понякога се срещат в комбинация. Например в първата фаза търсенето на информация е продиктувано от стремеж да се съберат документи, а във втората - да се установи каква дейност стои зад дадено управленско решение (какво е довело до обявяването на държавна фирма, която е в процес на приватизация, в несъстоятелност). Среща се и комбинация между предизвикването на отваряне на институциите към гражданите и действащото в името на общностна цел.

Понякога гражданите полагат сериозни лични усилия за упражняването на правата си по ЗДОИ. След първоначални консултации от правния екип на ПДИ те формулират самостоятелно заявления за достъп до информация и дори подават жалби до съда. С помощта на ЗДОИ г-н Караиванов събра обемна документация, свързана с нередности в управлението на държавната фирма „Брилянт“ - Крушето. Предоставянето на тези документи в прокуратурата доведе до внасяне на обвинителен акт в съда. Усилията понякога включват и развиване на „техники“ за получаване на една и съща информация от две различни институции, които я притежават. Така при отговори на идентични заявления през 2004 г. се оказа, че според Министерския съвет е взето решение за изграждане на ядрена централа „Белене“ на 29.04.2004 г., а според Министерството на енергетиката и енергийните ресурси - не.

Търсене на информация от неправителствени организации

Неправителствените организации търсят постоянно информация във връзка с изпълнението на мисията си. Някои от тях периодично искат една и съща информация, с цел да установят каква е държавната политика в определена област и да се опитат да й въздействат чрез застъпничество. Така например *Центърът за независим живот* ежегодно подава заявления по ЗДОИ, с които иска информация за разходването на държавния бюджет и въобще политиката по отношение на хората с увреждания. Интересен е фактът, че с течение на годините отказите на такава информация намаляха, тъй като институциите постепенно свикват с търсенето ѝ и са в състояние на готовност да я предоставят. Други неправителствени организации активно търсят информация във връзка с дадени събития или управленски решения, които ги интересуват. Така например организациите, работещи в областта на защитата на околната среда, са активни в искането на повече информация за конкретен проект или държавна инициатива. Така например *НД „Екогласност“* и *Информационен и учебен център по екология* търсят информация относно строежа

на ядрена централа „Белене“, сдружение „Зелени Балкани - Пловдив“ се интересува от анализите, изготвени за приватизацията на „Средна гора“ АД, Екологично сдружение „За земята“ подава заявления за информация, свързана с Национален парк - Пирин.⁵ Понякога целта е да се осветли определена тема, например доколко и как са провеждани обществени обсъждания по големи проекти, финансирани от международни финансови институции. „Центърът за неправителствени организации“ в Разград и „Обществен барометър - Сливен“, пък целят стимулирането на политика на прозрачност у представителите на местната власт и на централната власт по места.

Търсене на информация от журналисти

Непосредствено преди и след приемането на ЗДОИ някои от журналистите, с които екипът на Програма Достъп до Информация се срещаше, бяха скептични относно ползата от закона. Дори имаше мнения, че той ще ограничи правото им да получават информация, тъй като предвижда процедура и срокове за отговор на заявленията.⁶

Картината, която се наблюдава в момента, е радикално различна. Журналисти дори от най-влиятелните печатни и електронни медии ползват редовно ЗДОИ. Също така те водят и съдебни дела срещу отказ да им се предостави информация, при това със сериозен успех. По правило тези дела са широко отразени в една или повече медии и имат важно значение за промяната на практиките в съответните институции в посока по-голяма отвореност към гражданите.

Първата жалба на журналист срещу отказ по ЗДОИ е тази на Алексей Лазаров от в. „Капитал“ през 2001 г. Беше оспорен аргументът на Министерския съвет, че стенограмите от заседанията му по начало попадат в едно от ограниченията на правото на достъп, предвидено в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.⁷ Успехът на журналиста беше стимул и за други негови колеги да предприемат съдебна битка за прозрачност на институциите на

⁵ Всички тези, както и много други организации, подават множество заявления и по много други въпроси. Тези са посочени само за пример.

⁶ Оказва се, че сходна реакция на журналистическите гилдии при приемането на законите за свобода на информацията се наблюдава в редица страни в Централна и Източна Европа и в Латинска Америка.

⁷ Материалите по делото са публикувани в, Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация, изд. Програма Достъп до Информация, София 2002, с. 149-182.

власт. Васил Чобанов от радио „Нова Европа“ подаде жалба срещу отказ на Министерския съвет да предостави стенограма от друго свое заседание в началото на 2003 г. През 2004 г., след законовото установяване на публичността на заседанията на Висшия съдебен съвет (ВСС) и последвалия отказ на съвета да допуска до тях желаещите журналисти, Чобанов заедно с колегите си Богдана Лазарова, Петя Владимирова и Елена Енчева⁸ се обърна за защита към Върховния административен съд. Освен с позитивното решение на ВАС, изпълнено от ВСС, случаят остава в историята и като първото дело за защита на правото на информация, съвместно заведено от журналисти от различни медии.⁹

За защита на правото си на достъп до информация към съда се обърна и Христо Христов от в. „Дневник“, чието журналистическо разследване по случая около убийството на писателя Георги Марков в Лондон през 1978 г. срещна пречки заради отказите на министъра на вътрешните работи и директора на националната разузнавателна служба. Успешно завършилото дело срещу отказа на първия и отпечатването на книгата на Христов „Убийте Скитник“, придобила за изключително кратко време международна известност, са поредното послание към гражданите да отстояват правото си на достъп до информация.

Зоя Димитрова от в. „Монитор“ поиска от Президента на България информация от доклада на службите за сигурност по повод участието на български фирми в търговия с Ирак по програмата „Петрол срещу храни“. Последвалият отказ се обжалва в съда. Друг емблематичен случай беше обжалването през 2003 г. от електронното издание „Всеки ден“ на отказ на министерството на външните работи да предостави дипломатическите ноти, разменени между България и Испания през 1970 г. относно статута на премиера Симеон Сакскобурготски. След решение на Софийския градски съд нотите бяха предоставени.

ЗДОИ се ползва от журналисти в работата им в съответния ресор. Законът се оказва ефективно средство, за да се изисква от съответните институции да поддържат постоянна практика на откритост. Павлина Трифонова, репортер от в. „24 часа“, отразяващ дейността на правителството, публикува цикъл от материали относно разходите на министрите за командировки в чужбина. Внезапно през 2004 г. практиката на Правителствената информационна служба да дава подобна информация се

⁸ Съответно от Дарик радио, вестник „Дневник“ и вестник „Сега“.

⁹ Четиримата журналисти бяха удостоени с награда „Златен ключ“ на церемонията за Деня на правото да знам, организирана от ПДИ.

замени с отказ. Той беше обжалван и след съдебно дело, радвашо се на публичност, правителствената дирекция беше осъдена да предостави искания достъп, което и стори. Сходна е историята на Таня Петрова от в. „Сега“, която получи отказ на достъп до разрешенията за надпланов прием на ученици в елитните гимназии, подписани от министъра на образованието. ВАС отмени отказа и Министерството на образованието предостави частичен достъп, заличавайки имената на децата и родителите им от съответните документи.¹⁰

Не само журналисти от централните медии подават жалби срещу откази по ЗДОИ. През 2003 г. Дияна Бончева от в. „Тунджа“ потърси съдебна защита в два случая. В единия Върховният административен съд отмени отказ на председателя на Сметната палата да предостави информация от публичния регистър на имуществата на лицата, заемащи висши държавни длъжности.¹¹

Ползването на ЗДОИ от журналисти и най-вече воденето на съдебни дела от тях е сериозен стимул за прилагането на закона. Институциите се насочват към изпълнение на задълженията си, за да се застраховат срещу постоянна критика. Гражданите пък научават чрез медиите за правото на достъп до информация и неговата мощ, което ги окуражава да го упражняват. В крайна сметка резултатът е натиск за прозрачност на управлението. Допълнителен резултат е консолидирането на медиите и журналистите в случаи на законодателни промени, касаещи правото на достъп до информация и неговите ограничения, т.е. те категорично са приели това право като част от свободата на словото и се застъпват срещу опитите за влошаване на регламентацията му.

ДЕЛА, ПОДКРЕПИНИ ОТ ПДИ

През първата година от приемането на Закона за достъп до обществена информация в ПДИ постъпиха ограничен брой оплаквания от откази на администрацията, поради което бяха подкрепени почти всички желаещи да подадат жалба до съда. Още тогава обаче стана ясно, че оказването на безплатна за търсещите информация правна помощ трябва да следва някакви критерии. Този въпрос придоби практическа значимост с нарастването на броя на хората и организациите, потърсили правна помощ от екипа на ПДИ.

¹⁰ Решение № 9130/04 г. по а.д. № 4544/04 г. на ВАС, Пето отделение.

¹¹ Решение № 3508/04 г. по а.д. № 10889/03 г. на ВАС, Пето отделение.

Екипът поема случаи в съответствие със следните критерии:

- Поставя ли се въпрос за тълкуване на закона от важно значение за прилагането му;
- Налице ли е висок обществен интерес от търсената информация;
- Какви са възможностите на търсещия информация сам да поеме защитата на правото си.

В едни от случаите преобладава първият критерий. В тях се поставят различни въпроси по тълкуването на законите с цел увеличаването на обхвата на достъпната информация, стеснителното тълкуване на ограниченията на достъпа до информация, създаването на ясни правила, а оттук и ясни задължения за предоставяне на определени категории информация. Изясняването на въпросите относно обжалваемостта на мълчаливите откази по заявления за достъп до информация, относно изискванията към публичните институции да докажат и обосноват класифицирането на дадена информация като държавна тайна, относно балансирането в полза на общественения интерес за достъп до документацията, свързана с обществените поръчки, са все резултат от дела, по които водещ проблем е тълкуването на закона.

Като пример за дела, в които преобладава вторият критерий, може да се посочат тези срещу отказите да бъде предоставени: докладът на службите за сигурност относно участие на български фирми в търговия с Ирак; документи, отнасящи се до писателя Георги Марков; договорите на държавата с фирмите „Краун Ейджънтс“ и „Майкрософт“ и др. подобни. Редица дела, подпомогнати от ПДИ, съответстват и на двата критерия, например свързаното с достъп до договора с „Краун Ейджънтс“.

В отделни случаи се поемат дела, заведени срещу откази по подадени от ПДИ заявления. Това се решава след преценка, че е възникнал проблем, обединяващ и двата споменати критерия. Пример за такова дело е вече цитираното, свързано с искане на копие от договора с „Краун Ейджънтс“.

ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАБЛЮДАВАНИТЕ ОТ ПДИ ДЕЛА

Повечето от наблюдаваните дела са изцяло или отчасти консултирани от правния екип на ПДИ. От тях се установяват два важни за правото на достъп до информация факта - към каква информация, съхранявана от публичните институции, е насочено търсенето и какво разрешение намират в съдебната практика въпросите, поставени при отказите.

През годините след приемането на ЗДОИ се натрупа практика, от която могат да се обобщят проблеми за получаването на определени видове информация, която трябва да бъде публична. Един от тях са договорите между държавата и частни фирми, особено когато става въпрос за сериозни публични разходи във връзка с изпълнението им. Такива са държавните сделки с Microsoft, „Магистрала Тракия“ АД, „Краун Ейджънтс“, Spesa Ingegneria. Тук се поставя въпросът за приложението на ограниченията на достъпа, свързано със защитата на третото лице, търговската тайна, държавната тайна. В някои случаи се иска достъп до информация, обхващаща правителствени проекти с висока стойност, които са важни за обществен интерес не само заради разходването на обществени средства, но и заради правото на чиста и здравословна околна среда и конкретно правото на участие в процеса на вземането на решения.

Оценки, доклади, отчети и информация за контролна дейност са другата категория информация, която се търси. Тук попадат докладите за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) на мащабни проекти и дейности. Оценките, които по закон предшестват решението за изграждане на ядрена централа „Белене“, се оказаха с проблематична достъпност. Проблеми възникнаха и с достъпа до протокол на ХЕИ за измерване на шума и до документацията относно акредитацията на болнични заведения. Сходни трудности се срещат при искане да се получат отчетите по изпълнение на договори на публични институции с фирми. Изброената информация се отказва в административната практика на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като няма самостоятелно значение. Докладите на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, активно търсени от журналисти, НПО и граждани, бяха отказвани през изминалите години на основание защитата на правата на трето лице и служебна тайна.¹²

Оценки, мнения, становища, изразени по един или друг въпрос на управлението, също могат да бъдат причислени към цитираната категория информация. Те са отразени в протоколите от обществени обсъждания на доклади за ОВОС, в стенограми от заседания на Министерския съвет, на Висшия съдебен съвет и други колективни органи на власт. Тук също има административна практика да се прилага чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

¹² През 2005 г. в АДВФК се положиха усилия за създаване на вътрешен ред за предоставяне на достъп до обществена информация и обучение на служители по ЗДОИ, поради което практиката им по предоставяне на одиторски доклади се променя.

Протоколи и становища от обществени обсъждания по ЗООС бяха отказани дори за мащабни проекти като автомагистрала „Люлин“, площадката за опасни отпадъци - Раднево, подготовката на проекта за мост Видин - Калафат, проекта за разширяване на Летище - София.

Съдържащите се в публичните регистри данни също са информация с проблематичен достъп. В някои от наблюдаваните от ПДИ дела се поставя въпросът за достъпа до данни от някои регистри, например регистъра на имуществата на лицата, заемащи висши държавни длъжности, регистъра на декларациите за липса на конфликт на интереси на експерти по ОВОС. Освен за данни от публичните регистри, в практиката има различни случаи на отказ на копия от документи заради съдържащи се в тях лични данни - актове за установяване на административни нарушения, издадени от министъра на образованието разрешения за надплатов прием на ученици. Оригиналнен беше отказът да бъде предоставен достъп до дипломатически документи, обменени между България и Испания през 1970 г., защото разкривали обществената идентичност на министър-председателя.

Някои искания за достъп до информация поставят въпроса за отчетността на публичните институции пред обществото. Такива питання обхващат различни теми, като се започне от информация за разходите на министрите за задгранични командировки и се стигне до информация за отчета на изпълнението на бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

Интересни са случаите, в които се иска достъп до засекретена преди приемането на ЗЗКИ информация. Тук, от една страна, се поставя въпросът за преразглеждането на засекретени в миналото документи по реда на § 9 от ПЗР на ЗЗКИ.¹³ Отделна категория информация е съдържащата се в документите на бившата Държавна сигурност. Тя се търси както от изследователи, така и от засегнатите хора.

Търси се и информация, която отразява или би отразила извършени нередности, засягащи обществото като цяло или отделни хора. Така например беше поискан достъп до доклада, изготвен от службите за сигурност, в резултат на проверка дали български фирми са участвали в търговия с Ирак по програмата „Петрол срещу храни“. Беше поискан и доклад на ВКП за контрол върху употребата на специални разузнавателни

¹³ Специфична категория информация са секретните постановления на Министерския съвет отпреди 1989 г.

средства. В хода на някои дела за достъп до информация се разкрива, че даден документ не е бил създаден, няма данни къде се намира, или пък че е бил създаден при съмнително спазване на условията за законност. Ето защо, защитата на правото на достъп до информация се явява средство и за тълкуване на ЗДОИ и свързаните с него закони, и за осигуряване на прозрачност, а и за превенция на нередности в администрацията и евентуална корупция. През 2004 г. събрани чрез ЗДОИ документи послужиха на прокуратурата, за да подкрепи с доказателства обвинителното заключение и да внесе обвинителен акт в съда.

КОЙ ИМА ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ?

На пръв поглед изглежда, че неяснота по въпроса: „Кой има право на достъп до информация?“, не би могла да съществува, тъй като ЗДОИ предоставя на всеки правото да поиска и получи достъп до обществена информация. Така по силата на чл. 4 от ЗДОИ от това право се ползват всички граждани на РБ, чужденците и лицата без гражданство, както и всички юридически лица. В това отношение ЗДОИ отразява напълно идеята, че не следва да съществуват никакви ограничения по отношение на заявителите, по какъвто и да е признак. Идея, заложена и в Препоръка (2002)2 на Съвета на Европа, според чийто Принцип III „Държавите-членки са длъжни да гарантират правото на всеки да получи достъп при поискване до официални документи, съхранявани от държавни органи. Този принцип се прилага без никаква дискриминация на каквото и да е основание, включително националност“.

Въпросът обаче бе поставен в съдебната практика с жалбата по повод нежеланието на кмета на Разград да се произнесе по заявление за достъп до информация, подадено от председателя на местната неправителствена организация - сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“¹⁴ - Георги Милков.

Накратко фактите са следните: След подаване на заявление за достъп до обществена информация, с писмо, подписано от секретаря на общината, е направено искане сдружението - заявител да докаже своята правосубектност, като предостави удостоверение за съдебна регистрация. Сдружението не представя исканите доказателства. От своя страна кметът

¹⁴ Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмета на Община Разград (а.д. № 78/2004 г. Разградски окръжен съд; а.д. № 3169/2005 г. ВАС, Пето отделение).

не се произнася по заявлението за достъп до информация в законоустановения 14 дневен срок, поради което сдружението подава жалба до окръжния съд срещу мълчалив отказ на кмета на общината.

Впоследствие окръжният съд остави жалбата без разглеждане и прекрати производството по делото, като прие, че в случая липсва мълчалив отказ. Този си извод окръжните съдии обосноваха със следния аргумент: „Въпреки дадените му указания, жалбоподателят не е представил исканите от кмета на общината доказателства за правосубектност (удостоверение за съдебна регистрация), а субекти на правото на достъп до обществена информация според чл. 4 от ЗДОИ са гражданите, чужденците, лицата без гражданство и юридическите лица; следователно едно сдружение на граждани е юридическо лице само когато е вписано като такава в съответния регистър и за да му бъде предоставен достъп до обществена информация то трябва да докаже своята правосубектност“¹⁵. Тоест възприета бе позицията, че след като сдружението не е доказало правосубектността си, то кметът не е бил сезиран с редовно заявление и следователно за него изобщо не е възниквало задължение да се произнесе по искането за достъп до информация.

С подкрепата на ПДИ, определението за прекратяване на окръжния съд бе атакувано с частна жалба пред тричленен състав на ВАС, който отмени същото като неправилно. В решението си съдебният състав изложи следните доводи относно твърдението, че е необходимо юридическите лица да доказват своята правосубектност в производството за достъп до обществена информация: „Достъпът до обществена информация е явление, вътрешно присъщо на (иманентно) гражданското общество. Затова чл. 41 от Конституцията на РБ, който е посветен на правото на информация, започва така: „Всеки има право“. Посочената конституционна разпоредба налага да бъде тълкувана разширително нормата на чл. 4, ЗДОИ. Това означава, че дори неправосубектни организации на граждани могат да търсят и имат право да получат всяка интересуваща ги обществена информация, независимо, че не са изрично посочени в тази правна норма. Особено пък когато търсената обществена информация е свързана с дейността на държавните органи. Затова в ЗДОИ липсва правна норма, която да задължава организацията на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност. Това изискване би било безсмислено при положение, че „всеки има право да търси и получава информация“

¹⁵ Определение № 2/14.02.2005 г. по а. д. № 78/2004 г. на Разградски окръжен съд.

(чл. 41, ал. 1, Конст.) и че по правило всяка организация се състои от членове, които (или поне част от тях) са физически лица, а всяко физическо лице има право на достъп до обществена информация¹⁶.

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

Съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ решенията за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация се вземат от **органите или определени от тях лица**, които са длъжни да уведомяват писмено и заявителя за **своето решение**. По този начин законът въвежда възможността всеки административен орган да предостави правомощията си по ЗДОИ на някои от подчинените му органи. Това обаче е само една възможност за административните органи. В ЗДОИ липсва изрично задължение за органите да определят служител по достъпа до информация, както това е направено в законите за достъп до информация на други държави или както е в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) по отношение служителя по сигурност на информацията.

Именно по тази причина административната практика е твърде разнообразна и различна в зависимост от редица фактори, сред които големина на институцията, наличие на бюджет и т. н. Така например в някои министерства министърът е упълномощил определен отдел да отговаря на заявленията за достъп, но само своите заместници да отказват информация. В други институции само ръководителят на съответната институция разполага с властта да отказва предоставянето на информация. Тези правомощия обикновено се описват в акт, издаден от ръководителя на институцията - заповед или вътрешен правилник по прилагане на ЗДОИ.

Поради изложеното не са никак редки случаите, в които има размиване между задължения да предоставя информация по ЗДОИ орган и лицето/ органа, подписал отказа.

В тази връзка, в предходната част на сборника, отбелязахме непосредствената и противоречива съдебна практика през 2003 г. относно подсъдността на жалбите срещу решенията за отказ, в случаите, когато те са подписани от лица, различни от съответния орган на власт. Тази практика бе илюстрирана с различния подход на ВАС по две от

¹⁶ Определение № 3335/13.04.2005 г. по а. д. № 3169/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

водените от ПДИ дела¹⁷. И в двата случая бе поискана информация от Министерски съвет (МС), като и в двата случая отказът бе подписан от директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ (ПИС), който е упълномощен от министър-председателя със заповед да отговаря на заявления за достъп до информация.

В единия случай съдебният състав прие, че употребения от законодателя в чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ израз за „**своето решение**“ недвусмислено показва, че определеното от съответния орган лице взема решение по искането за достъп от свое име, а не от името на овластилия го орган. И тъй като директорът на дирекция не е сред посочените в чл. 5 от ЗВАС органи, чиито решения се обжалват пред ВАС, жалбата бе изпратена за разглеждане на СГС.

В другия случай обаче ВАС разгледа жалбата, като прие че определящо за това дали тя следва да се разгледа от ВАС или от СГС е **кой е задълженият по закон субект** (колективен или едноличен държавен орган), а не кое е лицето, определено по реда на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ и каква административна единица то оглавява в структурата на държавния орган¹⁸.

През 2004 г. този въпрос намери своето еднозначно разрешение в Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на Общото събрание на съдиите от ВАС. С цитираното решение, по предложение на заместник-главния прокурор на РБ, ВАС се произнесе по въпроса: „На ВАС или на съответния окръжен съд (СГС) са подсъдни като първа инстанция жалбите срещу административните актове на органите, които министри, ръководители на други ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет, или областни управители са упълномощили или на които са делегирали или предоставили да упражняват техни правомощия?“.

Изследвайки въпроса, в мотивите на решението, съдиите правят разграничение между упражняването на правомощия при делегиране и при заместване.

В първия случай - при делегирането, е налице възможност, предвидена в закона, горестоящ административен орган да предостави част от

¹⁷ Васил Чобанов срещу Министерски съвет (а.д. № 1913/2003 г. ВАС, Пето отделение; а.д. № 3559/2003 г. ВАС, Петчленен състав) и ПДИ срещу Министерски съвет (а.д. № 9898/2002 г. ВАС, Пето отделение; а.д. № 11243/2003 г. ВАС, Петчленен състав).

¹⁸ Решение № 10640/25.11.2003 г. по а. д. № 9898/2002 г. на ВАС, Пето отделение.

правомощията си на подчинен нему орган. Делегиращият орган обаче не се лишава от тези си правомощия въобще, а е в правото си и сам да постанови акта, за издаването на който вече е делегирал другиму правомощия. Във втория случай - при заместването, отсъстващият титуляр нарежда заместването му от друго, подчинено нему лице, като за определения период заместващият изпълнява правомощията на замествания в пълен обем и прави това от името на замествания орган.

При тези правни характеристики съдиите отбелязват, че авторството на акта, като обстоятелство, определящо подсъдността, съответства и на естествения институционален принцип, че актовете на висшите административни органи се разглеждат от ВАС, а на останалите - от съответния окръжен съд.

При тези съображения и изводът на магистратите е следният:

„1. Жалбите срещу административни актове на органи, на които министри, ръководители на ведомства, непосредствено подчинени на МС, или областни управители са делегирали изпълнението на някои от възложените им със закон правомощия, са подсъдни като първа инстанция на съответните окръжни съдилища или СГС;

2. Жалбите срещу актове, издадени от заместници на министър, ръководител на ведомство, непосредствено подчинено на МС, или областен управител по силата на изрична заповед за заместване, са подсъдни като първа инстанция на ВАС.“

ФОРМУЛИРАНЕ НА ИСКАНЕТО ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Въпросът за формулиране на искането за достъп до информация е уреден с нормата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според която в заявлението следва да се включи *описание на поисканата информация*. На практика с тази разпоредба формалностите пред заявителя са сведени до минимум, което е напълно естествено, при положение че административният орган винаги е поставен в по-благоприятно положение от гражданина по отношение познаването на информацията, която се съхранява именно в институцията. Следователно е достатъчно заявителят да опише информацията, която иска да получи, както може, без да е необходимо да посочва номера или заглавията на документи, стига да направи това по начин, достатъчен за институцията да разбере каква информация е поискана.

Разбирането, че евентуалното затруднение на заявителя да формулира точно каква информация иска да получи, не трябва да е пречка за реализацията на правото на всеки на достъп до информация, е доразвито в чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ. Според тази разпоредба: „В случай, че не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация“. В тези случаи, разбира се, четиринадесетдневният срок за разглеждане на заявлението започва да тече от датата на уточняването, за което уточняване заявителят от своя страна разполага с 30-дневен срок. По-същественото обаче е това, че институцията не може да игнорира заявление за достъп до информация, дори то да съдържа някаква неяснота относно исканата информация, напротив - институцията е длъжна да уведоми заявителя, за да може да бъде уточнено и ясно определено искането.

Идеята, че заявителят трябва да бъде максимално подпомогнат и улеснен от институцията при определяне на информацията, която иска да получи, се открива и в регламента на формите за предоставяне на достъп до информация (чл. 26 от ЗДОИ). В това отношение законът изрично дава възможност на заявителите да използват една или повече от формите на достъп до информация (чл. 26, ал. 2 от ЗДОИ). Така за заявителя е налице възможност например да поиска преглед на информацията на място в институцията и едва тогава да определи копия от каква точно част иска да получи.

При така очертаната от ЗДОИ правна рамка, въпросът за формулиране на искането отново бе поставен в съдебната практика по две от делата на ПДИ. И докато в предходния сборник въпросът, поставен в съдебните решения, бе описан като *достъп до документи - достъп до информация*, то в настоящите две дела акцентът е върху яснотата на формулираното искане и начинът, по който е описана поисканата информация.

Интересен момент в развитието на съдебната практика е, че по делото на Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу мълчаливия отказ на кмета на Община Разград¹⁹, въпросът за яснотата на формулираното в заявлението искане бе поставен в определението на окръжния съд за прекратяване на делото от самия съдебен

¹⁹ Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмета на Община Разград (а.д. № 78/2004 г. Разградски окръжен съд; а.д. № 3169/2005 г. ВАС, Пето отделение).

състав. Това се случи без ответникът по делото - кметът на общината, да е твърдял, че има неяснота каква информация е поискана.

Със заявлението си за достъп до информация председателят на сдружението бе поискал да прегледа и прочете на място цялата налична информация относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование и ред за ползване. След като отбелязва този факт, окръжният съд прави странния извод, че в общината, по силата на различни закони, се водели различни регистри и достъпът до съдържащите се във всеки един от тях данни е регламентиран със съответния закон и поради това, за тази информация ЗДОИ е неприложим²⁰. Очевидно е обаче, че по този начин съдебният състав е изместил въпроса за предмета на искането, тъй като е пределно ясно, че не е искан достъп до данните във всеки един от регистрите, а списък на регистрите и редът за достъп до тях.

Впоследствие, с отменително определение по делото, тричленен състав на ВАС намери този извод на окръжния съд за неправилен, като много детайлно разгледа въпроса за яснотата на формулираното искане за достъп до информация. В мотивите на определението е отбелязано следното: „В заявлението, ..., жалбоподателят е поискал да получи „цялата налична информация относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование, ред за ползване“. Така направено, искането сочи извода, че частният жалбоподател е поискал да получи информация **какви** публични регистри се водят в общината **и какъв е установеният ред** за достъп до информацията във всеки един от тях“²¹. По нататък в определението магистратите цитират няколко закона, по силата на които в общината се водят регистри, редът за достъп до които се определя от кмета на общината. И завършват така: „Анализът на действащото законодателство може да покаже какви публични регистри трябва да бъдат водени и поддържани във всяка община и за кои от тях достъпът трябва да бъде регламентиран от кмета на общината. Несъмнено кметът ще регламентира достъпът до информацията в тези регистри с административен акт - решение, заповед или акт с друго наименование. Този акт по дефиниция е официална обществена информация (чл. 10 от ЗДОИ). В обществен интерес е кметът на общината да направи публично достояние тези свои актове - напр. чрез публикуването им в местните средства за информация. Ако той не е сторил това възниква въпросът дали напра-

²⁰ Определение № 2/14.02.2005 г. по а. д. № 78/2004 г. на Разградски окръжен съд.

²¹ Определение № 3335/13.04.2005 г. по а. д. № 3169/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

веното от частния жалбоподател питане не е все пак основателно²². И тъй като в случая ВАС бе инстанция по частна жалба срещу определение за прекратяване на делото, с тези мотиви делото бе върнато на окръжния съд за разглеждане и решаване по същество.

Второто дело на ПДИ, в което бе поставен въпросът за яснотата на формулираното искане за достъп до информация, бе делото на гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен срещу директора на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК)²³. Със заявлението си председателят на сдружението бе поискал копия от два ревизионни акта от извършвани проверки от АДВФК в две учебни заведения в гр. Сливен, филиали на Техническия университет - София. Едно от основанията, посочени като мотиви в отказа на АДВФК, бе, че заявлението не съдържа конкретни въпроси, т.е. описание на исканата информация. Особено любопитен факт е, че въпреки „неяснотата“ каква информация се иска, в отказа е посочено и второ основание - служебна тайна.

На първа инстанция отказът на АДВФК бе потвърден от състав на СГС, който прие, че действително в заявлението не се съдържа описание на конкретната информация, която се иска²⁴. Впоследствие тричленен състав на ВАС отмени това решение на СГС, както и отказа на АДВФК, като изложи следните доводи в мотивите на касационното решение: „Като се е позовал на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, административният орган е следвало да изпълни задължението си по чл. 29, ал. 1 от закона, по силата на която разпоредба, в случай, че не е ясно каква информация се иска, или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата информация в срок от 30 дни. Като не е изпълнил това свое законово задължение, административният орган не може да се ползува от дадената му възможност по ал. 2 на чл. 29 от ЗДОИ да остави заявлението без разглеждане. В този смисъл постановеният от него отказ на това основание е незаконосъобразен. Освен това **видно от самото заявление, то съдържа точно и конкретно описание** на исканата информация - **достъп до съдържанието на два документа - ревизионни актове**, индивидуализирани в т. 1 и 2 на същото“.²⁵

²² Пак там.

²³ Гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен срещу АДВФК (а.г. № 2001/2001 г. СГС III-Ж състав; а.д. № 5246/2002 г. ВАС, Пето отделение).

²⁴ Решение от 04.03.2002 г. на СГС III-Ж състав по а.д. № 2001/2001 г.

²⁵ Решение № 10539/22.11.2002 г. по а.д. № 5246/2002 г. на ВАС, Пето отделение.

СЪЩЕСТВУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА

Обикновено заявителят няма знание за същността на исканата от него информация.²⁶ Понякога той не знае дори дали тази информация е създадена и съществува. Също така знае какво иска да научи, но често е в неведение в какъв документ то е отразено. Състоянието на административната документация често не позволява гражданите без специална консултация да направят свое проучване по въпросите в каква форма съществува исканата информация и кой е компетентният да я създава или съхранява орган. Липсват публични регистри на създадените от публичните институции документи, така че остава неизпълнен чл. 15, т. 2 от ЗДОИ. Бързият процес на създаване и закриване, правоприемство на административни органи и техни структури, също допринася за проблема. Както беше отбелязано и по-рано, правните консултации, предоставяни в *Програма Достъп до Информация*, обхващат и въпросите къде, от кого и в какви документи се съхранява исканата информация.²⁷

В предишното издание беше посочена практика на ВАС, според която „не може да се вмени в задължение на административния орган да предостави достъп до информация, за която не е установено по категоричен начин, че съществува“.²⁸ Становището на ВАС е по повод разглеждания по делото въпрос дали министърът на регионалното развитие и благоустройството съхранява годишните отчетни доклади на управителя на „В и К“ ООД, Сливен, за 1999, 2000 и 2001 г. Според съдебния състав „липсва нормативен акт (законов или подзаконов), който да го задължава (министъра) да съхранява търсената от жалбоподателя информация, а след като не е длъжен да събира и съхранява такава информация, той не е и компетентен да се произнесе по искането“. Съдът продължи да стои на същото становище и в по-новата си практика. В решение от 2005 г. Петчленен състав на ВАС прие, че „Висшият съдебен съвет не създава исканата обществена информация и няма задължение по закон да я съхранява“.²⁹ Предмет на делото е отказ на ВСС да предостави достъп до годишните доклади за дейността на прокуратурата за 2001, 2002 и 2003 г. Съдебният състав е приел, че нормативното изискване към ВСС е единствено „да изисква и обобщава

²⁶ Вж. особеното мнение към Решението по а.д. № 791/03 г. на ВАС, Петчленен състав.

²⁷ Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация. Втора част. Сборник, изд. Програма Достъп до Информация, София 2004 г., с. 41.

²⁸ Определение № 9700/03 г. по а.д. № 2819/03 г. на ВАС, Пето отделение.

²⁹ Решение № 4122/2005 г. по а.д. № 11355/04 г. на ВАС, Петчленен състав.

информацията и въз основа на същата да изготвя годишен доклад за дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените органи“.

От цитираните решения става ясно, че съдът ограничава служебната си проверка до нормативната уредба, но не и до фактите. Поради това изследва въпроса дали е налице нормативно задължение за публичната институция, чийто отказ се обжалва, да съхранява исканата информация, но не и въпроса дали информацията се съхранява от нея в конкретния случай. В някои случаи обаче за жалбоподателя е трудно да докаже с категоричност съществуването на определена информация у ответника. В това отношение страните не разполагат с равни възможности в процеса.

Наличието на норма, установяваща задължение за създаване или съхраняване на дадена информация, не винаги е достатъчно, за да съществува тя³⁰. В делото на *Ив. Ганчев срещу Министъра на образованието и науката* се оказва, че всъщност не са изготвени документи за предоставяне на частна фирма на възможността да излага рекламни материали в централната сграда на МОН. В случая отказът вероятно прикрива обстоятелството, че не са създадени съответните документи. Тричленният състав на ВАС застана на становището, че отказът следва да се отмени и преписката да се върне за изпълнение на задълженията по ЗДОИ от административния орган, тъй като е „очевидно некоректното отношение, което задълженият по закон субект е проявил спрямо жалбоподателя“ и така не е удовлетворил правото му да получи адекватен отговор, съобразен с фактическата обстановка и със закона. Петчленният състав отмени цитираното решение, като възприе становището, че „удовлетворяването на заявителя обезсмисля връщането на делото като преписка на органа за уведомяване по чл. 33 от ЗДОИ, каквото вече фактически е направено“.³¹

Решение в този смисъл обаче стеснява съдебния контрол до рамките на евентуален отказ да се предостави съществуващата информация. Извън пределите на съдебния контрол остава следователно неизпълнението на други задължения на публичните институции по ЗДОИ, като например да бъде уведомен надлежно заявителят, че исканата информация не съществува (чл. 33) или да бъде препратено заявлението за достъп (чл. 32).

³⁰ Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация. Втора част. Сборник, изд. Програма Достъп до Информация, София 2004 г., с. 42 - 43.

³¹ Решение № 2383/03 г. по а.д. № 8518/03 г. на ВАС, Петчленен състав.

УНИЩОЖАВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА

Специфични въпроси възникват в практиката и когато по делото е несъмнено, че дадена информация е била съхранявана от съответната публична институция. В решение за отказ на председателя на Държавната агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ беше изтъкнато, че съгласно Номенклатурата на явните дела при ГУ „ДР и ВВЗ“ срокът за съхранението на искания договор № 211/1998 г. е изтекъл. След като пред съда не са представени доказателства във връзка с твърдяното в отказа, съдебният състав приема, че „административният орган е следвало да ангажира доказателства, че търсеният договор е унищожен с решение на експертната комисия, респ. - че е архивиран, като се посочат данни, позволяващи издирване на местонахождението му“.³² В случай, че е констатирано изгубване на документа, административният орган е следвало да представи съответния констативен протокол и да издири виновните лица. „Голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че договорът не може да бъде открит, не е достатъчно, за да обоснове отказа за достъп до обществена информация“, се заключава в съдебното решение.

Действително, в съответствие с принципите на честната и прозрачна работа на администрацията, правилата за съхранение на документи от публичните институции трябва да са също общодостъпни. При всяко положение защитата на правото на достъп до обществена информация изисква гаранции, че един съществуващ документ действително е престанал да съществува или да се съхранява в съответната публична институция, тъй като само така ще се избегне възможна злоупотреба с едно такова твърдение.

СЪОБРАЗЯВАНЕ С ПРЕДПОЧИТАНАТА ОТ ЗАЯВИТЕЛЯ ФОРМА НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Задължението за административните органи да се съобразяват с предпочитаната от заявителите форма на достъп е въведено с чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ. Според тази разпоредба „Органите са длъжни да се съобразяват с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация, освен в случаите, когато: 1. за нея няма техническа възможност; 2. е свързана с необосновано увеличаване на разходите по предоставянето; 3. води до възможност за неправомерна

³² Решение № 9154/04 г. по а.д. № 4408/04 г. на ВАС, Пето отделение.

обработка на тази информация или до нарушаване на авторски права“. Наличието на някое от тези основания обаче не дава възможност на съответната институция да откаже предоставянето на информацията, а единствено да определи формата, в която ще бъде предоставен достъп по собствена преценка (чл. 27, ал. 2 от ЗДОИ).

В съдебната практика като дискуссионен бе поставен въпросът относно приложението на първото предложение от т. 3 на чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ - когато предоставянето на информацията в исканата форма води до възможност за нейната неправомерна обработка. Това се случи по делото³³ на журналиста Тодор Янакиев срещу Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) при Министерство на правосъдието, в което решението на директора на ГДИН бе обжалвано именно поради неговия отказ да се съобрази с предпочитаната от заявителя форма на достъп до информация.

За да се стигне до тълкуване на нормата на чл. 27, ал. 1, т. 3 (в хипотезата на неправомерна обработка на информация) от ЗДОИ, пред първата инстанция по делото - СГС, бяха установените следните обстоятелства: Журналистът е поискал от ГДИН да му бъде осигурен достъп до затворническите досиета на дисидент, репресиран от тоталитарната власт в България преди 1989 г. под формата на ксерокопия, посочвайки, че това е единственият начин да си състави пълноценно, задълбочено, точно и обективно мнение относно информацията, намираща се в тези досиета. Информацията е необходима на журналиста, за да осъществи целта на своето изследване - написване на монография за въпросния дисидент. Установено е също, че на журналиста вече е бил осигурен достъп до досиетата, на място в ГДИН, с възможност за водене на бележки по тях. Основният мотив на отказа е, че предоставянето на ксероксни копия „...предполага тяхното свободно размножаване и разпространение в обществото и буди основателни опасения, че същите могат да бъдат използвани за постигане на користни цели, задоволяване на нечии интереси, подтикване към преследване и саморазправа“. Според главния директор, поради това „...информацията следва да се предостави в такъв обем и по такъв начин, че да не се засягат лични данни на трети лица, без да е взето тяхното нотариално заверено съгласие“. Тези трети лица, както става ясно впоследствие по делото от представеното от ГДИН писмено становище, са другите

³³ *Тодор Янакиев срещу Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието* (а.д. № 3167/2003 г. СГС III-Ж състав; а.д. № 3378/2004 г. ВАС, Пето отделение).

затворници и служителите на затворническата администрация, на които трябва да бъде дадена „...защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот и срещу посегателство върху достойнството, честта и доброто име“.

При тази фактическа обстановка съдебният състав от СГС намери отказа на директора да предостави ксерокопия от досиетата за правилен и законосъобразен. За да постанови този резултат, съдът прие, че исканите досиета представляват обществена информация по смисъла на ЗДОИ, тъй като „...се касае за информация от служебно естество, свързана с дейността на определено държавно учреждение, както и, че тази информация отразява продължителен период от живота на дисидента, общественник и гражданин, репресиран от тоталитарната власт в България преди 1989 г., което налага изводът, че тези сведения са свързани с общественния живот в България“³⁴. Следващият извод на съда обаче е, че искането за предоставяне на ксерокопия е неоснователно, „...защото в тези документи се съдържат и сведения, чието разпространяване по неконтролируем начин и сред неограничен кръг от субекти крие заплахата от засягане на правата на трети лица чрез даване публичност на факти от техния личен живот или служебна дейност, което е недопустимо с оглед разпоредбата на чл. 5 от ЗДОИ, забраняваща достъпа до обществена информация да бъде насочен срещу правата и доброто име на трети лица“³⁵. При този си извод съдебният състав намери за приложима разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, като прие, че „...предоставянето на преписи от исканите документи на хартиен носител означава и изнасянето на тези преписи от архивите на ГДИН, а при такова изнасяне жалбоподателят не би могъл да гарантира, че въпросните преписи няма да попаднат (включително и против неговата воля) в трети недобросъвестни лица, които да ги използват не по предназначението, за което те са изготвени и да се стигне до разпространение на сведения, касаещи личния живот или служебна дейност на други затворници и на служители на затворническата администрация“³⁶. Както главният директор в отказа си, така и съдиите в решението не излагат мотиви, с които да изяснят какви точно толкова чувствителни сведения за трети лица се съдържат в досиетата, както и по какъв начин с предоставянето на копия ще се накърни правото им на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот и правото им на защита срещу посегателства върху

³⁴ Решение от 23.01.2004 г. СГС III-Ж състав по а.д. № 3167/2003 г.

³⁵ Пак там.

³⁶ Пак там.

честта, достойнството и доброто име. Още повече при положение, че заявителят вече е получавал достъп до тази информация, но под формата на преглед на оригиналите на досиетата.

Впоследствие ВАС като касационна инстанция отмени това решение на СГС и върна делото за разглеждане на друг състав на съда. За да постанови отменително решение ВАС прие, че доводът за закрила интересите на третите лица, данни за които се съдържат в исканите досиета, не е убедителен, както и че „...не става ясно с какво би застрашил жалбоподателят обществения ред, ако получи ксероксни фотокопия - извадки от интересуващите го документи“³⁷. Така по косвен път ВАС изведе необходимостта от преценка за вреда в случаите, когато се отказва съобразяване с предпочитаната форма на достъп заради възможна неправомерна обработка на информацията. Което означава, че не може с простото позоваване на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ и посочването на някакъв правнозащитен интерес да се обоснове приложението на това своеобразно ограничение - отказ от съобразяване с предпочитаната форма на достъп. Напротив, необходимо е административният орган, който се позовава на тази разпоредба, да се мотивира за кой точно интерес и по какъв начин може да възникне вреда.

В мотивите на касационното решение тричленният състав на ВАС отправи и следните препоръки към СГС: „При новото разглеждане на делото е препоръчително съдът да изясни правното естество на затворническото досие, вкл. като поиска обяснения от главния директор на ГДИН защо досиетата, които очевидно вече имат архивен характер, не са предадени на органите за управление на Държавния архивен фонд по реда и при условията на Закона за Държавния архивен фонд. Една обширна справка в сега действащото българско законодателство не показва наличие на правно основание за това задържане на документи, които е възможно да имат исторически характер и които са държавна собственост (а по правило държавната собственост служи за задоволяване на общите интереси)... Въобщо необходимо е СГС да проведе едно задълбочено обсъждане на характера и същността на т.нар. затворнически досиета...“³⁸.

³⁷ Решение № 10058/02.12.2004 г. по а.д. № 3378/2004 г. на ВАС, Пето отделение.

³⁸ Пак там.

От всичко дотук изложено се налага изводът, че формулировката на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ (в хипотезата на неправомерна обработка на информация) е твърде неясна при липсата в ЗДОИ или в друг действащ закон на легална дефиниция за понятието „неправомерна обработка“ на информация. Неяснота, която не съществува например във формулировката на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ (в хипотезата на нарушаване на авторски права), тъй като защитата на авторските права е уредена със Закона за авторското право и сродните му права.

РЕШАВАНЕ ПО СЪЩЕСТВО. 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 или 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.

До 2004 г. преобладаваха случаите, в които съдът връщаше преписката на административния орган за ново произнасяне. Обстоятелство, което се обяснява с преобладаващия брой мълчаливи откази или такива, в които информацията се отказва, но без посочване на конкретни фактически и правни основания за това. В тези случаи магистратите почти неизменно приемаха, че липсата на мотиви от страна на административния орган по какви критерии и на какво основание приема, че информацията е ограничена за достъп, не позволява на съда да реши спора по същество.

През 2004 г. значително се увеличи броят на делата, в които съдът решава спора по същество, тъй като по-доброто познаване на ЗДОИ от страна на администрацията доведе и до по-голям брой изрични откази на основание разпоредбите на същия. Респективно се увеличи и броят на делата, в които съдът по силата на чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ задължава административния орган да предостави достъп до поисканата информация. Така например в три³⁹ от десетте дела, включени като приложения в настоящия сборник, съдът реши спора по същество, като задължи

³⁹ Христо Христов срещу МВР и 2-те дела на Любов Гусева срещу Община Видин.

съответния орган да предостави достъп до поисканата информация. В тези дела неизменно диспозитивът на съдебното решение звучи по следния начин: отменя отказа и задължава органа да предостави достъп. Особен интерес в това отношение представлява и решението на СГС по делото⁴⁰ на журналистката Павлина Трифонова срещу отказ на директора на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави информация относно командировките на министрите. С диспозитива на съдебното решение⁴¹ по това дело бе **отменен отказът, признато бе правото** на жалбоподателката **да получи** исканата информация и бе **задължен** директорът на ПИС да ѝ я **предостави**.

Тук следва да се отбележат и случаите, когато съдът не решава спора по същество, но връща преписката на съответния орган за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. Това се случва най-често, когато някаква неяснота в отказа или необходимост от допълнително процесуално действие в процедурата по предоставяне на информация са пречка за решаването на спора по същество от съда.

В някои от тези съдебни решения⁴² указанията по тълкуване и прилагане на закона са толкова подробни, че съобразяването им от страна на съответния задължен субект неизбежно би довело до предоставяне на исканата информация.

Колкото до изпълненията на съдебните решения, то следва да се отбележи открояващата се тенденция изпълнението да е функция от нивото на административния орган в йерархията на администрацията. Колкото по-високопоставен е органът в тази йерархия, толкова по-висок е и процентът на изпълнените съдебни решения и обратното. Отделно изпълнението на съдебните решения е тясно обвързано и с диспозитива на самото решение. Когато със съдебното решение се задължава органът да предостави достъп до поисканата информация, тя най-често се предоставя, но когато се връща преписката за ново произнасяне, то често информацията се отказва отново.

⁴⁰ Павлина Трифонова срещу ПИС към МС (а.д. № 2860/2003 г. СГС III-3 състав; а.д. № 10635/2004 г. ВАС, Пето отделение).

⁴¹ Решение № от 23.08.2004 г. СГС III-3 състав по а.д. № 2860/2003 г.

⁴² Вж. например решението на ВАС по делото на Дияна Бончева срещу Сметната палата (включено в настоящия сборник).

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП

Ограниченията на правото на достъп до информация са уредени в отделни закони. 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, уредени 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.

До приемането на ЗЗКИ съществуваше възможност за безсрочно засекретяване на информация от държавните институции. В ЗЗКИ се установи максимален срок за защита на държавната тайна - 30 г., с възможност да бъде удължен най-много до 60 г. по решение на създадената със закона комисия (чл. 34 от ЗЗКИ).⁴³ Уредени са три вида срокове за защита на информация, класифицирана като държавна тайна, които кореспондират на степента на вреда или опасност за защитените интереси, в случай на разгласяване. Срокът за защита на служебната тайна и информацията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е максимум 2 г.

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 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“.⁴⁴ 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.⁴⁵

⁴³ Държавна комисия за сигурност на информацията.

⁴⁴ Решение на Конституционния съд № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г., ДВ бр.55/1996 г.

⁴⁵ Решение № 9595/04 г. по а.д. № 7897/04 г. на ВАС, Петчленен състав, В. Чобанов с/у Висшия съдебен съвет.

Европейски стандарти относно ограниченията на достъпа до информация

Приложимите актове са Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ),⁴⁶ приета от държавите-членки на Съвета на Европа и двете препоръки - 81 (13) и (2002)2 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа. В отделни случаи Европейският съд по правата на човека е приемал, че чл. 10 от ЕКПЧ, в който е прогласено правото на всеки да получава и разпространява информация, не създава позитивно задължение за държавата да предоставя достъп до информация. За момента обаче по въпроса липсва категорична яснота.⁴⁷ Задължение за държавата да предоставя информация е признато в практиката на съда по чл. 8 от ЕКПЧ, гарантиращ правото на зачитане на личния живот. Това задължение се разпростира както върху информация, свързана с личния живот и история на отделната личност,⁴⁸ така и върху такава, обхващаща мащабни правителствени проекти, отразяващи се върху живота на хората.⁴⁹ Въпросът за задължението на държавата да предоставя информация се поставя и при тълкуването на чл. 2 от ЕКПЧ,⁵⁰ гарантиращ правото на живот, и чл. 6 от ЕКПЧ, гарантиращ правото на справедлив процес.

Независимо от споровете относно приложимостта на чл. 10 от ЕКПЧ към проблематиката, свързана с достъпа до информация, тази норма е приложим стандарт за тези ограничения, които са *locus communis* за всеки

⁴⁶ Наричана накратко Европейска конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

⁴⁷ По въпроса виж П. Ван Дайк и Г.Й.Х ван Хууф, Европейската конвенция за правата на човека - теория и практика, изд. фондация „Български адвокати за правата на човека“, София 2000 г., с. 528; срв. Case law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights, Council of Europe, 2001, p. 41 - 43; cf. Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, London, Dublin, Edinburgh, 1995, p. 379 - 380.

⁴⁸ Вж. Решение по делото Леандер с/у Швеция от 26 март 1987 г. (<http://www.infotel.bg/juen/euro/50077267.htm>), Решение по делото Гаскин с/у Великобритания от 7 юли 1989 г. (<http://www.infotel.bg/juen/euro/50077259.htm>) Гаскин с/у Великобритания; случаят касае достъп до документи, свързани с осиновяването на жалбоподателя.

⁴⁹ Решение по делото Guerra v. Italy от 19 февруари 1998 г. (информация за замърсяването от химически заводи).

⁵⁰ Taskin v. Turkey (Решение от 10 ноември 2004 г.); съдът не разглежда оплакването по чл. 2 от ЕКПЧ, защото бездруго намира нарушение на задължението на държавата да предостави информация, произтичащо от чл. 8 от Конвенцията.

един от трите аспекта на правото да се търси, получава и разпространява информация.⁵¹ Такива са ограниченията, свързани със защитата на националната и обществената сигурност, предотвратяването на изтичането на секретна информация (държавна и служебна тайна), защитата на репутацията или правата на другите (лични данни, търговска тайна). Спрямо тези ограничения на правото да се търси, получава и разпространява информация е задължително приложим тройният тест по чл. 10, ал. 2 от Конвенцията. Също така в редица случаи е приложим идентичният тест по чл. 8, ал. 2 от ЕКПЧ, който несъмнено обхваща и задължението на държавата да предоставя информация.

Според европейския стандарт, установен в Препоръка (2002)2 и чл. 10 и чл. 8 от ЕКПЧ, публичните институции могат да поставят ограничения за предоставянето или разкриването на информация, само когато те са ясно определени в **закона** и са **необходими** в демократичното общество като **изключения** от правото на достъп, с оглед защитата на определени **интереси**. В Препоръка (2002)2 се изброяват 10 категории **интереси**, които биха могли да обосноват ограничен достъп до документи.

Иначе казано, за да се обоснове ограничение на правото на достъп до информация, то трябва да е:

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

Според Препоръка (2002)2 и практиката на Европейския съд за правата на човека по чл. 10 от ЕСПЧ, условието ограничението да е „необходимо в демократичното общество“ означава, че достъп до документ може да се откаже, само ако разкриването на съдържащата се в него информация:

- **ще навреди** или **може да навреди** на защитените интереси,

⁵¹ В по-скорошните случаи има съдии в Европейския съд за правата на човека, които смятат, че чл. 10 от ЕКПЧ създава задължение за държавите да предоставят информация. Вж. особени мнения по делото *Roche v. UK* (Решение от 19 октомври 2005 г.).

- освен ако е налице **надделяващ обществен интерес** от нейното разкриване.

Както е добре известно, ЕКПЧ се прилага пряко и с предимство пред завареното законодателство, което ѝ противоречи, съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Препоръка (2002)2 пък има важно значение за тълкуването на редица понятия в законите за достъп до (свобода на) информацията и в законите, уреждащи ограниченията в държавите-членки на Съвета на Европа. Препоръката е изрично цитирана в практиката на ВАС и на Софийския градски съд.⁵²

Съдебна практика по ограниченията на правото на достъп до информация

Един от най-важните въпроси през петте години от прилагането на ЗДОИ, е свързаният с 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 неговото 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 стеснително в съдебната практика стеснително ограниченията, свързани с държавната, служебната и търговската тайна. Съдилищата дадоха указания по предоставянето на частичен достъп до информация. Естествено, някои проблеми остават.

⁵² Решение № 4694/02 г. по а.д. № 1543/02 г. на ВАС, Пето отделение. Решение по а.д. № 1380/04 г. на СГС, III-3 състав.

⁵³ В някои законодателства, като за пример може да се посочи САЩ, съществува Закон за управление на слънчева светлина, който обявява всички заседания на колективни органи на изпълнителната власт за публични, освен когато е налице ограничение за защитата на право или интерес.

Достъп до публични заседания

В България липсва закон, с който изрично се обявяват заседанията на различните колективни органи на власт за публични.⁵³ В РКС № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. дори изрично се подчертава, че такава публичност се предвижда за всеки отделен случай от конкретна законова норма. Следователно липсва разбиране, че по принцип всички такива заседания са публични, а ограничения може да се налагат само като изключение от принципа.

Спорове по въпроса за обществения достъп до заседания възникват дори когато в закона е изрично предвидено, че са публични. Такъв беше случаят с отказа на Висшия съдебен съвет (ВСС) да допуска журналисти на неговите заседания, в противоречие с приетото през 2004 г. допълнение в чл. 27 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Интересното е, че първоначално този отказ се изразяваше единствено във фактическото недопускане на желаещите до заседателната зала, което постави въпроса за реда за защита на правото да се получава информация. След подаването на писмено искане за достъп до заседанията и непроизнасянето в срок по него (мълчалив отказ), вече беше налице юридическо изявление, засягащо правата на заявителите. Неговото обжалване доведе до решение на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС), с което бе отменен отказът за допускане на журналистите на заседанията на ВСС.⁵⁴

В дадения случай се търси защита на правото на достъп до обществена информация, която се създава в момента на протичането на заседанието на ВСС и все още не е налице запис, на който да е съхранена. ВАС отбелязва, че журналистите са подали в качеството им на представители на средства за масова информация искане за осигуряване достъп до информация, формулиран от Конституционния съд, като „пасивна прозрачност“.

Според съда приложимият закон не е ЗДОИ, а специалната разпоредба на чл. 27, ал. 3 от ЗСВ. След като съставът на ВАС определя съотношението между ЗДОИ и чл. 27, ал. 3 от ЗСВ като такова на общ

⁵³ В някои законодателства, като за пример може да се посочи САЩ, съществува Закон за управление на слънчева светлина, който обявява всички заседания на колективни органи на изпълнителната власт за публични, освен когато е налице ограничение за защитата на право или интерес.

⁵⁴ Решение № 9595 от 19 ноември 2004 г. по а.д. № 7897 от 2004 г.

към специален, остава открит въпросът дали според съда правото на достъп до информация по ЗДОИ не е с по-широко съдържание от правото на достъп до записана на материален носител информация.⁵⁵

Достъп до записи от обсъждания Ограничение относно подготвителни документи

Досега липсва ясен отговор дали е свободен достъпът до записи от обсъжданията, проведени в рамките на такива заседания. По начало в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е вложена презумпцията, че достъпът до информация във всяка възможна форма е свободен, независимо за коя от двете разновидности - официална и служебна информация, става въпрос.

Всъщност единственото оправдание за съществуването на това терминологично разграничение между двата вида информация е специфичното ограничение на правото на достъп, предвидено в чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Спрямо записите от обсъждания, административните органи обикновено прилагат ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ тъй като ги считат за документи с несамостоятелно значение (становища, мнения и препоръки), изготвени в процеса на подготовката на краен акт.

В някои случаи посоченото ограничение се прилага много широко. Така според министъра на финансите отчетите на фирма по договор с държавата представлявала документ с несамостоятелно значение, изготвен в процеса на подготовката на акт. Подготвян акт не е посочен, но най-общо се твърди, че на основа на информацията „ще бъдат изготвени конкретни актове, насочени към осъществяване на конкретни мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“.⁵⁶ Това гледище е възприето и от съда.⁵⁷ Друг пример за широко приложение на ограничението на чл. 13 от ЗДОИ е отказът на записи от обществе-

⁵⁵ Още повече, че ВАС е отбелязвал в практиката си по ЗДОИ, че правото на достъп до информация е с по-широк обхват от достъпа до документи.

⁵⁶ Решение за отказ изх. № ЗДОИ-6/2002 г. на МФ по заявление за достъп до информация на Н. Марев (ПДИ), с което е поискан първият тримесечен отчет на британската фирма „Краун Ейджънтс“ по изпълнението на договор с държавата, сключен без процедура по обществена поръчка.

⁵⁷ Решение № 162 от 12 януари 2004 г. на касационната инстанция - ВАС, Петчленен състав, по а.д. № 8717 от 2003 г.

ни обсъждания по ЗООС.⁵⁸ В този случай съдът отмени отказа като незаконосъобразен, предвид естеството на тези обсъждания като публични.⁵⁹

При тълкуването на обхвата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, ВАС разграничава оценка от факти, като приема, че нормата се простира върху първите, но не и върху вторите. В конкретния случай, в който е поискана документацията, отразяваща акредитацията на определени болнични заведения, съдът намира, че чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е приложим, тъй като става въпрос за „процес на оценяване по определени критерии, с вложен субективизъм, подлежащ на преценка при налични възражения, в който процес се засягат и права на трети лица - на оценяваните болнични заведения“.⁶⁰ Мотивите на съдебното решение дават основание да се заключи, че съдът би решил въпроса другояче, ако исканата информация се отнасяше „само до статистика, до технически данни, станали известни на експертите по повод дейността им“. Следователно в съдебната практика има начало на разграничение между „информация с самостоятелно значение“, визирана в цитираната норма, и „информация със самостоятелно значение“, която остава извън обхвата на ограничението.

Що се отнася до приложението на ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ към записите от заседания на колективни органи, тук подходът на администрацията не е еднозначно оценен от съда. По дело срещу отказ на достъп до стенограмата от първото заседание на Министерския съвет след изборите през 2001 г., петчленен състав на ВАС отхвърли приложимостта на ограничението. Според съда, то е неприложимо в случаите, когато колективният орган не е приел краен акт.⁶¹

Извън горните случаи обаче, достатъчно е административният орган да се позове на разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, за да откаже достъп до такъв запис, без да сочи други съображения. Не се разглеждат въпросите, свързани с **пропорционалността, достатъчността и релевантността** на ограничението или наличието на належаща обществена

⁵⁸ Отказ на главния секретар на Министерството на околната среда и водите по заявление на екологично сдружение „За земята“ за протоколите от обществените обсъждания на проекти, финансирани по програма ИСПА и Европейската инвестиционна банка.

⁵⁹ Решение на Софийския градски съд по а.д. № 3138 от 2004 г., невлязло в сила.

⁶⁰ Решение № 1843/04 г. по а.д. № 6255/04 г. на ВАС, Пето отделение.

⁶¹ Решение № 4694 от 16 май 2002 г. по а.д. № 1543 от 2002 г. Делото е образувано по жалба на журналиста от в. „Капитал“ Алексей Лазаров и е подкрепено от ПДИ.

необходимост от поставянето му. В свое решение по дело, образувано по жалба срещу отказ да се предостави копие от стенограма на Министерския съвет, състав на Пето отделение на Върховния административен съд отхвърли довода на жалбоподателя, че с пълния отказ на достъп е нарушено изискването за съответствие с целта на закона, която е да се даде възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формират критично становище относно органите, които ги управляват, и състоянието на обществото, в което живеят.⁶² Според съда тази адекватна представа и критично становище следва да се изхождат „от качеството и естеството на крайния акт на органа, а не от становището на един или друг негов член. Житейски възможно е едно погрешно становище или лаически въпрос, свързан със същността на разглеждания въпрос, да провокира начина на мислене на членовете на колективния орган и да помогне за вземането на законосъобразното и най-правилно решение“. Макар да обсъжда по същество поставения пред него довод, съдът не отчита конкретната ситуация - по какъв въпрос е заседавал колективният орган и каква е обществената му значимост, което води до неизпълнение на изискването на чл. 10, ал. 2 от ЕКПЧ за наличие на належаща обществена необходимост от ограничението.

Държавна и служебна тайна

Ограничението, свързано със защитата на националната сигурност се нуждаеше в най-голяма степен от законова регламентация след демократичните промени.⁶³ Тази регламентация бе завършена с приемането на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) през 2002 г. Със закона се уреждат две ограничения на правото на информация - държавната и служебна тайна.

Вторият елемент от тройния тест, предвиден в чл. 10, ал. 2 от Европейската Конвенция за правата на човека и чл. 4 от Препоръка (2002)2 - ограниченията да са предназначени за защитата на изброените права или интереси, е отразен в дефиницията на понятието „държавна тайна“, дадена в чл. 25 от ЗЗКИ. В нормата са посочени четири защитими интереса. От формулировката на текста е неясно дали те са отделни един от друг, или интересите на отбраната и външната политика съвпадат с този на националната сигурност. По-неясно е кои интереси се защитават

⁶² Решение № 2811 от 28 март 2005 г. по а. д. № 7085 от 2004 г.

⁶³ Както е отбелязано и в цитираното по-горе РКС № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.

със служебна тайна, тъй като в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ е формулирано най-общо „интересите на държавата или друг правнозащитен интерес“.

В ЗЗКИ се предприеха конкретни стъпки за стеснително тълкуване на ограниченията - въведе се списък на категориите информация, подлежаща на класифициране като държавна тайна,⁶⁴ и процедура по приемането на такива списъци с категории, подлежащи на класификация като служебна тайна,⁶⁵ срокове за защита на държавна и служебна тайна. Класифицирането се извършва по строго предписана процедура и от определени длъжностни лица.⁶⁶ Възприето е и правилото да се класифицират само документи, чието узнаване би причинило вреда или би довело до вреда за защитените интереси - чл. 25 от ЗЗКИ.

В ЗЗКИ обаче не са създадени достатъчно механизми за осигуряване на изискваното ограничение, свързани с държавна или служебна тайна, да са „необходими в демократичното общество“. Усилията по осигуряване на прилагането на новоприетия ЗЗКИ, в съчетание с унаследената култура на секретност в публичната администрация, доведоха до тенденция към непропорционално класифициране на документи. В това отношение от важно значение е липсата на ясно формулирана политика на прозрачност на правителството (2001 - 2005 г.) и нежеланието за отказ от наследената от тоталитарния режим политика на секретност.⁶⁷

Държавна тайна

Все още липсва практическо приложение на посоченото по-горе правило на вредата (чл. 25 от ЗЗКИ). Публичната администрация не го прилага в дейността си по класифициране на документи, а съдът не е имало случай да разгледа прилагането му при контрола върху законността на класифицирането (маркирането с гриф) на документи. Проверката на обстоятелството взета ли е предвид евентуалната вреда при класифицирането на документи, е в правомощията на съда. Това е така, благодарение на разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ, според която при отказ на информация поради наличие на държавна или служебна тайна,

⁶⁴ Приложение към чл. 25 от ЗЗКИ.

⁶⁵ Чл. 26, ал. 4 от ЗЗКИ.

⁶⁶ Съгласно чл. 31, ал. 1 от ЗЗКИ.

⁶⁷ Последното е изразено в бавното преразглеждане на засекретени в миналото документи (§ 9 от преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ), отмяната на Закона за достъп до документите на бившата държавна сигурност и бившото Главно управление на Генералния щаб.

съдът извършва проверка на законността на класифицирането и се произнася и по този въпрос. Все още обаче такава проверка не е извършвана в съдебната практика.

Относно отношението между правото на достъп до обществена информация и изключението от него, свързано със защитата на националната сигурност, Конституционният съд подчертава, 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 произнася по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност (ал. 4, изменена с влизането в сила на ЗЗКИ - ДВ, бр. 45 от 2002 г.).

В своята практика по прилагането на ЗДОИ и конкретно в случаи на отказ на информация, основана на твърдяна от административния орган държавна тайна, Върховният административен съд изведе определени задължения на ответника. Те са свързани с доказателствата, които следва да се представят пред съда. Според ВАС правото на съда на контрол върху маркирането с гриф за сигурност (чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ) „имплицитно предполага задължение за административния орган да предостави данни кога е извършено маркирането и на какво основание е станало то“,⁶⁸ „с какъв гриф за сигурност е маркирана тази информация и кога е създадена“,⁶⁹ „данни за вида и характера на информацията, квалифициращи я като държавна тайна и съответното законово основание за определянето ѝ като такава“.⁷⁰

На второ място като гаранция за ефективната защита на правото на достъп до информация, съдът подчертава, че 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, който е специален закон спрямо чл. 15 от ЗАП.⁷¹ Освен това

⁶⁸ Реш. № 2113 от 2004 г. по а. д. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁶⁹ Реш. № 3329 от 2004 г. по а. д. № 4256/2003 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила в тази част с Реш. № 10075 от 2004 г. по а. д. № 4662/2004 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁷⁰ Реш. № 11682 от 2003 г. по а. д. № 3080/2003 г. на ВАС по а. д. № 3080/2003 г., оставено в сила с цитираното по-горе Реш. по а. д. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁷¹ Реш. № 111 от 2004 г. по а. д. № 7641/2003 г. на ВАС, Пето отделение.

посочването само на принадлежност към съответна категория информация (раздел и точка) съгласно списъка Приложение № 1 по чл. 25 от 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“.⁷²

Третата гаранция за ефективната защита на правото на достъп до информация се съдържа в предоставеното правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ да изиска необходимите доказателства, в това число и документът, достъп до който се отказва, за упражняване на правомощието си по чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ.⁷³

Правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ

В предходния сборник бе отбелязана създадената през 2003 г. съдебна практика - при отказ за предоставяне на информация на основание класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, съдът да изиска информацията от органа и след като я прегледа в закрито заседание, да се произнесе както по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност, така и по законосъобразността на отказа да се предостави достъп.

Двете дела, в които се стигна до изискване на информацията от съда, бяха делото⁷⁴ на ПДИ срещу МС за достъп до Правилника за организацията на работата по опазване на държавната тайна в НРБ от 1980 г. и делото⁷⁵ срещу отказа на министъра на финансите да предостави копие от договора с „Краун Ейджънтс“. И в двете дела обаче се

⁷² Реш. № 9154 от 2004 г. по а. д. № 4408/2004 г. на ВАС, Пето отделение.

⁷³ Това правомощие е упражнено от ВАС, Пето отделение по а. д. № 3080/03 г., а. д. № 9898/02 г., а. д. № 4120/04 г., от СГС III-Ж състав по а. д. № 642/02 г.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Кирил Терзийски срещу министъра на финансите (а. д. № 3080/2003 г. ВАС, Пето отделение; а. д. № 38/2004 г. ВАС, Петчленен състав).

стигна единствено до преглед на информацията от съда в закрито заседание и констатации на поставен гриф, но не и до произнасяне по законосъобразността на маркирането с гриф. Причината за това е, че бяха констатирани грифове, 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 съдебни състави на ВАС приеха, че без мотивиране от съответния орган по какви критерии 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. съдебната практика по чл. 41 от ЗДОИ намери продължение на развитието си при обжалването⁷⁶ на повторния отказ на министъра на финансите да предостави копие от договора с „Краун Ейджънтс“. Този път в отказа вече бе посочено кога е извършено засекретяването и на какво основание от вече отменения Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на РБ. Посочено бе още и преразглеждане на информацията и ново засекретяване по реда на ЗЗКИ, с най-общото твърдение, че информацията от договора като цяло попада в три конкретни хипотези от Списъка-приложение към ЗЗКИ на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна.

Първата съдебна инстанция - тричлен състав на ВАС, отново изиска договора, но не насрочи ново съдебно заседание за след прегледа на договора в закрито заседание, а обяви делото за решаване с уточнението, че преди постановяване на решението, ще бъде прегледана информацията по реда на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ. Така се стигна до почти едновременната поява на определението по хода на делото за преглед на информацията в закрито заседание и на самото съдебно решение. Със съдебното определение бе констатирано, че върху договора е положен гриф

⁷⁶ Кирил Терзийски срещу министъра на финансите 2 (а.д. № 4120/2004 г. ВАС, Пето отделение; а. д. № 592/2005 г. ВАС, Петчленен състав).

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. С решението⁷⁷ си по делото магистратите обосноваха законосъобразност на засекретяването и на отказа с извода, че след като информацията е маркирана, значи тя попада в посочените категории държавна тайна, а щом информацията попада в тези категории тайна, то същата е законосъобразно маркирана с гриф за сигурност. Решението обаче бе подписано с особено мнение от председателя на съдебния състав, според който за произнасяне по законосъобразността на поставеният гриф е била необходима преценка дали информацията попада в посочените категории държавна тайна.

Впоследствие това решение бе отменено от петчленен състав на ВАС,⁷⁸ който прие, че тричленният състав не се е произнесъл по законосъобразността на маркирането, както по действащата, така и по отменената нормативна уредба, поради което изводът му, че процесният договор съдържа класифицирана информация, е необоснован, тъй като е следвало съдът да се произнесе **дали съдържанието на договора представлява сведения, по смисъла на посочените категории тайна.**

Втората инстанция намери и нарушение на съдопроизводствените правила в обстоятелството, че след обявяване на делото за решаване информацията е прегледана в закрито заседание. По този начин според магистратите **е нарушено правото на защита на жалбоподателя, който не е могъл да се запознае** до приключване на устните състезания **с установените от съда в закрито заседание факти и обстоятелства.** Към това разсъждение може само да се добави, че така се нарушава и равенството на страните в процеса, тъй като незапознаването на жалбоподателя с констатациите от закритото заседание, лишава същия и от възможността да вземе отношение по направените констатации. По този начин заявителят неизбежно се поставя в по-неблагоприятно положение от съответната институция, която винаги познава информацията.

С тези мотиви делото бе върнато за ново разглеждане от друг състав на съда, който ще следва да прецени законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност, като се произнесе по въпроса дали съдържанието на договора попада в посочените от административния орган категории информация, представляващи държавна тайна.

⁷⁷ № 9472 от 16.11.2004 г. по а.д. № 4120/2004 г. на ВАС, Пето отделение.

⁷⁸ Решение № 3875 от 28.04.2005 г. по а.д. № 592 /2005 г. на ВАС, Петчленен състав.

Именно в тази преценка по същество, според нас, се изразява същината на заложеното от законодателя в чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ правомощие на съда да се произнася по законосъобразността на маркирането с гриф. Противното разбиране би означавало, че всеки път, когато съдът просто констатира наличието на гриф за сигурност и поставянето му по реда на съответната нормативна уредба, ще обосновава законосъобразност на засекретяването. Разбиране, което не може да бъде споделено при действащата формулировка на текстовете на чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ и при тук описаната съдебна практика по въпроса.

Защита на интересите на трето лице

Едно от най-често срещаните в практиката ограничения на правото на достъп до информация е свързано със защитата на интересите на трето лице. Процедурата по осъществяването на тази защита е уредена в чл. 31 от ЗДОИ. В разпоредбата не се уточнява какви интереси и в какви случаи подлежат на такава защита. Неяснотата е толкова по-голяма, тъй като в различни норми се употребяват различни термини. Така например в чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ се формулира хипотезата, в която исканата обществена информация „се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ“. В чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ пък се употребява изразът „достъпът засяга интересите на трето лице“. За да се установи съдържанието на въпросното ограничение на правото на достъп до информация, цитираните норми трябва да се подложат на тълкуване.

В чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията е посочено, че правото на информация не може да бъде насочено срещу „правата и доброто име на другите граждани“, а в ал. 2 от същата разпоредба - че правото на информация от държавен орган или учреждение може да се ограничава, ако информацията е държавна или друга защитена от закона тайна или засяга чужди права. Оттук следва, че достъпът до информация може да се ограничава само за защитата на право на третото лице. Ето защо търсенето на съгласие на третото лице по чл. 31 от ЗДОИ не представлява една неограничена негова възможност да диктува на публичните институции в какъв обем да предоставят информация.

По тези въпроси в две свои поредни решения през 2004 г.⁷⁹ ВАС постави въпроса по следния начин: „Спорен е въпросът, кога е

⁷⁹ Решение № 4716/ 04 г. по а. д. № 8751/ 03 г. и Решение № 4717/ 04 г. по а. д. № 8752/ 03 г. на ВАС, Пето отделение.

необходимо съгласието на третото лице. Редакцията на ал. 1 на чл. 31 от ЗДОИ не дава ясен отговор кога се изисква съгласие на третото лице:

1. дали такова съгласие се изисква, когато е предвидено в действащото ни законодателство;
2. когато се засяга признато право или интерес;
3. или във всички случаи, освен по ал. 5 на текста.⁸⁰

По-нататък и в двете решения съдебният състав приема следното: „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." Тоест, възприема се едно тълкуване, според което наличието или липсата на претендирани права или законни интереси на третото лице, подлежащи на защита, е предмет на самостоятелна преценка от страна на административния орган в производството по заявление за достъп до информация. Възприетото тълкуване съответства на целта на чл. 41 от Конституцията, която поставя правото на информация като принцип, а ограничението - като изключение.⁸¹

Когато трето лице е друг орган на власт или някой от задължените субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ, съгласие не се търси (чл. 31, ал. 5). Основните права и законни интереси на третите лица, които могат да се защитават по реда на чл. 31 от ЗДОИ, са т. н. „търговска тайна“ - при юридическите лица, и защитени „лични данни“ - при физическите лица.

Най-често защитата на правата на третото лице се осъществява посредством предоставянето на частичен достъп, като от съответните документи, копия от които се предоставят на заявителя по реда на ЗДОИ, се заличава името на това лице. Правилното приложение на ЗДОИ изисква да бъде предоставено копие от писмо на Главния данъчен директор до данъчен субект след заличаването на името и адреса му,⁸² както и копия от актове за установяване на нарушения, след евентуалното заличаване на имената на свидетелите.⁸³ Когато става въпрос за търговска тайна, информацията (напр. търговски договор между фирма и задължен

⁸⁰ Графичното обособяване на трите варианта е наше. Срв. поставянето на този въпрос в доклада „Състоянието на достъпа до обществена информация в България 2003“, изд. ПДИ, София 2004 г., с. 14.

⁸¹ Впрочем функцията на търсенето на съгласие има за цел по-скоро да спести усилия на административния орган в случаите, когато такова съгласие бъде дадено.

⁸² Решение № 6017/02 г. по а.д. № 10496/01 г. на ВАС, Първо отделение.

⁸³ Решение № 9822/01 г. по а.д. № 5736/01 г. на ВАС, Пето отделение.

по ЗДОИ субект) следва да се предостави след заличаването на съответната конкретна клауза от договора.

Досега в практиката рядко са възниквали случаи, в които заявителят иска достъп до защитени лични данни и е необходимо да се направи баланс между правото на информация и правото на защита на личните данни. По-често заявителите искат достъп до информация, която може да се предостави след заличаване на имената на засегнатите лица в съответните документи.

Достъп до информация, която попада в обхвата на определението на „лични данни“ съгласно § 1, т. 2 от ПЗР на ЗДОИ, се иска предимно от публични регистри. За съжаление не липсват случаи на пълен или частичен отказ да бъде предоставена информация, съдържаща се в такива регистри. В свое решение по повод искане на достъп до информация от публичния регистър за имуществата на лицата, заемащи висши държавни длъжности, ВАС ясно изведе неприложимостта на предвидената в ЗЗЛД защита на личните данни в случаите, когато данните се намират в публичен регистър, основавайки се на разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД. Все още остава непоставен в практиката обаче въпросът за баланса между правото на достъп до информация и правото на защита на личните данни в случаите, когато исканата информация е обществена и не се съхранява в публичен регистър. Съгласно чл. 35, ал. 1, т. 2 в тези случаи също следва да надделее общественият интерес от достъпа до тази информация.

Търговска тайна

Въпросът за защитата на търговската тайна възниква обикновено при искания за достъп до договори на фирми с държавата или общините. В отделни съдебни решения се застъпва становището, че понятието „търговска тайна“ няма легална дефиниция.⁸⁴ Вероятно се има предвид, че липсва достатъчно ясна дефиниция, с оглед необходимостта, произтичаща от правото на гражданите на достъп до обществена информация, създаващо задължения за предоставянето ѝ. Определение на понятието „търговска тайна“ е дадено в § 1, т. 7 от Допълнителната разпоредба на Закона за защита на конкуренцията, а съставът на деликта, изразяващ се в разгласяването ѝ, е формулиран в чл. 35. Използването на понятието за целта на законодателството за защита на конкуренцията показва, че

⁸⁴ Решение № 115/05 г. по а. д. № 5380/04 г. на ВАС, Пето отделение.

самата цел на запазването и защитата на търговската тайна е непозволяването на нелоялна конкуренция.

За да е налице търговска тайна, съответната информация следва да е свързана със стопанска дейност (§ 1, т. 7 от ДП на ЗЗК), конкретен израз на която може да бъдат търговските отношения, възникнали по страните между договор.⁸⁵ На следващо място, за да е налице защитима търговска тайна, трябва разгласяването на информацията да би създавало условия за нелоялна конкуренция (съгласно определението на понятието „нелоялна конкуренция“ в чл. 30, ал. 1 от ЗЗК).

Съдът приема, че не е налице защитен интерес на търговското дружество (търговска тайна), когато е поискана статистическа информация⁸⁶ и договорот, сключен между общината и общинска фирма „Чистота“ във връзка с третирането на бездомните кучета.⁸⁷ В цитираните решения съдът подчертава високия обществен интерес от поставените от заявителя въпроси - „Проблемите, свързани с бездомните животни в населените места са общи за всички граждани на съответното населено място и направените в заявлението за достъп до информация искания са свързани от една страна с ограничаването на броя на бездомните животни, от друга - с хуманното отношение при ограничаване на популацията им, както и с начина на изразходване на предвидените за това средства“. Същевременно в съдебните решения се отбелязва, че както в отказа на административния орган, така и в отговора на третото лице липсват фактически основания, обосноваващи приложимата според административния орган правна норма.

Баланс на интереси

В ЗДОИ няма общи правила относно това как се извършва баланс на интереси, нито в законите, регламентиращи ограниченията на правото на достъп до информация. Това изискване произтича от чл. 41 от Конституцията, изведено от Конституционния съд,⁸⁸ и от чл. 10, ал. 2 от Европейската Конвенция за правата на човека. По-подробно балансът на

⁸⁵ Решение № 118/04 г. по а. д. № 5496/03 г. на ВАС, Пето отделение, публикувано в „Съдебни дела по ЗДОИ“. Част втора, изд. Програма Достъп до Информация, София 2004 г., с. 317 - 325.

⁸⁶ Месечните отчетни данни във връзка с третирането на бездомните кучета в града.

⁸⁷ Цит. реш. Решение № 4716/04 г. по а. д. № 8751/03 г. и Решение № 4717/04 г. по а. д. № 8752/03 г. на ВАС, Пето отделение.

⁸⁸ В РКС № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.

интереси е формулиран в Препоръка (2002)2, като задължение за публичните институции да разкриват информация, попадаща в ограниченията, когато е налице надделяващ обществен интерес от узнаването.⁸⁹ В законодателството са обособени два случая на балансиране на интереси.

В едни случаи надделяващият обществен интерес е въведен от самия закон. Така например със Закона за публичност на имуществата на лицата, заемащи висши държавни длъжности се създаде публичен регистър на имуществото и доходите на тези лица. Публичността на тези данни действително излага на по-голям показ частния живот на висшите служители. Тук надделява обаче съображението за обществен контрол върху публичните фигури и тяхната почитеност във връзка с упражняването на публична власт. В свое решение по дело, свързано с отказ да се предостави достъп до този регистър, ВАС, Пето отделение, подчертава: „Касае се за своеобразна антикорупционна мярка, която не може да бъде дерогирана чрез позоваване на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)“.⁹⁰

В други случаи законодателството създава задължението за публичните институции сами да решат да предоставят информация, общественият интерес от чието разкриване е преобладаващ. Такъв е случаят по чл. 20, ал. 4 от Закона за опазване на околната среда, според който информация за околната среда трябва да се разкрива при вземане предвид на обществения интерес. Досега обаче не са регистрирани случаи на приложение на този текст.

Проблеми при балансирането на интереси

Балансирането между обществения интерес от узнаването на информацията и обществения интерес от защитата ѝ чрез ограничение е от сериозните проблеми по прилагането на ЗДОИ. Липсва яснота относно балансирането на интереси дори в традиционните за демократичните законодателства сфери на балансиране като защитата на личните данни или търговската тайна.⁹¹ Например според чл. 31 от

⁸⁹ Вж. Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи, Обяснителния меморандум към нея (http://www.aip-bg.org/eurolaw_bg.htm) и „Достъп до официални документи“. Наръчник. изд. Съвет на Европа, Главен Директорат „Права на човека“, 2004.

⁹⁰ Решение № 3508 от 2004 г. по а. д. № 10889 от 2003 г. на ВАС, Пето отделение.

⁹¹ Извършването на баланс се допуска само в хипотезата на чл. 19 - когато се иска достъп до информация от средствата за масова информация. По начало ПДИ критикува задължаването на медиите по ЗДОИ, тъй като с него се размива основната цел на закона - осигуряване на прозрачност на институциите на власт.

ЗДОИ, когато са засегнати интересите на трето лице, трябва да се поиска неговото съгласие, а при липсата му информация следва да се предостави частично, при точно спазване на условията на третото лице (ал. 3). Точно в случаите на това ограничение балансът е от изключително важно значение, тъй като тук попадат и данните за публичните фигури, и интересите на търговските субекти, които договарят с държавата по различни поръчки.

Практиката на ВАС по чл. 31 и извършването на конкретен баланс е противоречива. Информацията, свързана с обществени поръчки, в това число сключените договори, според съда, не следва да бъде отказвана. Съдебният състав не вижда защитен интерес на търговеца в договора за третиране на бездомните кучета и постановява същият да бъде предоставен, независимо от изразеното от търговеца несъгласие. Според съда административният орган е овластен да прецени дали е защитим интерес на третото лице. Макар и разсъждавайки по процедурни въпроси, в друго свое решение ВАС приема, че съгласието на третото лице, при което то поставя условия, обвързва административния орган, който е длъжен точно да спази условията му.⁹²

Прилаган докрай, „диктатът на третото лице“ по ЗДОИ може да доведе правото на достъп до обществена информация до абсурдно малък обем и да осуети постигането на основната цел на това право - осигуряване на отчетност и откритост на управлението.

⁹² Решение № 6930/05г. по а.д. № 1286/2005 г. на ВАС, Петчленен състав

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Случаите, свързани със съдебните дела по Закона за достъп до обществена информация, показват няколко неща. От една страна те разкриват един работещ закон, който се ползва за постигането на общественополезни цели като постигането на по-голяма откритост на публичните институции, изискване на отчетност от управляващите пред обществото, поставяне на важни въпроси в центъра на общественния дебат, участие на гражданите в процеса на вземането на решения. От друга страна в отделните истории се разкриват личности и събития. Това създава плътност на случващото се и прави възможно възприемането му като разказ, отвъд формалностите на законовите членове и алинеи. Този разказ е за дейните граждани, журналисти и организации, които със своето упорство и постоянство успяват да извадят наяве документи, да осветлят събития, да постигнат промяна в практиките на публичната администрация. В сюжетите неизменно присъстват и съдиите, които изслушват и двете страни и преценяват доводите им, за да вземат решение и да покажат публично какво трябва да бъде поведението на представителите на администрацията в едни или други ситуации. В цялата тази пъстрота на отделните истории се вижда как едно демократично общество води дебат за условията, при които да управлява себе си.

Другата насока, в която тези случаи могат да се разглеждат, е свързана с прилагането на закона, с определянето на обема на публичната информация и на задълженията на администрацията и правата на гражданите. Ако сравним степента на общодостъпност на информацията, съхранявана от публичните институции у нас, с тази например в Швеция, Холандия или САЩ, ще изпаднем без съмнение в песимистично настроение. Ако сравним достиженията на съдебната практика у нас с тази в някои развити демокрации, отново ще се умълчим. Ще установим, че за тях държавните договори и документите по изпълнението им трябва да са общодостъпни, както и всякакви данни за работещите в публичната администрация, свързани с работата им. Че много от нещата, които при нас се оказват спорни, при тях са безспорни.

Нашият обществен живот обаче е тук и сега. Затова и случващото се в областта на правото на достъп до информация има значение за нашето общество. В този смисъл един безпристрастен човек би могъл да види колко много се промениха през годините и търсещите информация, и длъжните да я предоставят, и съдът. Съдебните дела са само

част от нещата, които се правят в тази сфера. Всички ние сме участници в този процес, а той все пак има една определена посока - увеличаването на прозрачността на управлението. Това е единственият начин да се намали дистанцията между гражданите и управляващите. Единственият начин да се премахне или поне намали неравенството, основано на знание за дейността на управляващите. Единственият начин да започнем да мислим отделната личност за по-голяма от институцията, а упражняващите публичната власт - за служители на обикновените хора.



ПРИЛОЖЕНИЯ

ДЕЛО

Васил Чобанов
срещу
Висш съдебен съвет

Васил Чобанов срещу Висшия съдебен съвет

I инстанция (единствена) - а. д. № 7897/20004 г.
Върховен административен съд,
Четвърто отделение

С изменение в Закона за съдебната власт (ЗСВ), влязло в сила на 9 април 2004 г., заседанията на Висшия съдебен съвет (ВСС) са обявени за публични. На свое заседание от 5 май 2004 г. ВСС обявява, че ще тълкува понятието „публичност“ и на практика заседанията му остават закрити. През м. май журналистите Васил Чобанов (радио „Нова Европа“), Богданка Лазарова („Дарик Радио“), Елена Енчева (в. „Сега“) и Петя Илиева (в. „Дневник“) отправят искане до ВСС да им бъде осигурен пълен достъп до следващите 10 заседания на съвета. С искането се предлага този достъп да се осигури чрез включване на камера и микрофон и излъчване на заседанията в съседно помещение.

На следващото си заседание ВСС не се произнася по искането.

Журналистите подават жалба до Върховния административен съд (ВАС), който разглежда делото в едно съдебно заседание, на което ВСС не изпраща представител, и го обявява за решаване.

С Решение № 9595 от 19.11.2004 г. ВАС отменя мъчаливия отказ и връща преписката на ВСС със задължителни указания по прилагането на закона. В мотивите на решението е отбелязано, че общоприетото значение на понятието „публичност“ е „достъпно за обществото“. Следователно, задължение на ВСС е да направи заседанията си достъпни за обществото, в това число и за средствата за масова информация, които изпълняват важната функция да информират по въпроси от обществен интерес. Магистратите отбелязват още, че ВСС самостоятелно следва да избере конкретните информационни технологии, чрез които ще се осигури обществен достъп до заседанията. Решението на съда е окончателно.

На първото заседание на ВСС, проведено след постановяване на съдебното решение, всички присъстващи репортери са поканени в заседателната зала.

Впоследствие в заседателната зала са поставени две камери, посредством които заседанията вече се излъчват в стаята за журналисти.

ДО ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
София, ул. „Съборна“ № 9

ИСКАНЕ

по чл. 27, ал. 3 от ЗСВ и по смисъла на чл. 41, ал. 2 от Конституцията

от Васил Чобанов - радио „Нова Европа“, Богдана Лазарова - „Дарик радио“, Елена Енчева - в-к „Сега“, Петя Владимирова в-к „Дневник“

Уважаеми магистрати,

Във връзка с приложението на чл. 27, ал. 3 от ЗСВ и по смисъла на чл. 41, ал. 2 от Конституцията, тълкуван от КС с Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по конституционно дело № 1/1996 г. (Обн., ДВ, бр. 55 от 28.06.1996 г.) Ви отправяме нашето искане за ПЪЛЕН ДОСТЪП до следващите 10 (десет) заседания на ВСС, както разпорежда новият текст на ЗСВ. Това може да стане с включването на камера и микрофон в залата, която разбираме, че разполага с ограничено място за публика.

Новата петчленна комисия на ВСС ще трябва да предложи тълкуване на понятието ПУБЛИЧНОСТ. В този смисъл си позволяваме да Ви напомним част от тълкувателното решение на КС по к. д. № 1 от 1996 г. - „Според Конституционния съд от това право (по чл. 41) произтича и задължение за предоставяне на информация. Конкретното съдържание на това задължение не може да бъде определено другояче, освен по законодателен ред. Законодателят е този, който с оглед на смисъла на конституционната повеля трябва да идентифицира многообразието от хипотези, в които задължението подлежи на изрично формулиране. Останалото е практика на представители на държавните органи и/или учреждения. Впрочем, редица конституционни и законови разпоредби, осигуряват публичност или достъп на средствата за масова информация: чл. 82, ал. 1, изр. 1 (заседанията на НС са открити); чл. 121, ал. 3 (разглеждането на делата във всички съдилища е публично...); чл. 35, ал. 1 и 2 ПОДНС (достъп на радиото и телевизията до заседания на НС)“.

04.05.2004

С уважение: (В. Чобанов)
(Б. Лазарова)
(Е. Енчева)
(П. Владимирова)

ЧРЕЗ **ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

ДО **ВЪРХОВНИЯ**
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЖАЛБА

ОТ: Васил Тодоров Чобанов, радио „Нова Европа“,
Богданка Кънчева Лазарова, „Дарик радио“,
Елена Стефанова Енчева, в. „Сега“,
Петранка Владимирова Илиева, в. „Дневник“.

СРЕЩУ: Мълчалив отказ на Висшия съдебен съвет

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 120, ал. 2 от КРБ вр. с чл. 41, ал. 1 от КРБ, вр. с чл. 27, ал. 3 от ЗСВ

Уважаеми Върховни Съдии,

ФАКТИТЕ

В бр. 29 на ДВ от 4.09.2004 г. беше обнародван Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, в сила от същата дата. Беше допълнен текстът на чл. 27 с нова ал. 3, според която „заседанията на Висшия съдебен съвет са публични, с изключение на случаите по ал. 1, т. 6 и 7“. След влизането на тази норма в сила ние - журналисти от различни медии, които се занимаваме с отразяване на работата на съдебната власт, всяка поредна сряда (когато именно се провеждат заседанията на Висшия съдебен съвет - ВСС) стояхме пред заседателната зала в сградата на Висшия съдебен съвет на ул. „Съборна“ № 9, в очакване да бъде осигурена изискваната от закона публичност. Осигуряването на тази публичност предполага и осигуряване на достъп до залата за желаещите и възможност за присъствие на заседанието, освен в случаите по чл. 27, ал. 1, т. 6 и 7 от ЗСВ. Такъв достъп не ни беше осигурен - нито възможност да присъствува макар и един от нас на въпросните заседания, нито възможност дори опосредствано да слушаме заседанието посредством звукова уредба, например. При това положение на 4.05.2004 г. ние, четиримата жалбоподатели, подадохме в писмена форма изрично искане до ВСС да

бъдем допуснати до следващите негови 10 заседания. Същото беше регистрирано под № 94-00-266/04.05.2004 г. След подаването на нашето заявление се състоя заседание на ВСС на 5.05.2004 г. Видно от протокола № 16 от заседанието на 5.05.2004 г., на това заседание не е взето отношение по нашето искане. В дневния ред като точка I е обсъдено „Предложение за тълкуване на понятието публичност на заседанията на Висшия съдебен съвет и правила за прилагането ѝ от Комисията по изготвяне на изменението на Правилника за организацията на работата на ВСС и неговата администрация“. По тази точка от дневния ред е взето решение за приемане на Вариант I, предложен от Временната комисия за изработване на Проект за правилник на ВСС и администрацията към него, както следва:

- *Допускане на журналисти и граждани в залата до окончателното приемане на дневния ред.*
- *Възлага на главния секретар на ВСС да проучи направеното предложение от Интернет телевизията.*
- *Избира Комисия от ВСС в състав: проф. Александър Воденичаров, Румен Андреев и Радка Петрова, която да участва в пресконференциите с журналистите, заедно с говорителя на Съвета.*

Видно от цитирания протокол, друго решение, отнасящо се до нашето искане, ВСС не е вземал нито на 5.05.2004 г., нито на 12.05.2004 г. Въпреки присъствието ни в сградата на ВСС обаче на тези дати достъп до публичните му заседания фактически ни беше отказан, като не бяхме допуснати да присъствуваме на тях

НАРУШЕНИЕ НА ЗАКОНА

Съгласно чл. 41 от Конституцията всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Същото право е прогласено и в чл. 10 от Конвенция за защита правата на човека и основните свободи и чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права. Съгласно РКС № 7/1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. това право се отнася и до достъпа до публичните заседания на различни органи на власт. С допълнението на чл. 27 с нова ал. 3 през 2004 г. за ВСС възниква задължението да осигури достъп на всеки до заседанията си. Това право може да бъде ограничавано само за защитата на изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 права и интереси и само в хипотезите, посочени в чл. 27, ал. 3 от ЗСВ.

ВСС има задължението да осигури необходимия достъп до заседанията си, насрещно на правото на всеки да търси и получава

информация. В случаите, когато се налага да бъде приложено ограничение на правото да се търси и получава информация, в съответствие с Конституцията и международните договори - част от вътрешното право, ВСС следва да вземе решение за провеждане на заседание при закрити врати (напр. в хипотезите на чл. 27, ал. 1, т. 6 или 7). Само в тези случаи е допустимо да бъде ограничавано конституционното право на всеки да търси, получава и разпространява информация, що се отнася до заседанията на ВСС.

Следователно решение на ВСС, с което се ограничава публичността на негово заседание, като се постановява провеждането му при закрити врати, представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП. С този акт се засягат права на гражданите и организациите, конкретно - правата на търсене и получаване на информация, която при това е от обществено значение.¹

Предвид липсата на детайлна уредба по въпроса в ЗСВ, приложим е общият закон - ЗАП. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗАП исканият акт се издава най-късно в 7-дневен срок от постъпването на молбата. Тъй като ВСС е колективен орган, приложима ще е нормата на чл. 13, ал. 3 от ЗАП, т.е. решението по подаденото искане е следвало да се вземе най-късно в първото заседание след изтичането на срока по чл. 13, ал. 1, т.е. в заседанието, проведено на 12.05.2004 г. Отговор по направеното искане не получихме и няма данни да е взето решение на посочената дата.

При това положение считаме, че е налице мълчалив отказ по смисъла на ЗАП. Липсата на изрично уреждане на мълчаливия отказ в ЗСВ е без значение, тъй като при празнота следва да се приложи общият закон, уреждащ материята, съгласно чл. 46, ал. 2 от ЗНА (трайна практика на ВАС).

Мълчаливият отказ е незаконосъобразен. На първо място той е в противоречие с процесуалния закон - след като ограничаването на правото на информация може да става само по изключение (РКС № 7/1996г.), то отгук следва, че решението за това трябва да бъде изрично и мотивирано, както и сведено до знанието на адресатите. Нарушен е и материалният закон - тази преценка може да се направи, защото е установим истинският мотив за отказа. От решението в Протокол 16 на ВСС за 2004г. е видно, че според ВСС същият е овластен да тълкува понятието публичност. Видно е също, че той възнамерява да изтълкува това понятие като „достъп на журналисти и граждани до сградата до окончателното приемане на дневния ред“.

¹ Тъй като попада в дефиницията на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

Това схващане е очевидно в нарушение на закона. Първо, ВСС няма правомощие да тълкува законите. Да се приеме противното означава да се допусне по-нататък, че и Народното събрание ще изтълкува понятието публичност за своите цели, общинските съвети - за техните цели и т. н. - *reductio ad absurdum*. Правомощие по тълкуването на законите имат само съдилищата в рамките на своята правосъдна дейност. Още по-малко има ВСС правомощие да тълкува едно понятие, което вече е употребено и изяснено в РКС № 7/1996 г. и е следователно имплицитно включено в текста на чл. 41 от КРБ.

Второ, даже и да имаше право да изтълкува това понятие, ВСС не може да го тълкува произволно, а по правилата на тълкуването, установени в законодателството, съдебната практика и правната теория. Горепосоченото тълкуване не се основава нито на закона, нито на практиката, нито на доктрината. Обсъжданията във ВСС не се свеждат до дневния ред на заседанията, поради което липсва основание да се приеме, че и публичността им може да се ограничава на основания, различни от конституционно предвидената защита на права, конкретизирана в чл. 27, ал. 3 от ЗСВ.

Трето, значимостта на конституционното право на всеки да търси и получава информация съдържа задължение, в случаи на ограничаването му, това да става само за защитата на конкуриращо право или интерес. Това изисква конкретна преценка във всеки един случай, особено след като законът е създал презумпция за публичност - чл. 27, ал. 3. Тя е оборима, но това трябва да става с конкретни мотиви за всеки конкретен случай, поради което по начало е недопустимо да се отказва достъп до повече от едно заседание на ВСС. Мълчаливият отказ обхваща 10 заседания, предвид предмета на подаденото писмено искане.

Поради и на основание горното, молим Върховният административен съд да отмени мълчаливия отказ на ВСС за незаконосъобразен и да го задължи да предостави поискания достъп.

С уважение: 1.

2.

3.

ПРОТОКОЛ

София, 04.11.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Четвърто отделение, в съдебно заседание на четвърти ноември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЦВЕТАНА СУРЛЕКОВА
ЧЛЕНОВЕ: НИНА ДОКТОРОВА
АДЕЛИНА КОВАЧЕВА
ГАЛИНА КАРАГЪЗОВА
ДИАНА ГЪРБАТОВА

при участието на секретаря Горка Иванова
и с участието на прокурора Огнян Атанасов

сложи на разглеждане дело № 7897 по описа за 2004 година,
докладвано от съдията **АДЕЛИНА КОВАЧЕВА**

На поименно повикване на страните се представиха:

ЖАЛБОПОДАТЕЛЯТ - Васил Чобанов - редовно призован се явява лично и с **АДВ. КАШЪМОВ**.

ОТВЕТНАТА СТРАНА - Висш съдебен съвет - редовно призован не изпраща представител

ПО ХОДА НА ДЕЛОТО:

АДВ. КАШЪМОВ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

След спазване разпоредбите на чл. 107 от ГПК на второ четене съдът,

ОПРЕДЕЛИ:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО и докладват жалбата на Васил Тодоров Чобанов срещу мълчаливия отказ на Висшия съдебен съвет.

АДВ. КАШЪМОВ: Поддържам жалбата. Предмет на жалбата е мълчаливия отказ по направено от нас искане до ВСС за допускане в

заседанията на съвета. Представяме три броя протоколи от заседание на Висшия съдебен съвет - Протокол №16/05.05.2004 г. в извадка, Протокол № 17/12.05.2004 г. в цялост, така както е обявен в Интернет и трети Протокол № 18/19.05.2004 г. също в цялост.

СъДЪТ констатира, че към делото е изпратено от ВСС, по искане от страна на ВАС, искане по чл. 27, ал. 3 от ЗСВ и по смисъла на чл. 41, ал. 2 от Конституцията от 04.05.2004 г., направено от Васил Чобанов и други трима журналисти, извлечение от Протокол № 15/28.04.2004 г. и извлечение от Протокол № 16/05.05.2004 г.

АДВ. КАШЪМОВ: Не възразявам да се приемат и доказателствата приложени от ВСС. Моля да се допусне изслушването на свидетел по обстоятелството за фактическото препятствие на достъпа на жалбоподателя на заседание на ВСС.

ПРОКУРОРЪТ: Да се остави без уважение направеното искане.

ПО ДОКАЗАТЕЛСТВАТА СъДЪТ,

ОПРЕДЕЛИ:

ПРИЕМА днес представените от жалбоподателя, описани по-горе писмени доказателства и тези, приложени с писмо № 94-00-266/22.10.2004 г. на ВСС.

ПО ИСКАНЕТО за разпит на свидетел СъДЪТ намира, че същото не е основателно, тъй като се обжалва мълчалив отказ поради което,

ОПРЕДЕЛИ:

ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ искането за допускане на свидетел.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СъД намира, че делото е изяснено от фактическа страна, поради което,

ОПРЕДЕЛИ:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО ПО СЪЩЕСТВО:

АДВ. КАШЪМОВ: Моля да отмените мълчаливия отказ на ВСС и да постановите акт, с който да признаете правото на жалбоподателя да присъства на заседанията на ВСС. Съгласно текстът на чл. 27 ал. 3 от ЗСВ заседанията на Висшия съдебен съвет са публични. Осигуряването на тази публичност предполага и осигуряване на достъп до залата. На

04.05.2004 г. направихме в писмена форма искане до ВСС да бъдем допуснати до следващите негови заседания. На 05.05.2004 год. се състоя заседание на ВСС и видно от Протокол № 16 от заседанието не е взето отношение по направеното от нас искане. В дневния ред като точка първа е обсъдено - Предложение за тълкуване на понятието публичност на заседанията на ВСС и правила за прилагането ѝ от Комисията по изготвяне на изменението на Правилника за организация на работата на ВСС и неговата администрация. По тази точка от дневния ред е взето решение за приемане на вариант I, предложен от Временната комисия за изработване на Проект за правилник на ВСС. Видно от протоколите от проведените заседания на ВСС нито на 05.05.2004 г., нито на 12.05.2004 г. решение по поставеното искане от нас не е било обсъждано. Следва да се приеме, че е налице мълчалив отказ, който при всяко положение е незаконосъобразен, тъй като не може да бъде ограничен достъпът на журналисти и едно такова решение би било незаконосъобразно, тъй като ВСС няма правомощия да преценява допускането и недопускането на граждани и журналисти в залата. Моля да отмените обжалваното решение.

ВАСИЛ ЧОБАНОВ: Става въпрос за едно признато конституционно право самият факт, че този акт влиза от момента на влизане на закона.

ПРОКУРОРЪТ: От Протокол № 16/05.05.2004 г. е видно, че Висшия съдебен съвет е взел решение изрично за допускане на журналисти и граждани в залата до окончателното приемане на дневния ред, което е и законното положение, т. е. считам, че е налице липсата на правен интерес по отношение на искането за допускане в залата по време на заседанията на ВСС. Горецитираното решение на ВСС от 05.05.2004 г. е взето с оглед на осигуряването на по-голям ред в залата, в която се провеждат заседания, като аналогични случаи на ограничаването на достъп в залата съществуват и по отношение на съдебния процес - например с оглед на капацитета на залата, нарушаване на реда и пр. Достъпът на журналистите не е ограничен, а само е конкретизирано, че същите, както гражданите които проявяват интерес, следва да заемат местата си в залата до момента, в който е гласуван окончателно дневният ред за провеждането на конкретното заседание.

Касае се за техническо-организационни действия от страна на ВСС. Що се касае до искането за тълкуване на понятието „публичност“, от една страна жалбоподателят в самата си молба-искане до ВСС, под № 94-00-266/04.05.2004 г., настоява ВСС да направи тълкуване на

понятието „публичност“, а от друга страна в жалбата си до ВАС изрично подчертава, че ВСС няма право да тълкува законите, т. е. в случая безспорно не е налице индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 от ЗАП, с който да се засягат права или законни интереси на граждани, поради което считам, че жалбата следва да се остави без разглеждане, като процесуално недопустима, още повече че и с двете си решения от 28.04.2004 г. и от 05.05.2004 г. ВСС не се е произнесъл по това искане. Жалбата следва да се остави без разглеждане, поради липса на правен интерес, както и липсата на годеен индивидуален административен акт, който да бъде атакуван.

АДВ. КАШЪМОВ: Касае се за допускане в цялото заседание на ВСС. Следователно може да се приеме, че е решено само за приемане на дневния ред и спорен за останалата част от съдебното заседание.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД обяви, че ще се произнесе с решение в срок.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ**№ 9595**

София, 19.11.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Четвърто отделение, в съдебно заседание на четвърти ноември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЦВЕТАНА СУРЛЕКОВА
ЧЛЕНОВЕ: НИНА ДОКТОРОВА
АДЕЛИНА КОВАЧЕВА
ГАЛИНА КАРАГЪЗОВА
ИАНА ГЪРБАТОВА

при секретар Горка Иванова и с участието на прокурора Огнян Атанасов изслуша докладваното от съдията **АДЕЛИНА КОВАЧЕВА** по адм. дело № 7897/2004.

Производството е по реда на раздел втори, във връзка с чл. 5, т. 2 от от ЗВАС.

Образувано е по жалба от Васил Тодоров Чобанов - радио „Нова Европа“, срещу мълчалив отказ на Висшия съдебен съвет по подадено искане за осигуряване на пълен достъп до следващите десет негови заседания. Релевират се доводи за противоречие с материалния закон и допуснати нарушения на административно-производствени правила - отменителни основания по смисъла на чл. 12, т. 3 и 4 от ЗВАС.

Ответната страна изразява писмено становище за процесуална недопустимост на подадената жалба, поради липса на годин предмет на обжалване и на правен интерес у жалбоподателя. Алтернативно развива становище за нейната неоснователност.

Участвалият в настоящото производство прокурор от Върховната административна прокуратура дава заключение за процесуална недопустимост на жалбата. Мотивира се, че със свое решение ВСС е допуснал журналисти на заседанията си до окончателно приемане на дневния ред, поради което за жалбоподателя липсвал правен интерес от

подаване на жалба. Счита, че мълчаливият отказ не съдържа белезите на административен акт.

Жалбата е подадена от надлежна страна в срока по чл. 13, ал. 2 от ЗВАС. При преценка на процесуалната ѝ допустимост, съдът взе предвид следното:

Производството пред ВСС е иницирано с искане вх. № 94-00-266 от 4.05.2004 година от Васил Тодоров Чобанов - радио „Нова Европа“, Богданка Кънчева Лазарова - „Дарик радио“, Елена Стефанова Енчева - вестник „Сега“ и Петя Владимирова Илиева - вестник „Дневник“ да се осигури пълен достъп до следващите десет заседания на съвета. Предложили са този достъп да бъде чрез включване на камера и микрофон, поради ограничения капацитет на заседателната зала.

В искането се съдържа и мнение, че комисия на съвета трябва да предложи тълкуване на понятието „публичност“.

На проведено заседание на 5.05.2004 година административният орган не се е произнесъл по искането на четиримата журналисти за осигуряване на достъп до заседанията. Взел е само решение, с което е приел вариант I-ви, предложен от Временната комисия за изработване на проект за Правилник за работата на ВСС и администрацията към него, в смисъл допускане на журналисти и граждани в залата да става до окончателното приемане на дневния ред.

Липсата на произнасяне по отправеното искане журналистът е възприел за мълчалив отказ, който е обжалвал с жалба на 19.05.2004 година. Жалбата му е допустима.

Съгласно разпоредбата на чл. 16, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) Висшият съдебен съвет определя състава и осъществява организацията на съдебната власт. Постановените от него решения при изпълнение на тези функции съдържат властнически волеизявления и като такива разкриват белезите на административни актове. Обжалваемостта им е въведена с изричната правна норма на чл. 5, т. 2 от ЗВАС. Разпоредбата е ясна и недвусмислена - Върховният административен съд разглежда жалби и протести срещу решения на Висшия съдебен съвет. Широката компетентност на ВСС обуславя различни видове решения и е предмет на регулиране в чл. 27, ал. 1 от ЗСВ. Не случайно, като алинея трета именно на чл. 27, законодателят е приел нова правна норма, обн. ДВ, бр. 29/2004 година, съгласно която заседанията на

съвета са публични, с изключение на случаите по ал. 1, т. 6 и 7 от същия член. Тя е императивна. С приемането ѝ на законодателно ниво е приложен чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България. Конституционният съд с решение № 7 от 4.06.1996 година по конст. дело № 1/1996 година е извършил тълкуване на конституционната разпоредба, в което е обосновал задължението на държавните органи да предоставят информация на всички средства за масова информация, защото по този начин се реализира правото на индивида и на обществото да бъдат информирани.

Висшият съдебен съвет е единствено компетентният орган да осигури реализацията на публичността на провежданите от него заседания и решенията, които той взема в тази насока инкорпорират в себе си властнически елемент, поради което следва да се приемат за административни актове по смисъла на чл. 2 от ЗАП.

В конкретния случай ВСС е бил сезиран с искане да се произнесе с такова решение. Непроизнасянето му в законовия срок съставлява мълчалив отказ по смисъла на чл. 14, ал. 1 от ЗАП и подлежи на съдебен контрол.

Спорен по делото е въпросът за наличието на правен интерес за жалбоподателя да го обжалва. Възраженията на ответната страна в тази връзка са в две насоки: първата е липсата на засягане на негови лични права и законни интереси и втората, че административният орган е взел решение да допуска журналисти само до окончателното приемане на дневния ред за заседанията. Доводите са неоснователни.

Безспорен факт по делото е, че жалбоподателят е журналист и представлява обществена медия. Той попада сред кръга на правните субекти, за които Конституцията на Република България в своя чл. 41, ал. 1, е определила като основно право да търсят, получават и разпространяват информация. В цитираното решение на Конституционния съд е посочено, че медиите имат и изпълняват една необходима обществена функция - да предоставят информация на обществото като цяло. При осъществяването на техните специфични функции се реализира както правото на личността, така и на социалната общност да бъдат информирани по въпроси, които представляват интерес.

Искането за осигуряване на достъп журналистите са подали в качеството им на представители на средства за масова информация, за осигуряване достъп до информация, формулиран от Конституционния

съд като „пасивна прозрачност“. Мълчаливият отказ за предоставянето му пряко и непосредствено рефлектира върху конституционно прогласено право, което е законодателно въведено в нормата на чл. 27, ал. 3 от ЗСВ. От това произтича и правният интерес на жалбоподателя да го обжалва.

Неоснователни са твърденията на ответната страна, че административният орган, с взетото от него решение по Протокол № 16 от 5.05.2003 година е осигурил достъп на журналисти и граждани до окончателното приемане на дневния ред на заседанието. Видно от редакцията му, с него единствено е приет вариант I-ви, предложен от Временната комисия за изработване на проект за Правилник за работата на ВСС и администрацията към него. Вариантът предвижда допускане на журналисти и граждани до окончателното приемане на дневния ред на заседанието. Касае се само за приета част от проект за Устройствен правилник, а от проектите не произтичат каквито и да било правни последици.

По тези съображения съдът намира жалбата за процесуално допустима. Разгледана по същество е основателна.

Правото да се получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигурят достъп до общественозначима информация. Както е приел Конституционният съд, съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. Така по отношение дейността на Висшия съдебен съвет, определянето е извършено в разпоредбата на чл. 27, ал. 3 от ЗСВ, прогласяваща публичност на заседанията му с посочените две ограничения - при вземане на решения по чл. 27, ал. 1, т. 6 и 7. В закона не е дефинирано понятието „публичност“ на заседанията на ВСС. В Конституцията то е употребено веднъж в глава шеста - „Съдебна власт“ - чл. 121, ал. 3, постановяващ, че разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Ето защо следва да се изхожда от общоприетото му съдържание - „достъпно за обществото“. Преценено на тази плоскост, законовото задължение на Висшия съдебен съвет е да направи заседанията си достъпни за обществото, в това число и за средствата за масова информация, които изпълняват важната функция да информират по въпроси от обществен интерес. Изборът на конкретните информационни технологии, по които практически ще се осигури обществен достъп, е правомощие на административния орган.

С подаването на искане до Висшия съдебен съвет журналистите са упражнили конституционното си право, регламентирано в чл. 41 от Конституцията и в чл. 27, ал. 1 от ЗСВ, да им се осигури достъп до следващите десет заседания на административния орган. Постановението мълчалив отказ противоречи на материалния закон, поради което е незаконосъобразен. Налице е отменително основание по смисъла на чл. 12, т. 4 от ЗВАС. Поради това мълчаливият отказ следва да се отмени и на основание чл. 28 от ЗВАС, във връзка с чл. 42, ал. 3 от ЗАП, преписката се върне на Висшия съдебен съвет със задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона.

Неоснователни са доводите на ответника, че при прилагане на публичността на заседанията в пълния ѝ обем, е възможно да се стигне до нарушаване на служебната тайна и личните права на магистратите. Публичността на заседанията на ВСС е ограничена от една страна от самата законова норма, която изключва тези по чл. 27, ал. 1, т. 6 и 7 от ЗСВ. От друга страна Висшият съдебен съвет е длъжен да се съобразява и с разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Конституцията, която ограничава правото на информация в случаите на държавна или друга защитена от закона тайна или засягаща чужди права. Тя е намерила законодателен израз в Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни. Съотношението при прилагане на двата принципа намира разрешение в цитираното решение на Конституционния съд. Той е формулирал разбирането, 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.

На последно място е неоснователно позоваването на разпоредбите, залегнали в Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ). Съгласно чл. 1 от него, той урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществената информация и има характер на общ закон. Нормата на чл. 27, ал. 3 от ЗСВ постановява императивно, че заседанията на Висшия съдебен съвет са публични и има характер на специален закон. Публичността на заседанията, регламентирана в ЗСВ, има различно правно съдържание от осигуряването на достъп до обществената информация по ред и начин, предвиден в ЗДОИ.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 28 от ЗВАС, във връзка с чл. 42, ал. 3 ЗАП, Върховният административен съд, петчленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на Висшия съдебен съвет по искане с вх. № 94-00-266 от 4.05.2004 година да се осигури достъп до следващите десет заседания на Висшия съдебен съвет.

ВРЪЩА делото като преписка на Висшия съдебен съвет за прилагане на задължителните указания по тълкуване на закона.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

	ПРЕДСЕДАТЕЛ:	(п) Цветана Сурлева
секретар:	ЧЛЕНОВЕ:	(п) Нина Докторова (п) Аделина Ковачева (п) Галина Карагьозова (п) Диана Гърбатова

А.К.

ДЕЛО

Христо Христов
срещу
Министерство
на вътрешните
работи

**Христо Христов срещу
Министерство на вътрешните работи**

I инстанция - а. г. № 1524/2003 г.

Върховен административен съд, Пето отделение

II инстанция - а.г. № 8355/2003 г.

Върховен административен съд, Петчленен състав

В продължение на няколко години журналистът от в. „Дневник“ Христо Христов проучва различни архиви в България с цел събиране на документи и изясняване на истината за българския писател Георги Марков, убит в Лондон през септември 1978 г. Във връзка с проучването си, през 2002 г. г-н Христо Христов подава заявление до министъра на вътрешните работи, с което иска достъп до обществена информация, съхранявана в Архива на Министерство на вътрешните работи (МВР). Журналистът иска да проучи и изследва литературните¹ дела на радио „Би Би Си“, „Дойче Веле“ и „Свободна Европа“ в периода 1970 - 1978 г., през който писателят Георги Марков е сътрудничил на тези радиостанции.

Министърът отказва предоставянето на достъп с аргумента, че след извършена проверка е установено, че в Архива на МВР не се съхранява информация по посочената от заявителя тема.

Христо Христов обжалва отказа пред Върховния административен съд (ВАС) с довода, че министърът не е спазил, издадената от него Инструкция за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. Инструкцията дава право на достъп до архивните документи на всеки за извършване на изследователска и публицистична дейност. Поради това е следвало министърът да предостави достъп до литературните дела на трите радиостанции, за да може заявителят да направи своето проучване и сам да прецени доколко в тях се съдържа или не интересувашата го информация.

С Решение № 7476 от 16.07.2003 г. Тричленен състав на ВАС отхвърля жалбата като неоснователна. В мотивите на решението съдят приема, че на практика жалбоподателят иска неконтролируем достъп до Архива на

¹ Литерните дела представляват разработки на органите на бившата Държавна сигурност спрямо различни организации и институции с цел събиране на оперативна информация за структурата, дейността, състава и функциите им.

МВР, а нито Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ), нито Инструкцията предвиждат такава форма на достъп до информация.

Решението е обжалвано пред Петчленен състав на ВАС. Основният довод на жалбоподателя е, че в ЗДОИ, като една от формите на достъп, изрично е предвиден прегледът на информацията на място.

С Решение № 4046 от 04.05.2004 г. съдът отменя решението на първата инстанция, както и отказа на министъра, и го задължава да предостави на журналиста достъп до архивните фондове на МВР по исканата обществена информация. Магистратите констатираат, че заявлението на журналиста е в съответствие с изискванията на ЗДОИ, както и на специалната инструкция за достъп до Архива на МВР и съдържа всички изискуеми реквизити, включително и ясно описание на исканата информация, темата и целта на журналистическото изследване. В тази връзка съдът приема, че доказателствата по делото показват, че исканата документация съществува в МВР и освен това журналистът вече е чел там документи на бившата Държавна сигурност по темата.

Прецедент в делото е категоричността на съда да задължи административния орган безусловно да предостави искания достъп до обществена информация. В резултат журналистът получава достъп до Архива на МВР и проучва интересуващите го въпроси.

*През лятото на 2005 г. излиза от печат книгата на Христо Христов **Убийте „Скитник“: Българската и британската държавна политика по случая Георги Марков**. Книгата получава широк отзвук в българските и чуждестранни медии.*

**ДО МИНИСТЪРА НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ****ЗАЯВЛЕНИЕ**

от **Христо Христов**,
журналист във в. „Дневник“

УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР,

На основание чл. 4 от Инструкция с рег. № 1-113/24.06.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, желая да ми бъде предоставен достъп за проучване на литературните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“ във връзка с проучване на материали, свързани с българския писател Георги Марков. Целта е в тези неизследвани до момента в тази насока архивни фондове да бъдат издирени документи за писателя, който в различен период между 1970 и 1978 г. е работил и сътрудничил на трите радиостанции.

Проучването ще бъде включено в книга, посветена на писателя, върху която работя, обхващаща досегашни мои проучвания на архивите на МВНР, МВР, съда и Главно управление на архивите към Министерски съвет.

Надявам се, че заявлението ми ще получи положителен отговор, за което предварително Ви благодаря.

Допълнителни данни, по чл. 9 от Инструкция № 1-113/24. 06. 2002 г. на МВР:

1. Христо Станев Христов.
2. Литерните дела на радиостанциите „Би Би Си“, „Свободна Европа“ и „Дойче веле“.
3. Предпочитана форма - копиране на хартиен носител.
4. Тема - „Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“.

14 октомври 2002 г.
СОФИЯ

С УВАЖЕНИЕ
(Хр. Христов)

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

По вх. № 2291/15.10.2002 г.

ДО
Г-н ХРИСТО ХРИСТОВ
ЖУРНАЛИСТ ВЪВ В-К „ДНЕВНИК“
УЛ. „ИВАН ВАЗОВ“ № 16
ГР. СОФИЯ 1000

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ХРИСТОВ,

По повод постъпилото от Вас заявление за достъп до архивни документи по тема „Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“ и посочените литерни дела на радиостанциите „Би Би Си“, „Свободна Европа“ и „Дойче Веле“ се извърши проверка в ДИА-МВР.

Уведомяваме Ви, че не се съхраняват в ДИА-МВР архивни документи по посочената от Вас тема.

12.11.2002 г.
София

МИНИСТЪР НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ:

ЧРЕЗ МИНИСТЪРА НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ЖАЛБА

от:

Христо Станев Христов

СРЕЩУ:

мълчалив отказ на Министъра на вътрешните работи
по заявление за достъп до информация

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 14, ал. 2 от Инструкция за реда за достъп до информация,
съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР,
във вр. с чл. 5, т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На 15.10.2002 г. подадох заявление за достъп до информация до министъра на вътрешните работи на основание чл. 4 от Инструкция с рег. № I-113/ 24.06.2002 г. за реда за достъп до информация ,съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. С това заявление поисках да ми бъде предоставен достъп до литерните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“ във връзка с проучване на материали, свързани с българския писател Георги Марков, който в различен период между 1970 и 1978 г. е работил и сътрудничил на трите радиостанции. Информацията ми е необходима, за да бъде включена в книга, посветена на писателя, чието издаване подготвям.

В 30 - дневния срок, предвиден в чл. 14, ал. 1 от Инструкцията, не получих отговор.

Непроизнасянето на министъра на вътрешните работи представлява мълчалив отказ. Съгласно чл. 14, ал. 1 от Инструкцията, министърът на вътрешните работи в срок до 30 дни след завеждане на заявлението разрешава или мотивирано отказва достъпа до информация.

Правото на достъп до обществена информация е гарантирано със съдебен контрол съгласно чл. 56 във вр. с чл. 41 от Конституцията на Република България, чл. 6, т. 4 и чл. 40 от ЗДОИ и чл. 14, ал. 2 от Инструкция с рег. № I-113/ 24.06.2002 г. на МВР. Непроизнасянето в срок по заявление за достъп до обществена информация представлява мълчалив отказ, който накърнява правото ми на достъп до обществена информация и подлежи на съдебен контрол (Определение по ч. д. № 6393/01г. на ВАС, 5-чл. състав).

Отказът на Министъра на вътрешните работи е в съществено противоречие с процесуалния и материалния закон.

1. Противоречие с процесуалния закон - чл. 15 от ЗАП, чл. 38 от ЗДОИ и чл. 14, ал. 1 от Инструкцията на МВР.

Законът изисква съответният орган да се произнася с мотивирано решение, когато издава искания административен акт или отказва издаването му (чл. 15 ал. 1 от ЗАП). Такова в случая очевидно липсва. Императивната норма на чл. 15 ал. 2 от ЗАП изисква писмена форма на акта, респ. отказа. Писмена форма на отказа се изисква и от нормите на **специалния** закон - чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация, като в решението за отказ трябва да се посочат и правното и фактическото основание за отказа. Същото изискване е предвидено и в чл. 14, ал. 1 от Инструкцията на МВР. Тези изисквания на закона въобще не са спазени, което е съществено нарушение на процесуално правните разпоредби.

2. Противоречие с материалния закон

Поисканата информация е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, защото е свързана с обществения живот в Република България и ако ми бъде предоставена, би ми дала възможност да си съставя собствено мнение относно дейността на Министерство на външните работи. Така също, търсената от мен информация не попада в ограниченията на ЗДОИ в чл. 13, ал. 2 и чл. 37 и не съществува законова пречка да я получа.

Министърът на вътрешните работи е длъжен да осигури достъп до поисканата от мен информация и на основание чл. 4 от Инструкцията. Съгласно цитираната разпоредба, всеки има право на достъп до информация от архивни документи за научно изследователска, публицистична и проучвателна дейност, а поисканата от мен информация ми е необходима във връзка с извършваното от мен документално,

журналистическо изследване, посветено на българския писател Георги Марков.

Обикновено в такива архиви, като Архива на МВР, в така наречените „литерни дела“, е твърде вероятно да има немалък обем информация, която е била засекретена. Както Закона за достъп до обществена информация, така и Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) изискват отказът за осигуряване на достъп до такава информация да бъде мотивиран. При отказ за осигуряване на достъп, органът е длъжен да представи доказателства за наличието на условията по чл. 25 от ЗЗКИ, както и доказателства за поставен гриф за сигурност. Също така съответният орган има задължението, съгласно § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ, да прецени дали съобразно нивото на сигурност не следва *ex lege* информацията да се разсекрети. И накрая тежестта на доказване, на наличието на тези обстоятелства, лежи върху ответника по силата на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ.

На основание горното, моля да отмените отказа на Министъра на външните работи да предостави поисканата информация като незаконосъобразен и да задължите същия да предостави достъп до поисканата информация. Моля да ми присъдите съдебните разноски.

Особено искане: Моля съда, на основание чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, да изиска от ответника необходимите доказателства, че информацията е класифицирана, като представляваща държавна тайна.

Прилагам:

1. Заявление
2. Инструкция рег. № I-113/ 24.06.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, издадена от Министъра на външните работи
3. Препис от жалбата за ответника

С уважение:

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

МОЛБА

от
Христо Станев Христов

Уважаеми Господин /Госпожо Председател,

В законоустановения срок подадох жалба до ВАС срещу мълчалив отказ на Министъра на вътрешните работи по заявление за достъп до информация, съдържаща се в архивните фондове на МВР. По мои данни преписката се задържа в Министерство на вътрешните работи.

Моля Ви да изискате преписката служебно.

Прилагам: препис от жалбата

С уважение:

(Христо Христов)

ПРОТОКОЛ

София, 08.04.2003 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на осми април две хиляди и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНДРЕЙ ИКОНОМОВ

ЧЛЕНОВЕ: ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА, ТАНЯ РАДКОВА

при участието на секретаря Мадлен Дукова и с участието на прокурора Надежда Дойчинова сложи на разглеждане дело № 1524 по описа за 2003 година,

докладвано от съдията **ТАНЯ РАДКОВА**

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл. 107 от ГПК на второ четене:

ЖАЛБОПОДАТЕЛЯТ: Христо Станев Христов, редовно призван, се явява лично и с АДВ. КАШЪМОВ.

ОТВЕТНИКЪТ: Министъра на вътрешните работи, редовно призван, не се явява и не изпраща процесуален представител.

От същия е постъпило писмо рег. № I-3795/17.03.03 г., ведно с копие от заявление вх. № 2291/15.10.02 г. на жалбоподателя до министъра и отговор на искането на жалбоподателя рег. № I-14449/04.12.02 година.

Междувременно се явява ЮРК. РАНГЕЛОВ, процесуален представител на ответника.

АДВ. КАШЪМОВ: Да се даде ход на делото.

ЮРК. РАНГЕЛОВ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

ОПРЕДЕЛИ:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ГО ДОКЛАДВА:

АДВ. КАШЪМОВ: Поддържам жалбата. Моля да приемете представените по делото доказателства. Представям и моля да приемете писмени

доказателства, под опис. Към тях са приложени Инstrukция № I-113/24.06.2002 г., която не е обнародвана, данни относно съществуването на литерни дела, както и данни, свързани със заявлението и разрешението за достъп до информация.

Жалб. ХРИСТОВ: Получих копие от писмо рег. № I-14449/04.12.2002 г. на Министъра на вътрешните работи на 05.12.2002 г., след подаването на жалбата в съда.

АДВ. КАШЪМОВ: Моля делото да продължи при условията на чл. 14 от ЗАП, като моля да се произнесете по мълчаливия и изричен отказ на Министъра на вътрешните работи.

ЮРК. РАНГЕЛОВ: Оспорвам жалбата.

Моля да прекратите производството по делото на основание чл. 20, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 5 от ЗВАС, поради липса на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 от ЗАП, подлежащ на обжалване. Не е налице мълчалив отказ от страна на Министъра на вътрешните работи, тъй като министерството не разполага с информацията, свързана със заявеното от жалбоподателя искане. Министърът на вътрешните работи е уведомил жалбоподателят по чл. 33 от ЗДОИ.

Моля да оставите жалбата без разглеждане като недопустима, поради липса на правен интерес от страна на жалбоподателя за обжалване, тъй като интересът му е удовлетворен по чл. 33 от ЗДОИ. Ако констатирате мълчалив отказ, то моля да отхвърлите жалбата като неоснователна, тъй като по реда на чл. 33 от ЗДОИ, отказът е основателен.

Литерни дела е специфичен термин, чието значение и аз не зная.

АДВ. КАШЪМОВ: Литерни дела е термин, който се е използвал от Държавна сигурност. Делата за оперативна разработка са завеждани спрямо определено физическо лице, а това са дела, които са изготвени от органите на Държавната сигурност и касаят дейността на лицето в учрежденията, конкретно в тези радиостанции. Тези дела съдържат данни за работата на лицето там, за дейността на самите радиостанции и за тяхната структура и работа.

ЮРК. РАНГЕЛОВ: Литерни дела, мисля, че съществува като термин, но не мога да твърдя със сигурност.

Нямам доказателствени искания и няма да соча други доказателства.

АДВ. КАШЪМОВ: Нямаме искания за доказателства и други такива няма да сочим.

ПО ДОКАЗАТЕЛСТВАТА, СЪДЪТ

О П Р Е Д Е Л И:

ПРИЕМА и ПРИЛАГА представените с жалбата, с административната преписка, постъпилите от ответника с писмо рег. № I-3795/17.03.03 г. и днес представените от жалбоподателя писмени доказателства.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

АДВ. КАШЪМОВ: Моля да отмените както мълчаливия, така и последвалия изричен отказ на Министъра на вътрешните работи като незаконосъобразни. Поисканата информация е обществена по ЗДОИ и може да бъде отказан достъп до нея само в предвидените в закона предпоставки. Жалбоподателят е поискал информация за така наречените „литерни дела“. Това се установява от доказателствата по делото и това е, когато действаше Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Копията от документите по делото установяват наличието на термина, а също така е видно и от страниците на книгата, която е била отпечатана. Най-съществената предпоставка за незаконосъобразност е следната: с Инструкцията, която е представена по делото, министърът, без да е овластен за това, се е самоовластил да уреди правото на гражданите до определена категория, като въведе по същество допълнителни ограничения, извън ограниченията, уредени в ЗДОИ. В тази връзка е изричният отказ на министъра, в който се казва: че във връзка с темата на проучването, такива материали не били открити. Жалбоподателят е поискал достъп за проучване на литературните дела във връзка с проучване на материали, свързани с българския писател Георги Марков. Жалбоподателят е публикувал редица статии на тази тема във в-к „Демокрация“. Доверителят ми е поискал да получи лично документите. Темата, планът и целта на изследването са посочени в чл. 9, т. 1 от Инструкцията. От тук не следва, че министърът и неговата администрация следва да проучат има ли такива дела или не. Така че в този изричен отказ по същество е направено изместване, а това има ли информация, която да интересува жалбоподателят и в каква степен, това е въпрос на преценката на самия жалбоподател, след като бъде допуснат да проучи и разбере има ли такава информация. Ако той се увери, че няма информация за Георги Марков, това също е информация.

Във връзка с евентуален аргумент, че се касае за класифицирана информация, аз искам да се позова на ваше Решение № 974/05.02.03 г. по адм. д. № 11111/02 г. на ВАС. В случая е отказано едно предварително ниво, без изобщо ответникът да е направил преценка дали конкретните документи са класифицирани или не. Такава преценка органът не е направил, поради което отказът се явява незаконосъобразен и на това основание. С оглед на което, моля да бъде отменен отказът като незаконосъобразен. Моля инцидентно да бъдат признати за незаконни текстовете на чл. 9 от Инструкцията, която е представена по делото и която се твърди от ответника, че представлява правно основание за въвеждане на ограничение за достъп до информация. Моля да ми дадете възможност да представя писмени бележки.

ЮРК. РАНГЕЛОВ: Моля да оставите без разглеждане жалбата като недопустима и да прекратите производството по делото на основание чл. 20, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 5 от ЗВАС, поради липса на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 от ЗАП.

Ако сметете, че е налице мълчалив отказ от страна на Министъра на вътрешните работи и не е налице отпадане на правния интерес на жалбоподателя, то при наличие на хипотезата на чл. 33 от ЗДОИ, отказът е законосъобразен. Подробни съображения съм изложил в писмени бележки, които представям.

ПРОКУРОРЪТ: От представеното по делото фотокопие от писмо рег. № I-14449/04.12.02 г. е видно, че има отговор до жалбоподателя, подписано от Министъра на вътрешните работи Петканов, с което го уведомяват, че след извършената проверка не се съхраняват в ДИА - МВР архивни документи по „дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции и посечените литерни дела на „Би Би Си“, „Свободна Европа“ и „Дойче Веле““. Ето защо считам, че не е налице хипотезата на мълчалив отказ.

Атакуваното писмо има характера на административен акт, подлежащ на съдебен контрол. При тази хипотеза жалбата е допустима, но неоснователна.

Не са налице доказателства, които да установяват, че исканата информация е налице. След като не може да се направи годин правен извод, че тя съществува, т.е. жалбата е неоснователна, а изричният отказ - законосъобразен.

РЕПЛИКА Жалб. ХРИСТОВ: Ако исках министърът на вътрешните работи да ми отговори по този начин, щях да подам молба дали в архива се съдържа такава информация. Аз съм подал документи по чл. 4 от Инструкция № I-113/24.06.2002 г. за достъп до информация. Този член изрично указва, че има достъп до документи за проучвателна дейност. Аз не искам от министъра да ми отговори дали документите ги има вътре. Аз искам да прочета този архив и да установя дали съществува такава информация. Аз се занимавам със случая от 4 - 5 години. С този отговор се ограничава правото на всички граждани. Предлагаме доста солидни аргументи в тази насока. Моля да се произнесете като отмените този отговор на министъра на вътрешните работи и ми се даде възможност да проуча този архив. С подобен отговор самият министър изразява една субективна позиция. Аз съм поискал въпросните литерни дела за да направя своето проучване.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе със съдебен акт, след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

ПИСМЕНИ МОТИВИ

от

Христо Станев Христов,
жалбоподател по дело №1524/2003 г.
по описа на **Върховния административен съд,**
Пето отделение

Уважаеми Върховни съдии,

От няколко години, в качеството си на журналист, проучвам различни архиви в България, с цел събиране на документи и изясняване на истината за българския писател Георги Марков, убит в Лондон през септември 1978 г. В тази връзка съм изследвал значителна част от партийния архив в Главно управление на архивите към Министерски съвет, архива на МВНР, архива на Върховния касационен съд (съдебното дело от 1992 г. на Военната колегия на Върховния съд срещу бившия началник на Първо главно управление на Държавна сигурност - о. з. ген. Владимир Тодоров за унищожаването на част от досиетата на Георги Марков), както и архива на БТА, съдържащ поверителни бюлетини „С-2“, в които е отразявана „вражеската“ пропаганда против НРБ по времето на тоталитаризма.

През 1999-2000 г. от министъра на вътрешните работи получих достъп до архивни фондове на бившата ДС, съхраняващи се в МВР. Беше ми дадена възможност да се запозная със структурата на Държавна сигурност и да проуча така наречения служебен архив на няколко бивши управления на ДС и на секретариата на МВР (съдържащ управленски решения и стенограми от заседанията на ръководния орган на министерството в периода ноември 1989 - февруари 1990 г, когато ДС е закрыта като структура). Този служебен архив съдържа стотици справки, годишни отчети и анализи на различни поделения на ДС по всякакви въпроси, сред които обезпечаването (контрола) на интелигенцията, „вражеската“ емиграция, дейността на централите за идеологическа диверсия на Запад и взаимодействието на отделните управления на ДС по тези направления. В този служебен архив открих значителен брой материали, датиращи от 70-те години, които пряко се отнасяха до писателя Георги Марков и до онзи момент не бяха известни, дори на следствените и прокурорски органи, разследващи смъртта му. Част от материалите, които открих във всички гореизброени архиви, станаха

обществено достойние чрез публикуването им под формата на журналистически разследвания и филм, излъчен през 2001 г. по БНТ, изградени върху строго документални факти и свидетелски показания.

Поради физическа невъзможност и недостиг на време, не успях да извърша проверка на всички архивни фондове в МВР, които по един или друг начин биха осветлили действията на органите на ДС срещу българската емиграция, в това число и срещу Георги Марков. С тази цел с писмо от 14.X.2002 г. се обърнах към министъра на вътрешните работи с искане да ми бъде предоставен достъп до литературните дела на радиостанциите „Свободна Европа“, „Дойче Веле“ и „Би Би Си“, във връзка с проучването на материали, свързани с писателя Георги Марков. Най-общо казано, литературно дело представлява разработка, завеждана от органите на ДС спрямо различни организации и институти, с цел събиране на явна и оперативна информация за структурата, дейността, състава на институцията, функциите ѝ (в частност за чуждите радиостанции е събирана информация за различните секции в тях, организацията на работа, обема на предаванията, насочеността им, слушаемостта им, както и анализирането на тяхното съдържание - например какъв процент от предаванията съдържат антикомунизъм и какъв антисъветизъм, към каква аудитория са насочени и т. н.). В писмото до министъра уточних, че проучването ще бъде включено в книга, върху която работя в момента.

В 30-дневния срок, съгласно чл. 14, ал. 1 от Инструкция рег. № 1-113/24.VI.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, не получих отговор, в резултат на което в последния ден от срока за обжалване пред Върховния административен съд (ВАС) подадох жалба чрез МВР за мълчалив отказ. Едва след моята реакция получих отговор с писмо - пощенското клеймо е от 5.XII.2002 г. (приложено е по делото). Самото писмо с рег. № 14449 е изведено от МВР на 4.XII.2002 г. и най-вероятно министърът го е подписал със задна дата - 12.XI.2002 г. С него бях уведомен, че след извършена проверка в Дирекция „Информация и архив“ (ДИА) на МВР е установено, че там не се съхраняват документи по посочената от мен тема - „Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“.

Считам, че подходът, възприет от министъра и неговата администрация, е субективен, неправилен и води единствено до драстично ограничаване на достъпа до архива на бившата ДС и правото на всеки гражданин да

провежда научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност в него - чл. 4 от Инструкция на МВР с рег. № I-113/24.VI.2002 г.

Основната цел на което и да е изследване е чрез проучване именно да се установи дали има или няма факти в съответни архивни фондове по даден проблем. Счита за правилно и логично страната, поискала достъп, сама да достига до изводи, след като се е запознала с определени документи. В конкретния случай дори и неоткриването на нещо съществено в поисканите от мен архивни материали пак представлява информация, тъй като в изследването си ще посоча, че в предоставените ми документи не съм установил факти, които да навеждат на едни или други изводи. От тази гледна точка аз не съм поискал министърът и служителите му в ДИА от мое име да тълкуват по чисто субективни признаци, съдържащата се в литературните дела информация, и да се произнасят по тяхното съдържание като по този начин да предопределят изхода на проучването. По тази логика министърът на вътрешните работи може всеки път да отказва информация, позовавайки се на тази удобна за него формулировка „липса на информация“, независимо дали достъпът се иска от отделен гражданин или институция.

По същество достъпът до информация в служебния архив на бившата ДС, съхраняващ се в МВР, с цел проучване на определени материали, се състои от следните фази:

1. Министърът дава своето принципно съгласие да се извърши дадено изследване.
2. На искателя се издава специален допуск до Читалнята на МВР в сградата на министерството, където той подписва декларация да спазва вътрешните правила за работа.
3. В Читалнята служители на дирекция „Информация и архив“ му предоставят за ползване така наречените фондови книги, в които кратко, но достатъчно ясно, е описано съдържанието на отделни архивни единици - доклади, справки, отчети, както и съответните им номера, дати на издаване и брой на страници, включително и отметка, ако са унищожени, съдържаща дата на унищожаването и органът, който го е извършил. Всяко от централните управления на ДС и секретариатът на МВР имат отделни фондови книги, обозначени с номерата на съответния архивен фонд, под който са били заведени първоначално.
4. Четейки описите на архивните единици в тези фондови книги, искателят се ориентира към документи, които имат отношение към неговата задача, описва ги на специална бланка, след което ги заявява. До няколко дни

служителите на ДИА изпълняват поръчката му и чак като ги доставят, искателят може да се запознае с архивните единици в читалнята на ДИА. Всяка архивна единица съдържа опис, който ползвателят попълва при преглеждането (така може да се установи кога и кой читател е ползвал съответен материал). Може да си води бележки, а онова, което му е нужно, може да бъде копирано, ако го е заявил предварително. На този етап служителят на ДИА може да откаже предоставянето на определена архивна единица, ако тя няма отношение към изследването. Например, ако хипотетично заявя архивен материал от литературното дело на „Би Би Си“ от 1980 г., би следвало напълно логично и правилно да ми бъде отказан достъп до такъв документ по простата причина, че през 1980 г. Марков вече е бил мъртъв и не е работил в „Би Би Си“, и тъй като подобно искане не е предмет на заявеното от мен предварително проучване, в което изрично съм ограничил периода на интересуващите ме документи от 1970 до 1978 г. Същото би важало, ако искам документ от средата на 60-те години, тъй като тогава Марков още не е бил напуснал България и не е сътрудничел с трите западни радиостанции. Също така отказ може да последва, ако исках литературното дело на „Гласът на Америка“, тъй като Марков никога не е бил сътрудник на тази радиостанция. Тези неща мога да ги поискам в нова молба до министъра, ако съм я аргументирал достатъчно добре. Описвам цялата процедура, за да може съдът да добие реална представа за спецификите на архива, и да стигне до извода, че с един формален отговор министърът на вътрешните работи може без особени затруднения да направи достъпа до този архив невъзможен - политика, която той последователно прилага, откакто управлява МВР.

Считам за незаконосъобразно министърът на вътрешните работи да използва заявената тема като аргумент за отказ. В чл. 25 от Закона за достъп до обществена информация законодателят ясно е изброил изисквания, които трябва да съдържа заявлението за предоставяне на обществена информация. В него заявителят не е длъжен да обяснява защо иска съответната информация, а само да я посочи. В Инструкцията на МВР с рег. № 1-113/24. VI. 2002 г, която не е обнародвана, са включени допълнителни изисквания за лицата, които желаят да проучват архива. В чл. 9, т. 1 от Инструкцията тези лица са задължени да посочат „темата, плана и целта на изследването“. Действително и други институции имат подобни изисквания. Например в Държавния архив също е необходимо, преди да се получи достъп да се посочи темата, по която ще се работи, но тя се приема само като една най-обща рамка и като основание за по-правилното насочване и ориентиране на заявителя към

определени архивни фондове, но не и за отказ, какъвто е случаят с МВР. За пояснение, когато работих в ГУ на архивите към МС, съм задал формално темата „Георги Марков и ДС“, но на това основание ми бяха предоставени всички „Б“ (секретни) решения на политбюро на ЦК на БКП, свързани по някакъв начин с дейността на МВР и ДС в периода 1944-1990 г., нещо, което на пръв поглед няма нищо общо с писателя Георги Марков. Но именно проучването на тези решения изяснява взаимовръзката между властта и репресивните функции, които са били възложени на органите на ДС и тяхното анализиране в контекста на убийството на писателя. В друг случай, в края на 2002 г., министърът на външните работи ми предостави достъп до поверителните годишни доклади на българското посолство в Лондон в различни периоди, които имат отношение към случая Марков, и то в пълен обем, а не само в частта им за писателя. Така ми беше дадена възможност да добия пълна представа за цялата държавна политика и промяната в нея след 10.XI. 1989 г. у нас по интересувания ме казус. Всъщност, когато става въпрос за проучване на архивни материали, точно такава виждане и разбиране гарантира провеждането на обективно, пълноценно и всестранно разследване. Още повече проучването на служебния архив на ДС в различни насоки по случая Марков е изключително важно, като се има предвид, че делата за оперативни разработки на Шесто и Първо главно управление, заведени срещу писателя и наброяващи шестнадесет тома, изчезнаха от архивите на МВР и ПГУ през 1990 г. Прочитът на този архив е единствената възможност да бъде реставрирана реалната картина за истинската роля на БКП и ДС по случая.

В писмото си министър Петканов не твърди, че се отказва достъп, защото поисканите литерни дела са унищожени. При разглеждането на самото дело, представителят на МВР също не изложи подобни аргументи. Ако такива съществуват, но МВР не ги казва ясно, би следвало министерството да представи като доказателство протоколите от унищожаването на въпросните литерни дела. Следователно, такива дела съществуват.

Длъжен съм да поясня една много съществена подробност. В миналото различните поделения на ДС до известна степен са дублирали своята дейност. В резултат на това литерни дела на различни „вражески“ радиостанции са били водени най-малко в три от 7-те централни управления на ДС:

- в Шесто управление, тъй като основната му задача е била да противодейства по линия на идеологическата диверсия;

- в Първо главно управление - ПГУ (разузнаването), което е трябвало да неутрализира дейността на западните идеологически центрове за вражеска пропаганда, за каквито навремето са смятани „Би Би Си“, „Дойче Веле“ и „Свободна Европа“;
- във Второ главно управление (контраразузнаването), което е отговаряло за обезпечаването на чуждата разузнавателна дейност, провеждана на територията на България, включително и от лица, представители на изброените радиостанции, тоест това управление не е могло да върши своята дейност, без да е имало представа за структурата, задачите ѝ и лицата, работещи в посочените западни радиостанции.

В своето искане аз не съм уточнил литературните дела от кои точно подразделения на ДС желая да проуча именно, за да не ми бъде ограничен достъпът само до определени материали. Съдът може да намери доказателства в приложените към делото материали за съществуването на такива литературни дела, най-малко в две от посочените три управления на ДС. Първото доказателство се съдържа в откъс от книгата на бившия служител на Шесто управление - Бончо Асенов „От Шесто за Шесто“, който не само обяснява какво представлява „литерно“ дело, но посочва, че е водил такова по отношение на радио „Свободна Европа“ и дори признава, че в него е събирал и материали за писателя Георги Марков. Въпреки, че това твърдение на въпросния бивш служител на ДС присъства в неговата документална книга, смятам, че то е много по-меродавно от твърденията на МВР, че такава информация няма, още повече, че по време на заседанието на заведеното от мен дело, съдът можа сам да се убеди в некомпетентността на представителя на Вътрешното министерство, което говори единствено за непознаване на материята, до която искам достъп.

Второто доказателство е копие от писмо на ген. Румен Тошков, началник на Националната разузнавателна служба (НРС), която е правоприменик на архива на бившето Първо главно управление (ПГУ) на ДС, с рег. № 3590 от 27.V.1991 г. до началника на Националната следствена служба (тогава тя води разследването за смъртта на писателя), в което съвсем ясно е посочено, че в архива на ПГУ съществуват данни за Георги Марков, и то данни, които протичат точно в литературни дела. Въпреки че те не са назовани поименно, без съмнение това са литературни дела на радиостанциите, на които той е сътрудничил. Останалите копия от архивни материали на ДС, които са представени по делото като доказателства, би следвало да наведат многоуважавания съд на мисълта за категорична връзка между дейността на трите радиостанции, Георги Марков и интереса на ДС към

тях. Тоест изводът е, че в литературните дела на трите радиостанции по косвен или пряк начин се засяга дейността на Георги Марков.

Практика на МВР е, когато даден гражданин поиска да се запознае с досието си, освен в централния архив, дирекцията „Информация и архив“ (ДИА) към МВР установява дали той е бил разработван от ПГУ чрез кореспонденция с Националната разузнавателна служба. Това е така, защото архивът на бившето разузнавателно управление на ДС (ПГУ) не се води на подчинение на ДИА. Тя обаче придвижва молбите на гражданите и по отношение на това дали те са били обект на разработка от бившето ПГУ. Това е единственият установен начин, по който от НРС може да се изиска каквато и да е справка, свързана с обществен или личен интерес. Поради своята специфична дейност НРС няма приемна, нито служба, към която гражданите да се обръщат с жалби или молби. Единствената възможна кореспонденция се осъществява по описания по-горе механизъм - чрез МВР и ДИА, и то изключително по въпроси, които касаят архива на бившето ПГУ. Това е и единственият начин в качеството си на журналист, да поискам достъп до архивни материали, които се намират в НРС и имат отношение по случая с писателя Георги Марков, интересът към който е общественно обусловен и стремежът за разкриването на истината доскоро беше държавна политика, в лицето на ангажиментите на бившите президенти Желев и Стоянов.

Този подход обаче ДИА и министърът на вътрешните работи не са приложили в моя конкретен случай. От отговора на министъра е видно, че по моето искане ДИА не е направила необходимата справка за литературните дела на трите радиостанции в НРС, каквито безспорно съществуват. Подчертавам, че тук става въпрос изключително и само за информация от архивен фонд на структура, която до промените в България е била една от най-секретните части от структурата на МВР, респективно на ДС. Тези архивни документи не представляват класифицирана информация по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ - обн. ДВ, бр. 45 от 30.IV.2002 г.) и не засягат по никакъв начин националната сигурност на страната. Информацията в тях не съставлява държавна тайна и от действащото в момента Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ - Списък с категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна. Освен това с решение (обн., ДВ бр. 86 от 21.X.1994 г.) Народното събрание е приело, че сведенията за организацията, методите и средствата при изпълнението на специфичните задачи на органите на Държавна сигурност, както и агентурната информация на тези органи, отнасящи

се или свързани с периода до 13.X.1991 г., не са държавна тайна. Следователно става въпрос за информация, която следва да се представи по реда на Закона за достъп до обществена информация. В тази насока вече се произнесе Петчленен състав на ВАС с решение № 974 от 5.II.2003 г.

Като цяло сърцевината на проблема с достъпа до архива на бившата Държавна сигурност се състои главно във факта, че той продължава да се намира под контрола на МВР, респективно на министъра на вътрешните работи, както и на нежеланието на редица правителства да осигурят един широк обществен достъп до него, включително и за проучването му като част от националната история, най-вече като изпълнителната власт реализира приетите от парламента законодателни решения в тази насока. В чл. 13 на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (обн., ДВ, бр. 63 от 6.VIII.1997 г.) изрично се посочваше, че до една година от влизането на закона в сила документите на ДС трябва да бъдат предадени в Централния държавния архив. Това не бе направено от предишното правителство. През април 2002 г. настоящото парламентарно мнозинство отмени Закона за достъп до документите на бившата ДС и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (обн., ДВ бр. 24 от 13.III.2001 г.) с приетия Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), като управляващите твърдяха и продължават да твърдят, че по този начин е премахнато посредничеството на Комисията за досиетата и на всеки гражданин е осигурен директен достъп до материалите на ДС. В чл. 33, ал. 2 на ЗЗКИ е посочено, че „в срок една година след изтичане срока на защита информацията се предоставя на Държавния архивен фонд, освен ако специален закон не предвижда друго“. За архива на бившата ДС няма специален закон и генералният въпрос, над който съдът може да разсъждава, е има ли законно основание министърът на вътрешните работи да се разпорежда с архивни материали и достъпа до тях, при положение че те нямат срок за защита, не са класифицирана информация, нито имат нещо общо със съвременните служби за сигурност, с полицейските служби, както и с техния действащ оперативен архив? Защото обсебването на този архив обслужва не обществени, а политически цели и обикновено води до такива драстични случаи, при които прогласеното в Конституцията право на информация се подменя с еднолични и субективни решения, какъвто смятам, че е спорът ми с министър Георги Петканов.

Уважаеми Върховни съдии, воден от тези мотиви, моля да отмените като незаконосъобразен отказа на министъра на вътрешните работи за достъп до литерните дела на радиостанциите „Би Би Си“, „Дойче Веле“ и „Свободна Европа“, водени в различни управления на ДС и намиращи се в архива на МВР. Моля да задължите вътрешния министър да осъществи кореспонденция с НРС относно литерните дела на трите радиостанции, съхраняващи се като част от архива на бившето ПГУ, с цел реализиране на възможността за тяхното задълбочено проучване и осветляването на случая с писателя Георги Марков, истината по който още не е казана.

С УВАЖЕНИЕ,
(Хр. Христов)

**ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
по адм. д. № 1524/03г.**

ПИСМЕНИ БЕЛЕЖКИ

от адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Върховни съдии,

Моля да отмените обжалвания отказ като незаконосъобразен. Към изложеното в съдебно заседание добавям следното:

1. По аргумента на процесуалния представител на ответника, че обжалваният отказ не представлявал индивидуален административен акт, бяха изложени доводи от представителя на ВАП в съдебно заседание, които споделям, а и съгласно закона и съдебната практика неотклонно актовете на органите и отказите да бъдат издадени такива, щом засягат нечии права, представляват индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП.
2. Неоснователен е аргументът на процесуалния представител на ответника, че не бил налице мълчалив отказ. Непроизнасянето в срок по заявлението за достъп до информация представлява мълчалив отказ по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП, който подлежи на съдебен контрол. В този смисъл е и Опр. № 8645 от 16.11.2001 г. на ВАС по адм. д. № 6393/2001 г., 5-чл. с-в.
3. Неоснователен е и аргументът, че бил липсвал правен интерес у жалбоподателя, с цитиране на Опр. № 9190/02г. на ВАС - Петчленен с-в. В цитираното дело фактическата обстановка е съвсем различна, тъй като исканата информация беше предоставена по делото по време на производството пред съда. Не може да се твърди по аналогичен начин, че правният интерес на жалбоподателя е удовлетворен с непредоставянето на искания достъп до информация. Затова и доводът на съда в цитираното определение: „По този начин административният орган сам е

отменил отказа си и ѝ е осигурил достъп до документа, така че за нея е отпаднал правният интерес да иска признаване право на такъв“, е напълно неприложим в случая. Напротив, именно поради аргументите, приети от съда в това определение, е явно, че когато административният орган не е отменил сам отказа си, то правният интерес не е отпаднал.

4. С постановеното решение, което се обжалва, министърът на вътрешните работи отказва на жалбоподателя поискания достъп до информация, като твърди, че в ДИА-МВР архивни документи по посочената от него тема не се съдържат. С този отговор той тълкува неправилно заявлението за достъп до информация, в което не е поискано ответникът и неговите служители да правят проучване вместо заявителя. От текста на заявлението е видно, че г-н Христов е изразил следната воля: „желая да ми бъде предоставен достъп за проучване на литературните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“. Темата на проучването си той е посочил в изпълнение на чл. 9, т. 1 от Инstrukция с рег.№ I-113 от 26.06.02 г., с чийто текст е бил запознат. Следователно с обжалвания акт ответникът не се произнася относно поисканата информация (литературните дела на трите радиостанции), а за част от нея, която по негова преценка е „по тема "дейността на Георги Марков ...“. Следователно административният орган се е произнесъл погрешно по въпрос, с който не е бил сезиран и обжалваният акт следва да се отмени.
5. От цитирания по-горе текст от заявлението на г-н Христов, материализиращ неговата воля, е видно и в каква форма е поискан достъп до информация. Той е поискал „достъп за проучване“. Съгласно чл. 10, т. 2 от упоменатата по-горе Инstrukция, с която, както беше посочено, г-н Христов е бил предварително запознат, достъп до информация се предоставя в Общата читалня в централната сграда на МВР. В чл. 11 от Инstrukцията са изброени формите на достъп до информация. Систематичното място на разпоредбите на чл. 10 и чл. 11 от споменатата Инstrukция навежда на извода, че която и форма на достъп до информация да се предпочете, предоставянето на информация се извършва в споменатата читалня. Следователно прочитът (проучването) на съответната документация предшества като етап предоставянето на достъп във всички други форми, освен в тази

на преглед (който е равнозначен на прочит, проучване). Това тълкуване се подкрепя и от административната практика по предоставяне на информация по ЗДБДСБРУГЩ и по Закона за държавния архивен фонд. В същия ред на мисли и от подаденото заявление е видно, че г-н Христов е поискал да проучи информацията, съдържаща се в съответните документи, за да определи кои от тях да копира.

6. Основният предмет на спора е в две насоки - съществува ли в съхраняваните в МВР дела на трите радиостанции информация, свързана с Георги Марков, и достъп до тази информация ли е поискал жалбоподателят. Представените по делото писмени доказателства установяват, че такава информация съществува в съответните литерни дела, а се установява също, че предметът на искането на достъп до информация е по-различен, с по-широк периметър. Освен това обаче, макар на втори план, предмет на правния спор е и кой е приложимият закон - ЗДОИ или Законът за Държавния архивен фонд. Доказателства, че информацията се намира в режима на последния, по делото не са представяни. Освен това при всяко положение приложимата норма, като такава от най-висша степен, е тази на чл. 41 от Конституцията, както я тълкува Конституционният съд в РКС № 7/96г. - ограничение на правото на информация може да бъде въведено само със закон и то - само за охраната на друг, също конституционно защитим интерес или право и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Предоставянето на достъп до исканата от заявителя информация не би накърнило такъв интерес или право, което е видно от времето, към което се отнася исканата информация, с оглед на сроковете по ЗЗКИ, както и от факта, че сходна по съдържание информация е била предоставена на заявителя от министъра на външните работи.

С уважение:

РЕШЕНИЕ

№ 7476
София, 16.07.2003

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на осми април две хиляди и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: **АНДРЕЙ ИКОНОМОВ**
ЧЛЕНОВЕ: **ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА, ТАНЯ РАДКОВА**

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Надежда Дойчинова изслуша докладваното от съдията ТАНЯ РАДКОВА по адм. дело № 1524/2003 г.

Производството по делото е образувано по жалба на Христо Станев Христов, от гр. София, срещу мълчаливия отказ на министъра на вътрешните работи по заявление за достъп до информация на основание чл. 14, ал. 2 от Инструкция за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. Твърди в жалбата си, че мълчаливият отказ е в съществено противоречие с процесуалния и материалния закон, тъй като не е спазена изискуемата се по чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация писмена форма, че противоречи на материалния закон, тъй като поисканата информация е обществена такава по смисъла на чл. 2, ал.1 от ЗДОИ, че правото на информация е гарантирано с разпоредбата на чл. 41 от Конституцията на Република България, както и че отказът следва да бъде мотивиран, като органът е длъжен да представи доказателства за наличието на условията по чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация. Моли за отмяна на обжалвания отказ, като претендира от съда, да задължи министъра на вътрешните работи да предостави достъп до исканата информация.

В хода на производството е представено писмо с изх. № I-14449/04.12.2002 г. на министъра на вътрешните работи, с което на жалбоподателя е отговорено, че по повод постъпилото заявление за достъп до архивни документи по тема „дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции“, след проверка в Дирекция „Информация и архив“-МВР, не се съхраняват архивни документи по посочената тема.

В хода на процеса пълномощникът на жалбоподателя заявява, че обжалва както мълчаливия, така и последвалия изричен отказ на министъра на вътрешните работи и моли за тяхната отмяна. Развива доводи, че жалбоподателят следва да бъде допуснат сам да проучи и разбере има ли информация като поисканата, тоест сам да се увери, че няма такава информация, което „също е информация“. Претендира от съда и „инцидентно“ да бъдат признати за незаконни текстовете на чл. 9 от Инструкцията, без да сочи основания за това.

Ответникът по жалбата - министърът на вътрешните работи, чрез своя представител, счита жалбата за процесуално недопустима, поради липса на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 от ЗАП и на второ място, поради липса на правен интерес за жалбоподателя, поради удовлетворяване на същия чрез постановяване на отговор от страна на органа на основание чл. 33 от ЗДОИ.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение, че е налице хипотезата на изричен отказ, а не на мълчалив такъв. Изричният отказ е законосъобразен, след като не са налице доказателства, че исканата информация съществува.

Жалбата е процесуално допустима като подадена в срока по чл. 14, ал. 1 от Инструкцията и чл. 13, ал. 2 от ЗВАС. Не е налице мълчалив отказ при последвалото произнасяне от страна на органа, с цитираното по-горе писмо. Същото е подлежащо на обжалване индивидуален административен акт в хипотезата на изричен отказ.

За да се произнесе по съществуването на жалбата, съдът приема следното:

Приложимото в случая право са материалните и процесуални норми на ЗДОИ и Инструкцията за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. Съдът не може да се произнесе „инцидентно“ по законосъобразността на разпоредбата на чл. 9 от Инструкцията, тъй като не е от компетентността на настоящата инстанция.

От фактическа страна съдът приема следното:

Жалбоподателят е подал до министъра на вътрешните работи заявление, в което като основание е посочил чл. 4 от Инструкцията. В заявлението е поискал да му бъде предоставен достъп за проучване на литерните

дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“, във връзка с проучване на материали, свързани с българския писател Георги Марков. Според съдържанието на заявлението целта на жалбоподателя е да бъдат издирени документи за писателя от тези неизследвани архивни фондове в периода между 1970 г. и 1978 г., през който период писателят е работил и сътрудничил на трите радиостанции. Като предпочитана форма на предоставяне на информация, жалбоподателят е посочил копиране на хартиен носител и тема „дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“. В хода на производството жалбоподателят и неговият пълномощник застъпват становище, че органът неправилно е тълкувал така подаденото заявление за достъп до информация. В същото не е поискано ответникът и неговите служители да правят проучване вместо заявителя, поради което ответникът не се е произнесъл относно исканата информация, т.е. произнесъл се е по въпрос, с който не е сезиран.

По същество твърденията на жалбоподателя в тази насока са, че на същия е следвало да се осигури на практика неограничен достъп до архивните фондове на МВР и жалбоподателят сам да установява налице ли е информация по поисканата тема, след което да прецени съществува ли такава или не и ако съществува, сам да определи каква част от нея да копира на хартиен носител. Тази теза не може да бъде споделена, тъй като както ЗДОИ, така и Инструкцията не предвиждат такава форма на предоставяне на информация. И двата нормативни акта изискват заявлението да съдържа описание на исканата информация - чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и чл. 7 и чл. 9 от Инструкцията, и предпочитаната форма на предоставяне на информацията - чл. 26, ал. 1 от ЗДОИ и чл. 11 от Инструкцията, но не регламентират възможност заявителят сам да установява съществува или не информация. Само задължения по закон субект за осигуряване на достъп до обществена информация установява наличието или не на информацията, предмет на заявлението - чл. 32 и 33 ЗДОИ и чл. 17, ал. 1 от Инструкцията. Всъщност и самото заявление, видно от съдържанието му, не е в насоката, за която в хода на процеса се твърди, че е поискано. В този смисъл от страна на жалбоподателя се прави некоректно изместване на предмета на спора, очертан в рамките на заявления достъп за информация и получения от органа отговор. Да се приеме, че всеки заявител може сам да проверява изцяло и неограничено всички съдържащи се при задължения за даване на информация субект книжа, включително и целия архивен фонд на МВР, е в разрез с целта на цитираните нормативни актове и би означавало злоупотреба с права в смисъл възможно неправомерно засягане на чужди такива.

В аспекта на изложеното следва да се има предвид, че правото на информация, регламентирано в чл. 41 от Конституцията на Република България, не е неограничено. То не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Доколкото в свободата на информация може да се включи някакво задължение на държавните органи за предоставяне на такава, то не се отнася до всяка или всяка информация, с която държавата разполага. В различни хипотези задължението на държавните органи за предоставяне на обществено значима информация не може да бъде отнесено до всяка информация. В този смисъл е и Решение на Конституционния съд № 2/2002 г. Въведените конституционни ограничения на правото на информация се свързват със задължението за зачитане на чужди права, както и с правото на законодателя по законодателен път да определя такива ограничения.

По законосъобразността на обжалвания отказ:

Според чл. 33 от ЗДОИ, когато органът не разполага с исканата информация, той уведомява за това заявителя. В случая заявлението е за достъп до обществена информация. По дефиницията на чл. 9 от ЗДОИ обществена е информацията, създавана и съхранявана от органите и техните администрации. За да се осигури този достъп обаче, е необходимо фактически да съществува такава информация върху обичайните за целта носители - хартиен такъв, снимков или филмов материал, скици и др. подобни. Достъп до искана обществена информация не може да бъде предоставен, ако задълженият субект обективно не разполага с търсената такава. В конкретния случай не са налице доказателства, които да установяват, че исканата информация е налице. Твърдението от страна на жалбоподателя, че представените по делото доказателства сочат на съществуване при ответника на исканата информация или най-малко са индиция за това, е неоснователно. В този смисъл жалбоподателят е представил копие от писмо от Националната разузнавателна служба. Според съдържанието на писмото картонът на Георги Марков, с който фигурира в общосправочната картотека на НРС, е пуснат от Първо Главно управление на Държавна сигурност. В конкретния случай правното основание за издаване на Инструкцията е чл. 125 б от Закона за Министерство на вътрешните работи. Според тази разпоредба Дирекция „Информация и архив“ приема, регистрира и обработва документи, създадени от службите и дирекциите на МВР, като създава фондове за временно и постоянно запазване, а министърът на вътрешните работи,

чрез Дирекция „Информация и архив“, управлява архивния фонд на министерството. Инструкцията е приложима само за архивните фондове на МВР и не се отнася за архива на Първо Главно управление на ДС, който се съхранява, видно и от приложеното по делото писмо, от Националната разузнавателна служба. От друга страна, ЗДОИ не се прилага за информацията, която се съхранява в Държавния архивен фонд на Република България - чл. 8, т. 2 от ЗДОИ, а и твърденията на жалбоподателя са за липса на доказателства, че информацията се намира в режима на държавния архивен фонд. Така изложените твърдения обаче не доказват факта на съществуване на исканата информация при ответника. Напротив, наведените от жалбоподателя доказателства сочат, че исканата информация може да се търси при други, извън ответника органи - Министерство на външните работи, Националната разузнавателна служба.

Предвид изложеното не може да вмени в задължение на органа да предостави достъп до информация, за която не е установено, че съществува при него и последният разполага с такава. При тези съображения обжалваният отказ се явява законосъобразен като съответен на материалноправните разпоредби. Отказът е постановен от компетентен орган, без допуснати съществени нарушения на процесуални правила. Доводите, че отказът може да бъде основан само при установяване наличието на обстоятелствата по чл. 25 от ЗЗКИ, не е в предмета на конкретния казус. Такъв довод би бил релевантен, ако действително отказът е по съображения, че исканата информация е класифицирана такава, съставляваща държавна тайна, каквато хипотеза в случая не е налице.

По всички изтъкнати съображения жалбата се явява неоснователна и подлежаща на отхвърляне.

Воден от горното и на основание чл. 40, ал. 1 от ЗВАС, Върховният административен съд, V-то отделение

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Христо Станев Христов, от гр. София, срещу писмо изх. № I-14449/04.12.2002 г. на министъра на вътрешните работи за отказ за предоставяне достъп до обществена информация.

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) Андрей Икономов
ЧЛЕНОВЕ: (п) Захаринка Тодорова,
(п) Таня Радкова

**ЧРЕЗ ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД -
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ**
**ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД -
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ
ПО А. Д. № 1524/03 г.**

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

от **адв. Александър Емилов Кашъмов**
пълномощник на жалбоподателя по
адм. д. № 1524/ 03 г. на ВАС - пето отделение
Христо Станев Христов

СРЕЩУ:

Решение № 7476/03г. на ВАС-пето отделение
по а. д. № 1524/03 г

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 218 б, ал. 1, б. „в“ от ГПК, вр. с чл. 11 от ЗВАС

Уважаеми Госпожи (Господа) Съдии,

Обжалвам в срок решение № 7476/03 г. на ВАС - тричленен състав. Считам, че същото е постановено в нарушение на материалния закон и на процесуалните правила - касационно основание за отмяна по чл.218б, ал. 1, б. „в“ от ГПК вр. с чл. 11 от ЗВАС, вр. с чл. 35, т. 4 от ЗВАС. Нарушенията са следните:

1. Съществено нарушение на съществени процесуални правила е отказът на съда да се произнесе по съобразността на разпоредбата на чл. 9 от представена на съда Инструкция за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, издадена вероятно от министъра на вътрешните работи. Според тричленния състав на ВАС „съдът не може да се произнесе инцидентно по законосъобразността на разпоредбата на чл. 9 от Инструкцията, тъй като не е от компетентността на настоящата инстанция“. Същевременно съдът приема, че тя е приложим закон, видно от обжалваното решение. Непроизнасянето по законосъобразността на посочената разпоредба е в нарушение на чл. 15, ал. 2 от ЗНА, която изрично овластява съдилищата да приложат по-високия по степен акт при противоречие между правилник, наредба или инструкция - от една страна, и закон, включително

Конституцията - от друга. Тълкуването, според което всеки съд при разглеждането на конкретен правен спор е компетентен да приложи чл. 15, ал. 2 от ЗНА, е подкрепено с богата, трайна и еднопосочна съдебна практика.¹ Констатираният от ВАС - тричленен състав - факт, че жалбоподателят не сочи основания, за да бъдат признати за незаконосъобразни текстовете на чл. 9 от Инструкцията, не го освобождава от задължението да приложи чл. 15, ал. 2 от ЗНА служебно. Това е така, защото при постановяването на решението, съдът следва служебно да издири и приложи закона, независимо от становищата на страните по делото, а това процесуално действие включва в себе си и съобразяването на чл. 15, ал. 2 от ЗНА. Тази норма има две страни - едната е забрана да се прилага акт от по-ниска степен, който противоречи на друг, от по-висока степен, а другата страна на нормата е задължение за прилагането на акта от по-висока степен, вместо противоречащия му от по-ниска степен. Ето защо, нормата на чл. 15, ал. 2 от ЗНА е овластяваща съда да я приложи служебно, забраняваща да се приложи незаконосъобразен акт от по-ниска степен и задължаваща да се приложи съответният акт от по-висока степен. Неизпълнението на това задължение представлява съществено процесуално нарушение и обуславя връщането на делото за ново разглеждане, с цел да се избегне едноинстанционно произнасяне по съответствието на Инструкцията на МВР със ЗДОИ съгласно чл. 15, ал. 2 от ЗНА.

Фактът, че съществува и отделен способ за защита срещу незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, не изчерпва задълженията и компетентността на съда във връзка с приложението на чл. 15, ал. 2 от ЗНА, както впрочем е видно и от практиката на съдилищата и след влизането в сила на ЗВАС. Да се приеме противното, означава да се приеме, че е допустимо да се приложи неправилно, въпреки че е известен, законът във всички останали случаи, освен в производствата по жалба или протест срещу нормативен акт; означава да се промени радикално създадена в продължение на дълги години практика и да получи съвсем ново и неправилно тълкуване чл. 15, ал. 2 от ЗНА, без да е променян изобщо.

¹ Решение № Ф-49 от 30.IV.1992 г. по ф. д. № 21/92 г., V г. о.; Определение № 114 от 28.V.1991 г. по адм. гр. д. № 419/91 г., III г. о., докладчик председател на отделение Л. Танчовски; Решение № 4439 от 30.07.1999 г. по адм. д. № 1604/99 г., ВАС, I отд., докладчик съдията Соня Янкулова; Решение № 1302 от 25.03.1998 г. по адм. д. № 655/97 г., ВАС, докладчик съдията Бисерка Коцева; Решение № 5286 от 13.11.1998 г. по адм. д. № 540/97 г. на ВАС, докладчик Георги Александров; Решение № 810 от 30.XII.1997 г. по адм. д. № 158/1997 г.; Решение № 4322 от 28.07.1999 г. по адм. д. № 513/99 г., ВАС, I отд., докладчик съдията Соня Янкулова и др.

Посочената от жалбоподателя норма на чл. 9 от цитираната инструкция на МВР е изцяло незаконосъобразна, поради следното:

А. С инструкция висшестоящият орган дава указания само на подчинени нему органи по прилагането на даден нормативен акт (чл. 7, ал. 3 от ЗНА) и не може да създава задължения за други лица, особено за граждани, което чл. 9 именно прави.

Б. Ако с инструкцията се дават указания по приложението на ЗДОИ (което изрично не е записано в нея, но може да се извлече евентуално при анализ на съдържанието ѝ), то не може с подзаконов акт, който дори не е нормативен, да се въвеждат задължения за гражданите, които не са определени в този закон - за разлика от чл. 6, ал. 1 от Инструкцията, който повтаря дословно чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, чл. 9 въвежда несъществуващи в ЗДОИ изисквания към заявителя.

В. В текста на инструкцията липсва указание кой я е издал, на какво основание е издадена, за приложение на кой нормативен акт е издадена, което сочи евентуално на нищожност. По начало тя е един неясен по характера си административен акт, с който, изведено по пътя на историческото тълкуване, министърът на вътрешните работи направи опит отчасти да замести отменения през 2002 г. ЗДБДСГУЩ.

2. Тричленният състав на ВАС е установил неправилно обстоятелствата по делото, което е довело до постановяването на съдебно решение, което визира други, неслучили се обстоятелства, и е в нарушение на чл. 188, ал. 2 от ГПК. В обжалваното решение съдът погрешно е приел, че твърденията на жалбоподателя са, че „на същия е следвало да се осигури на практика неограничен достъп до архивните фондове на МВР“, че иска „сам да установява съществува или не информация“, че прави „некоректно изместване на предмета на спора, очертан в рамките на заявения достъп за информация“.

Всъщност жалбоподателят е поискал да му бъде предоставен достъп до информацията, посочена в заявлението - до съдържанието на т. нар. литерни дела на трите посочени радиостанции, създадени в архива на бившата Държавна сигурност, и отнасящи се за определен период от време. Тяхното съществуване не се оспорва от министъра на вътрешните работи. Практика е да се заявява достъп до информация от този архив именно по подобен начин - не само от заявителя, но и от други читатели, защото единственото предназначение на този архив понастоящем е да бъде четен, както се чете в библиотека, като за това са създадени и съответните условия - места за четене, копирна техника и др.

На така заявеното искане за достъп до информация министърът на вътрешните работи отговаря (след изтичането на законоустановения

срок), че била извършена проверка и информация по темата, заявена от Христо Христов, не била открита.

Този административен акт на министъра на вътрешните работи е обжалван, защото според жалбоподателя той се явява прикрит отказ на достъп до информация. Неговата незаконосъобразност произтича от това, че неправилно министърът на вътрешните работи е сметнал посочването на темата от заявителя за елемент от описанието на исканата информация. Заявителят твърди, че практиката на работа в архива не е такава и при други заявки той е получавал поисканите документи, като след прочита им е поисквал други и т. н., като в този процес никога не се е интересувал по същество от темата, във връзка с която той се интересува от информацията.

Жалбоподателят смята, че фактът, че министърът на вътрешните работи е взел предвид темата му като част от описанието на поисканата информация, се дължи на разпоредбата на чл. 9 от цитираната инструкция. Когато той е определил темата си за достъп, е изпълнявал изискването на тази норма, а не е искал да опише поисканата информация (както читателят, който заявява дадена книга в библиотеката, се интересува от дадена тема, но не иска достъп само до определени пасажки, а до цялата книга).

Неправилното установяване на фактическата обстановка е довело до постановяването на порочно решение.

3. В обжалваното решение е неправилно приложен материалният закон. Тричленният състав на ВАС приема, че ЗДОИ не предвижда преглед на документация като форма на достъп до информация, което не е правилно - чл. 26, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ изрично предвижда тази форма. Разбира се, тя е форма на достъп до съществуваща информация, а не способ за проверяване от заявителя на факта на съществуването на поискана информация, но, както вече беше отбелязано, искане за проверяване на съществуването на поискана информация не е било отправяно.

Предвид и на основание горното, моля да отмените обжалваното решение и да върнете делото за ново разглеждане, а ако прецените иначе, да постановите друго решение, вместо обжалваното по съществуването на делото.

С уважение:
(пълномощник)

ПРОТОКОЛ**София, 21/11/2003 година**

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав, в съдебно заседание на двадесет и първи ноември две хиляди и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: НИКОЛАЙ УРУМОВ

ЧЛЕНОВЕ: ПЕНКА ИВАНОВА, СРЕБРИНА ХРИСТОВА, ВЕСЕЛИНА КЪЛОВА, БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ

при участието на **секретаря** Росица Тодорова и с участието на **прокурора** Ангел Ангелов сложи на разглеждане дело № 8355 по описа за 2003 година, докладвано от съдията БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ

НА ПОИМЕННОТО ПОВИКВАНЕ СТРАНИТЕ СЕ ПРЕДСТАВИХА ТАКА:

КАСАЦИОННИЯТ ЖАЛБОПОДАТЕЛ - Христо Станев Христов, редовно призован, се явява лично и с адв. Кашъмов.

ОТВЕТНИКЪТ - министърът на вътрешните работи, редовно призован, се представява от юрк. Николова.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ, след изпълнение разпоредбите на чл. 107 от ГПК, намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

Адв. Кашъмов: Поддържам касационната жалба. Представям Правилник за реда за използване на документите от архивните фондове на Министерството на вътрешните работи.

Юрк. Николова: Оспорвам касационната жалба. Няма да соча други доказателства.

ПО ДОКАЗАТЕЛСТВАТА СЪДЪТ

О П Р Е Д Е Л И:

ПРИЕМА представения от адв. Кашъмов в днешното съдебно заседание Правилник за реда за използване на документите от архивните фондове на Министерството на вътрешните работи.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

Адв. Кашъмов: Моля да уважите касационната жалба по съображенията, подробно изложени в нея. Неправилното установяване на фактическата обстановка от тричленния състав на ВАС е довело до постановяване на порочно решение. Съществено нарушение на съществени процесуални правила е отказът на съда да се произнесе по съобразността на разпоредбата на чл. 9 от представената на съда Инструкция за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. Непроизнасянето по законосъобразността на посочената разпоредба е в нарушение на чл. 15, ал. 2 от ЗНА. Моля да постановите ново решение, с което да отмените обжалваното решение. Същото е постановено в нарушение на материалния закон и на процесуалните правила. Моля да ни бъдат присъдени разноските по делото.

Юрк. Николова: Моля да оставите касационната жалба без уважение, а обжалваното решение на ВАС в сила, тъй като е правилно и законосъобразно. Наведените от жалбоподателя касационни основания са необосновани. Касаторът претендира несъответствие със закона на Инструкция I - 113/24.07.2002г. Същата не е нищожна, съдържа отговор и основания за издаване. По отношение на заявеното искане от жалбоподателя за получаване на архивна информация по реда на Инструкцията - съдът правилно е установил, че самото заявление на жалбоподателя, видно от съдържанието му, не е в посоката, за която в хода на процеса се твърди, че е поискано, и е оценил, че в този смисъл от страна на жалбоподателя се прави некоректно изместване на предмета на спора. Представям подробни писмени бележки.

ПРОКУРОРЪТ: Касационната жалба е основателна. Незаконсъобразен е доводът на тричленния състав за невъзможност за инцидентно преюдициално произнасяне относно чл. 9 от Инструкцията, тъй като противоречи

на чл. 15, ал. 2 ЗНА, чл. 5, ал. 1, 2 и 5 вр. с чл. 41 от Конституцията на РБ и тълкуването, дадено в решение №7/96 г. на Конституционния съд.

Допълнителни ограничения и изисквания относно съдържанието на заявлението за достъп, извън тези, посочени в закона - чл. 25, ал. 1, министърът не може да въвежда и то с непубликувана инструкция. Съгласно чл. 25, ал. 3, единственото, което той може да регламентира в материята на достъпа до обществена информация, е само редът на задължителната регистрация на заявленията, но не и тяхното съдържание.

От съдържанието на изричния отговор на министъра се вижда, че въпросните литерни дела на трите радиостанции съществуват, но няма архивни документи по темата. Съществуването на делата косвено се потвърждава и от писмото от 20.11.2002 г. - л. 32 от делото. Съдът определя отговора на министъра като такъв по чл.33, въпреки че приема, тълкувайки представените писмени доказателства, че исканата информация била в НРС. В този случай обаче хипотезата е по чл. 32 ЗДОИ и заявлението се препраща на съответния орган . От представените писмени доказателства (справка от VI управление на ДС - л. 35-40) категорично се установява наличието на исканата информация.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ, счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе с решение след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ

№ 4046
София, 04.05.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав, в съдебно заседание на двадесет и първи ноември две хиляди и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: НИКОЛАЙ УРУМОВ
ЧЛЕНОВЕ: ПЕНКА ИВАНОВА, СРЕБРИНА ХРИСТОВА, ВЕСЕЛИНА КЪЛОВА, БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ

при секретар Росица Тодорова и с участието на прокурора Ангел Ангелов изслуша докладваното от съдията БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ по адм. дело № 8355/2003.

Производството е по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС.

Образувано е по касационна жалба на Христо Станев Христов, от София, против Решение № 7476/16.07.2003 г. по адм. д. № 1524/2003 г. на V отделение на ВАС, с твърдения за неправилност на същото, като постановено при допуснати от съда съществени нарушения на процесуалните правила и в нарушение на материалния закон - чл. 32, ал. 1 ЗДОИ, отменително основание по чл. 218 б, ал. 1, б. „в“, предложени първо и второ ГПК във връзка с чл. 11 ЗВАС.

Министърът на вътрешните работи, чрез процесуалният си представител, изразява становище за неоснователност на касационната жалба. Счита, че произнасяне по чл. 23 от ЗВАС за несъответствието на подзаконовите актове с нормативни от по-висока степен може да се прави от компетентния за това съд- петчленен състав на ВАС, не и от тричленен състав на същият съд. Поради това счита за неоснователно, направеното пред тричлениния състав на ВАС искането за инцидентно произнасяне по законосъобразността на чл. 9 от Инструкция I-113/24.07.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, с разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация.

Прокурорът при Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на касационната жалба. Счита за незаконосъобразен доводът на тричленния състав на ВАС за невъзможност за преюдициално произнасяне по чл. 9 от Инструкция I-113/24.07.2002г., като противоречащ с разпоредбите на чл. 15, ал. 2 от ЗНА и чл. 5, ал. 1, 2 и 5 във връзка с чл. 41 от Конституцията на РБ и ТР № 7/96 г. на КС. Недопустимо е въвеждането на допълнителни изисквания с подзаконов нормативен акт, различни от тези, установени със закон, още повече, когато подзаконовият нормативен акт е непубликуван. Освен това, по същество счита, че е налице исканата от касатора информация, достъпът до която незаконосъобразно е отказан.

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 ЗВАС и е допустима. По същество е ОСНОВАТЕЛНА.

Предмет на жалбата по адм. д. № 1524/2003 г. на V о. на ВАС първоначално е бил мълчаливият отказ на министъра на вътрешните работи, а в следствие и изричният му такъв, обективиран в писмо изх. № I-14449/04.12.2002 г., да се произнесе по заявление вх. № 229/15.10.2002 г. за достъп до информация до документите от архивните фондове на МВР за литерните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“, във връзка с проучване на материали, свързани с писателя Георги Марков, който в различни периоди между 1970 г.-1978 г. е работил и сътрудничил на тези радиостанции, като е било направено и инцидентно искане за отмяната на чл. 9 от Инструкция № I-113/24.07.2002 г. на МВР за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, като противоречаща на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ.

С решението, предмет на касационната жалба, тричленния състав на ВАС е приел, че производството е по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Отхвърлил е искането за отмяната на чл. 9 от сочената инструкция, по съображения, че тричленният състав на ВАС, съгласно чл. 23 от ЗВАС, е некомпетентен съд за произнасяне по такова искане. По съществуването на спора е приел, че жалбата е неоснователна. Осигуряването на неограничен достъп на жалбоподателя до архивните фондове на МВР и искането за личното установяване от негова страна за наличието на информация по исканата от него тема, в това число и копирането на хартиен носител, при съществуването на такава по негова преценка, е в противоречие с направеното от него искане в заявлението му от 15.10.2002 г. Достъп до такава информация може да бъде

предоставен само при съществуването ѝ. При липсата на такава в архивния фонд, каквото е основанието за отказа, обективно и в съответствие с чл. 33 от ЗДОИ, административният орган е отказал предоставянето ѝ, като е уведомил за това молителя, което прави мълчаливият отказ и последвалият го изричен такъв законосъобразни, поради което е отхвърлил подадената срещу тях жалба.

Решението на тричленния състав на ВАС е незаконосъобразно.

Обосновано и в съответствие с доказателствата по делото, тричленния състав на ВАС е приел, че образуваното пред него производство е такова по ЗДОИ и разрешаването на спора следва да бъде извършено въз основа разпоредбите на този закон. Касае се до искане за обществена информация, съхранявана от държавен орган, свързана с обществения живот в Република България, даваща възможност на гражданите на държавата да си създадат собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. По силата на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, всеки български гражданин има право на достъп до обществена информация при условията и реда на този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространение на такава информация. При липсата на други правила в тази насока, установени в ЗМВР, и при условие че с исканата информация не се засяга права на трети лица, националната сигурност, обществения ред, здравето и морала и тя не е класифицирана информация, представляваща държавна или друга защитена тайна, предвидена със Закона за защита на класифицираната информация, правото на достъп до обществена информация е неограничено.

При правилната квалификация на спора, съдът, в противоречие с доказателства по делото, е направил правните си изводи, което е довело до неправилното приложение на материалния закон и до необоснованост на съдебния акт.

Искането на касатора по ЗДОИ до министъра на вътрешните работи, обективизирано в заявлението му от 15.10.2002 г. под № 2291, е било за „достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР... за проучване на литературните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“, във връзка с проучването на материали, свързани с българския писател Георги Марков...., който в различен период между 1970 и 1978 г. е работел и сътрудничел

на трите радиостанции“. Заявлението му в съответствие с изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ и чл. 7, ал. 1 от Инструкция № I-113/24.06.2002 г. на министъра на вътрешните работи съдържа всички изискуеми реквизити, в това число и достатъчно описание на исканата информация, темата и целта на журналистическото изследване. Мълчаливият отказ и последвалият го изричен такъв, обективиран в писмото на министъра на вътрешните работи под № I-14449/04.12.2002 г., е с мотив, че в Дирекция „Информация и архив“ - МВР, „не се съхраняват архивни документи“ по посочената от заявителя тема.

Към делото от страница 35 до 50 се съдържат писмени доказателства, които навеждат на извода и същевременно налагат на правни изводи, различни от възприетите от административния орган. Касае се до справка № 5947/03.07.1978 г. на началника на VII отдел, VI управление на ДС, Анализ на чуждата пропаганда против НР България през 1977 г. с вх. № 5127/12.05.1978 г. на ДС и писмо изх. № 3590/27.05.1991 г. на Националната разузнавателна служба при Президента на Република България до Началника на Националната следствена служба, която към този момент е в структурата на МВР. От съдържанието на тези документи, до които жалбоподателят според неговите обяснения е имал достъп в предишни моменти, във връзка с извършването от него журналистическо разследване по темата, е видно, че действително в архивните фондове на МВР се съхранява информация по исканата тема. Всички описани по-горе документи изхождат от бивши структури на МВР и по силата на закона, тяхната информация се съхранява в архивите на МВР. Дали информацията към момента на искането съществува в архивните фондове на МВР или е унищожена или препратена към други архивни фондове, е друг въпрос. От тези документи обаче се установява по несъмнен начин, че във всички случаи такава информация в архивните фондове на МВР е съществувала и по силата на чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ, при липсата на пречките по този текст и чл. 5 от ЗДОИ, административният орган не е могъл да ограничи на жалбоподателя достъпа до тази информация, тъй като това негово право е неограничено. При евентуалната липса на информацията в архивните фондове на МВР към момента на искането, в съответствие с чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ, административният орган е задължен да извърши задълбочена проверка за местонахождението на същата и да препрати заявлението до органа, съхраняващ исканата информация. В случая министърът на вътрешните работи като не е изпълнил това си задължение по чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ, а се е задоволил само да посочи, че „не се съхраняват в ДИА-МВР архивни

документи по посочената от Вас тема“, е нарушил закона, което прави отказът му незаконосъобразен. Тричленният състав на ВАС, при постановяване на решението си, като не е съобразил тези изисквания на ЗДОИ и е отхвърлил жалбата на жалбоподателя срещу отказа на министъра на вътрешните работи, е постановил същото, в нарушение на материалния закон, което налага отмяната му. Вместо него, в съответствие с чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ, следва да се постанови ново решение по съществото на спора, с което се задължи министърът на вътрешните работи да предостави на жалбоподателя достъп до исканата обществена информация.

Не се споделят доводите на касатора в касационната му жалба относно правомощията на тричленния състав на ВАС за произнасяне по законосъобразността на чл. 9 от Инструкция № I-113/24.06.2002 г. за реда и достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на министъра на вътрешните работи. Косвеният съдебен контрол за проверка законосъобразността на индивидуалния административен акт не предоставя възможност за отмяна на подзаконов нормативен акт или отделен негов текст, при несъответствие с нормативен акт от висока степен. Съществуващата правна уредба не позволява на тричленния състав на ВАС да обяви незаконосъобразност на нормативен акт или отделен негов текст. Това по чл. 23 от ЗВАС е правомощие само на петчленния състав на ВАС. Ако съдът при проверка законосъобразността на индивидуалния административен акт констатира, че подзаконов нормативен акт или отделни негови разпоредби противоречат на нормативен акт от по-висока степен, в съответствие с чл. 15, ал. 2 от Закона за нормативните актове, той прилага по-високия по степен акт, но не постановява отмяната на незаконосъобразния подзаконов нормативен акт или текст.

Изхождайки от изложеното по-горе, следва да се приеме, че решението на тричленния състав на ВАС, като постановено в нарушение на материалния закон, следва да бъде отменено, като вместо него се постанови ново решение по съществото на спора, с което се отмени мълчаливият отказ и последвалият го изричен такъв, обективиран в писмо рег. № I-14 449/04.12.2002 г. на министъра на вътрешните работи за достъп на жалбоподателя до архивните фондове на МВР по исканата обществена информация и се задължи същият да предостави такава на жалбоподателя.

Водим от горното и на основание чл. 40, ал. 2, изр. 2 от ЗВАС, във връзка с чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ, Върховния административен съд - петчленен състав -

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение №7476/16.07.2003 г. по адм. д. № 1524/2003 г. на V отделение на Върховния административен съд, с което е отхвърлена жалбата на Христо Станев Христов, от гр. София, против мъчливия отказ на министъра на вътрешните работи и последвалият го изричен такъв, обективиран в писмо с рег. № I-14 449/04.12.2002 г., за предоставяне на достъп до обществена информация в архивните фондове на МВР за проучване на литературните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“, за периода 1970-1978 г., по тема „Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“, като вместо него ПОСТАНОВЯВА:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразен мъчливия отказ на министъра на вътрешните работи и последвалият го изричен такъв, обективиран в писмо с рег. № I-14 449/04.12.2002 г., за достъп на Христо Станев Христов, от гр. София, до обществена информация в архивните фондове на МВР за проучване на литературните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“, за периода 1970-1978 г., по тема „Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“, като го ЗАДЪЛЖАВА да му предостави достъп до архивните фондове на МВР по исканата обществена информация.

ОСЪЖДА Министерството на вътрешните работи да заплати на Христо Станев Христов сторените съдебни и деловодни разноски в размер на 35 лв.

Решението не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Николай Урумов

ЧЛЕНОВЕ: (п) Пенка Иванова, (п) Сребрина Христова,
(п) Веселина Кълова, (п) Боян Магдалинчев

ДЕЛО

Юрий Иванов

срещу

АДВФК

**Юрий Иванов срещу
Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол**

I инстанция - а .г. № 2001/2001 г.
Софийски градски съд, Адм. отделение, III-ж състав

II инстанция - а. г. № 5246/2002 г.
Върховен административен съд, Пето отделение

През м. март 2001 г. Юрий Иванов, председател на Гражданско сдружение „Обществен барометър“, подава заявление до директора на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК). Със заявлението иска да му бъдат предоставени копия от два ревизионни акта от извършени проверки в учебни заведения в гр. Сливен, филиали на Техническия университет (ТУ) - София.

С писмено решение директорът на АДВФК отказва предоставянето на информацията. В решението е отбелязано, че заявлението не съдържа конкретни въпроси, т.е. описание на исканата информация. Със същото решение директорът се произнася и по същество, като отказва предоставяне на информацията на основание служебна тайна. Цитирана е разпоредба от Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК), според която контролните органи имат задължение да не разгласяват информация, станала им известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения.

Юрий Иванов обжалва отказа пред Софийски градски съд (СГС), който с Решение от 04.03.2002 г. отхвърля жалбата. Съдиите приемат, че отказът е законосъобразен, тъй като заявлението не съдържа достатъчно описание на поисканата информация и заявителят не е уточнил предмета на искането си. В съдебното решение не е обсъден изобщо доводът на директора на АДВФК, че исканата информация представлява служебна тайна.

С Решение № 10539 от 22.11.2002 г., горната инстанция - Върховен административен съд (ВАС) - отменя решението на СГС, както и отказа и връща преписката на директора за ново произнасяне. Магистратите приемат, че заявлението съдържа точно и конкретно описание на исканата информация, освен това в случай, че за административния орган не е било

ясно точно каква информация се иска, той е бил длъжен да уведоми за това заявителя, който от своя страна има право да уточни предмета на исканата информация в срок от 30 дни. Като не е изпълнил това свое законово задължение по чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ, административният орган не може да се възползва от дадената му възможност по ал. 2 на същата разпоредба да остави заявлението без разглеждане. В мотивите на решението съдиите отбелязват още, че в ЗДВФК липсва конкретна разпоредба, по силата на която исканата информация да представлява служебна тайна.

ДО Директора на Териториална
дирекция за държавен вътрешен
финансов контрол
гр. Сливен

ЗА Я В Л Е Н И Е

за

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

от

от Юрий Иванов Иванов,

председател на гражданско сдружение „Обществен барометър“

Уважаема г-жа Ченкова,

На основание Закона за достъп до обществена информация, моля да ми бъде предоставена следната информация:

1. Ревизионният акт за извършена ревизия в Колеж - Сливен към ТУ София през 1999 г.
2. Ревизионният акт относно извършена ревизия в Инженерно-педагогически факултет към ТУ - София през 1999 г.

Желая да получа исканата от мен информация под формата на копия на хартиен носител.

С уважение:

(Юрий Иванов)

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДВФК - СОФИЯ
ТЕРИТОРИАЛНА ДИРЕКЦИЯ СЛИВЕН**

**ДО:
ЮРИЙ ИВАНОВ ИВАНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ГРАЖДАНСКО СДРУЖЕНИЕ
„ОБЩ. БАРОМЕТЪР“**

ГОСПОДИН ИВАНОВ,

Във връзка с подаденото от Вас заявление за достъп на информация, Ви уведомяваме:

- Съгласно чл. 21 ал. 8 от ППЗДФК, във връзка с чл. 20 от ЗДФК, ревизионният акт се съставя в 4 еднообразни екземпляра: за ревизирувания обект, за прокуратурата, за принципала и за ревизионната служба. Това е императивна норма и органите на държавния финансов контрол са длъжни да се съобразяват с нея и стриктно да я спазват.

На горецитираното основание Териториална дирекция - Сливен не може да Ви предостави информация.

- Съгласно ЗДФК - ТД ДВФК - Сливен не е юридическо лице, а поделение на АДВФК и структурните поделения нямат право да предоставят информация на външни потребители, без съгласието на АДВФК. Предвид на това отношенията по предоставяне на информация, следва да се уредят между АДВФК и ГС „Общ. барометър“.

- Съгласно изискванията за официална кореспонденция, Ви уведомяваме, че Вашето писмо не отговаря на условията за легитимност:

- липсва изходящ номер с бланка на юридическото лице,
- липсва подпис и печат на представляващия сдружението.

С уважение и с увереност, че Вашите искания ще бъдат уредени на необходимото йерархично ниво.

ДИРЕКТОР
ТД ДВФК

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Агенция за държавен вътрешен финансов контрол

София,
06.07. 2001 год.

ДО:
ЮРИЙ ИВАНОВ ИВАНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ГС
„ОБЩ. БАРОМЕТЪР“-Сливен

КОПИЕ:
ДО
ТД на ДВФК-СЛИВЕН

Уважаеми г-н Иванов,

По повод на Вашето искане на обществена информация относно ревизионния акт от извършената финансова ревизия в Колеж - Сливен към ТУ - София през 1999 г. и ревизионния акт относно извършената ревизия в Инженерно-педагогическия факултет към ТУ - София през 1999 г., Агенцията за ДВФК изразява становище:

Съгласно чл. 9, ал. 3 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол единствено оправомощени да информират обществеността за дейността на АДВФК са нейният директор и министърът на финансите. Визираните органи могат да дават само информация, за чието предоставяне законодателството не предвижда търсенето на някакъв вид отговорност.

В заявлението за достъп до информация, адресирано до директора на Териториална дирекция на ДВФК - Сливен, Вие искате наличната информация относно тези ревизионни актове. В противоречие с изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, заявлението не съдържа конкретни въпроси, т. е. описание на исканата информация.

В Закона за ДВФК липсват норми, регламентиращи механизъм за предоставяне на оригинали или копия от ревизионен акт на граждани. Същевременно органите на АДВФК имат задължение за опазване на служебната тайна, съгласно чл. 12, ал. 1 от ЗДВФК.

Предвид изложеното считаме, че предоставянето на ревизионен акт на граждани е неправомерно. В случай, че конкретизирате искането си относно информацията, до която желаете да получите достъп, съгласно чл. 37, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация, оторизираните органи от АДВФК ще Ви отговорят по предвидения в закона ред.

Директор:

**ЧРЕЗ ДИРЕКТОРА НА ДЪРЖАВЕН
ВЪТРЕШЕН ФИНАНСОВ
КОНТРОЛ**
**ДО СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

ЖАЛБА

от Юрий Иванов Иванов

председател на гражданско сдружение
„Обществен барометър“

СРЕЩУ:

РЕШЕНИЕ за отказ за предоставяне на
информация № 24180025/06.07.01 г.

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация
вр. с чл. 33 от ЗАП

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

През месец март 2001 г. подадох на основание чл. 24, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация писмено заявление, с което исках да ми бъде предоставено копие от два ревизионни акта - за извършена ревизия в Колеж - Сливен към ТУ - София през 1999 г. и за извършена ревизия в Инженерно-педагогически факултет към ТУ - София през 1999 г.

На 5.06.2001 г. получих от директора на териториална дирекция на АДВФК - Сливен, решение за отказ.

На 16.07.01г. подадох отново заявление за достъп до същата информация. Получих решение за отказ да се предостави поисканата информация. В същото ми се отказва достъп до поисканата информация по подробно изложени в решението доводи.

Решението на Директора на АДВФК за отказ да ми се предостави достъп до обществена информация засяга мое основно право и е постановено

в съществено противоречие с процесуалния и материалния закон и в отклонение от целта на закона.

I. Относно твърдението, че „заявлението не съдържа конкретни въпроси“. Очевидно при формулирането на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, законодателят е предоставил една по-голяма възможност за гражданите и юридическите лица, когато искат достъп до информация, да опишат исканата информация. Тази възможност гарантира тяхното право на достъп до обществена информация в случаите, когато те не могат да идентифицират точно документа, който ги интересува. Тогава тежестта да се идентифицира точно документът пада върху задължените по закона субекти, които за разлика от молителите имат достъп до поисканата информация и са в състояние да я идентифицират лесно. В конкретния случай обаче, предметът на заявлението, т.е. поисканата информация, е ясно и недвусмислено обозначен и обхваща цялото съдържание на упоменатите ревизионни актове. Показателно е също, че подаденото по-рано заявление с идентично съдържание, не е породило въпроси относно конкретността на искането, видно от решение с изх. № 127/29.03.01 г. на директора а ТД АДВФК - Сливен. Също така доводът в обжалваното решение, че в ЗДВФК липсва механизъм за предоставяне на копия от ревизионни актове, изключва твърдението за неопределеност на искането в заявлението.

II. Относно довода, че в ЗДВФК липсват норми, регламентиращи механизъм за предоставяне на оригинали и копия от ревизионен акт на граждани. ЗДВФК не е единственият нормативен акт, който органите на ДВФК трябва да спазват. ЗДОИ признава право на всички граждани и юридически лица на достъп до обществена информация и създава съответното задължение на всеки задължен субект, в т. ч. държавните органи, да предоставят такава информация, в поисканата от заявителя форма, в т.ч. копие от документ. ЗДОИ регламентира и процедурните правила за това предоставяне, които се прилагат за всички случаи на предоставяне на достъп до информация, освен ако специален закон не установява друго. След като ЗДВФК не предвижда отделна процедура по предоставяне на информация, то последната трябва да се предоставя по реда на ЗДОИ. Задължението за изготвяне на акта за ревизия в 4 екземпляра в никакъв случай не може да се тълкува като ограничение за копирането или разгласяването по друг начин на акта. Целта на тази законова разпоредба е съвсем друга - да се предостави актът задължително, без поискване, на заинтересованите лица и институции.

III. Относно твърдението, че е налице законова забрана за предоставяне на поисканата информация.

ЗДВФК не посочва, че ревизионните актове са служебна тайна. Тъй като ревизионните актове са актове на компетентен орган, издадени в изпълнение на правомощията му, те съдържат официална информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Съгласно чл. 3, т. 4 от ЗДВФК органите на ДВФК са длъжни да опазват служебната тайна, която им е станала известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения. Следователно информацията на първо място трябва да представлява служебна тайна и на следващо място, трябва да е узната при или по повод изпълнение на служебните задължения. Случаите, в които дадена информация представлява служебна тайна, трябва да бъдат предвидени в закон, съобразно императивната разпоредба на чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ. Макар че употребява израза „служебна тайна“, ЗДВФК не предвижда конкретни хипотези, т.е. случаи, когато информацията представлява служебна тайна. Следователно съдържанието на служебната тайна по смисъла на чл. 3, т. 4 от ЗДВФК се определя от законите, където такива конкретни категории служебна тайна са предвидени, с оглед защитата на правата и интересите, посочени в чл. 41, ал. 1 от Конституцията (респ. чл. 3 от ЗДОИ). Тълкуването на чл. 3, т. 4 във вр. чл. 11 от ЗДВФК и естеството на дейността на органите на ЗДВФК сочи, че задължението за опазване на тайната съществува, с оглед защитата на правата и законните интереси на трети лица, а не на самите органи на ДВФК. Тези права и законни интереси са защитени от закона чрез т.нар. „търговска тайна“, предвидена в ЗЗК, тайната, предвидена в ДПК, тайната на ноухау и патентите и др. подобни. Отникъде не е видно поисканият ревизионен акт да съдържа такива именно конкретни категории информация, представляващи тайна. Сигурно е обаче обратното, че съдържа редица категории информация, които не представляват никаква тайна - че е извършена ревизия на гореспоменатото предприятие, че това е предприето на определени основания и от определени органи, времето на извършване на ревизията, констатациите, които е направил съответният компетентен орган (напр. установени липси, данни за извършени престъпления и др.). Тези категории информация в най-голяма степен са от обществен интерес и именно в това се състои целта на ЗДОИ - да се даде възможност на гражданите да си съставят информирано мнение по въпроси, свързани с обществения живот и дейността на задължените по закона субекти - чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

IV. Такова тълкуване произтича и от съпоставянето на ЗДФК (отм.) с ЗДВФК. Отмененият закон, който също предвиждаше задължение за опазване на служебната тайна, с изричната разпоредба на чл. 15, ал. 2, предвиждаше възможност за предоставяне на информацията, отразена в ревизионния акт, след приключване на ревизията. По времето на приемането на ЗДФК (отм.), ЗДОИ не беше все още приет. С приемането му отпадна необходимостта от възпроизвеждането на разпоредбата на чл. 15 ал. 2 от ЗДФК в новия ЗДВФК, защото понастоящем ЗДОИ прогласява принципа на достъпност на обществената информация - информацията, създавана от държавните органи, и особено на официалната обществена информация (чл. 10 от ЗДОИ), каквато ревизионните актове също представляват.

На основание на изложеното, моля Уважаемият съд ДА ОТМЕНИ отказа на Директора на АДВФК да ми предостави копие от поискания ревизионен акт като незаконосъобразен, поради противоречие с процесуалния и материалния закон и целта на закона и на основание чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ, вр. с чл. 42, ал. 2 от ЗАП да реши делото по същество.

Приложения:

1. копие от заявление за достъп до обществена информация;
2. копие от писмо № 127/29.03.01 г.;
3. копие от писмо с изх. № 24180025/06.07.01 г., съдържащо решение за отказ да се предостави достъп до информация;
4. препис от жалбата и писмени доказателства за ответника;
5. квитанция за платена държавна такса.

С уважение:

**ДО
СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
III-Ж АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

ПО АХД № 2001/2001 г.

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов

пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Градски Съдии,

Моля да уважите жалбата и да отмените като незаконосъобразен обжалвания акт, като решите делото по същество. Директорът на АДВФК е постановил незаконосъобразен отказ и е засегнал правото на жалбоподателя на достъп до обществена информация, поради нарушение на материалния закон. Поисканата информация не представлява службена тайна, нито е налице друга законова пречка за предоставяне на достъп до нея, поради доводите, изтъкнати в жалбата, както и поради следното:

1. В съдебно заседание процесуалният представител на ответника заяви, че отделни части от ревизионния акт, достъп до който е поискан от жалбоподателя, не представлявали тайна и нямало пречка да бъдат предоставени на жалбоподателя. Това изявление има качеството на съдебно признание, макар и частично, на задължението на АДВФК да предостави отчасти поисканата информация.

2. Твърдението на ответника, че заявлението на жалбоподателя за достъп до обществена информация не съдържа конкретно описание на исканата информация, е неоснователно.

А. Това е така, първо, защото исканата информация е много ясно посочена - поискан е достъп до информацията, съдържаща се в два конкретни, съществуващи документа, съставени при ревизията на точно определени и ясно посочени в заявлението на жалбоподателя две юридически лица. Смисълът на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ е

заявителят да определи ясно предмета на искането си, за да е ясен и предметът на задължението на съответния задължен по закона субект, а не да сочи подробности, които очевидно не може да са му предварително известни. Самото естество на правото на достъп до информация е такова, че заявителят става по-знаещ относно исканата от него информация, едва след удовлетворяването на това му право.

Б. От представената по делото кореспонденция на АДВФК с жалбоподателя е видно, че нито директорът на ТД АДВФК - Сливен, нито директорът на АДВФК са имали съмнения и колебания по въпроса за кои точно ревизии се иска информация. Първият от тях в своето писмо изх. № 127/29.03.01 г. изобщо не поставя въпроса за уточняване на искането на информация. Нещо повече, ако не му беше ясно каква информация иска жалбоподателят, ответникът нямаше да бъде в състояние да твърди, че не може да предостави исканата информация, поради наличието на служебна тайна. Тъй като е налице отказ обаче на това основание, то явно ответникът е разбрал коя именно информация се иска.

3. Твърдението на ответника, че исканите ревизионни актове представляват служебна тайна, е неоснователно. Разпоредбите на чл. 3, т. 4 и чл. 12, т. 3 от ЗДВФК определят, макар и недостатъчно прецизно, коя информация по този закон представлява тайна и не може да се разгласява. В тези разпоредби е установено, че служебната тайна се отнася до информация, която е станала известна на органите на АДВФК при или по повод изпълнение на служебните им задължения. Оттук следва, че предмет на служебна тайна може да бъде само информация, която е получена, но не и информацията, която е създадена от органите на АДВФК. Следователно направените в ревизионния акт изводи и заключения са извън възможния обхват на тайната и са свободни за достъп. Същото се отнася до времето, мястото и наименованието на обекта на ревизията и длъжностното лице, което я е извършило, откритите при ревизията нарушения и престъпления.

4. Също така не всяка станала известна на органите на АДВФК информация е служебна тайна. Редица данни от този вид са публични - например наименованието, седалището и адресът, капиталът (ако има такъв) и представляващият ревизираното юридическо лице. В конкретния случай публични са и други получени от ревизираните обекти данни. Ревизираните обекти в случая са Колеж - Сливен към ТУ - София и

Инженерно-педагогическия факултет към ТУ - София. Видно от Законите за държавния бюджет за 1998-2001 г., Техническият университет - София е финансиран от държавния бюджет. Следователно ТУ - София като правен субект е задължен по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ да предоставя информация. Също така съгласно чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласието му в качеството му на засегнато трето лице за предоставянето на информация от АДВФК.

5. Съдържанието на разпоредбите на чл. 3, т. 4 и чл. 12, т. 3 от ЗДВФК следва да се тълкува в съответствие с тълкуването на Конституционния съд на чл. 39 - 41 от Конституцията в РКС № 7/1996г. по к. д. № 1 от 1996 г. Съгласно същото „ограничаването на тези права (включително правото на информация) е допустимо с цел охраната на други, също конституционно значими права и интереси и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията“, които основания трябва да „се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес“ (РКС №7/1996г., III.) Единствените права и интереси, които би могло да защитава служебната тайна, след като ревизиите са завършили още през 1999 г., са правата на съответните физически и юридически лица, признати им със закон. Следователно в случаите, когато закон признава на лицата право на лична или търговска тайна относно определени данни, отнасящи се до тях, тогава е законосъобразно да бъде ограничено правото на останалите на достъп до тези данни. Това ограничаване не трябва да бъде предприемано на всяка цена, а само след неполучаването на съгласие по смисъла на чл. 31 от ЗДОИ. Друг е въпросът, че е малко вероятно ревизионните актове да съдържат информация, чието разкриване би довело до нелоялна конкуренция (което е съдържанието на търговската тайна), а още по-малко вероятно е да съдържат лични данни на физически лица.

6. Всички тези изисквания на закона не са спазени. Предприет е полесният път - не е извършена дейност по тълкуването на понятието „служебна тайна“ в ЗДВФК, не е извършена преценка на съдържанието на съдържащата се в двата ревизионни акта информация с цел отделяне на информацията, представляваща тайна (ако въобще има такава), от достъпната. На основата на тази преценка от фактическа и правна страна, задълженият субект следваше да предостави достъп - цялостен или частичен, до исканата информация, в исканата форма на достъп. Ако преценката действително е за частичен достъп, както твърди процесуалният представител на ответника, тогава в копията от

документите следваше да се заличат съответните изречения и пасажии, попадащи в ограничението.

7. С отказа си директорът на АДВФК е нарушил материалния закон, като не е представил цялостно или частично достъп на жалбоподателя до исканата информация, и е постановил отказ освен в нарушение на закона, и в отклонение от целта на закона, видно от твърдението за неуточненост на искането в заявлението. Твърдението за наличие на служебна тайна не е подкрепено с конкретизиране на видовете факти, които се съдържат в ревизионните актове и представляват такава тайна, нито са посочени защитените права и интереси, както изисква Конституционният съд. Ако се следва доводът, че ревизионните актове по принцип не следва да се предоставят, тогава основната дейност на органите на АДВФК остава извън необходимата прозрачност и контрол на обществото, в нарушение на основната цел на ЗДОИ, изводима от разпоредбата на чл. 2, ал. 1.

Предвид и на основание горното, моля Уважаемия Съд да отмени отказа като незаконосъобразен и да върне преписката на ответника за ново произнасяне, със задължителни указания за приложението на закона.

С уважение:

РЕШЕНИЕ

гр.София,
04.03.2002 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Софийски градски съд, Административно отделение, III- ж състав, в публично заседание на дванадесети февруари през две хиляди и втората година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНЕЛИЯ МАРКОВА

ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА ЗЛАТКОВА
ПЕТЪР ГУНЧЕВ

при секретаря Соня Петрова и прокурора Настасова сложи за разглеждане А.х.д.№ 2001 по описа на 2001 г.

Докладвано от съдия Маркова, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл. 40 от ЗДОИ.

Жалбоподателят „Обществен барометър“ чрез председателя си Юрий Иванов, твърди, че незаконосъобразно не му е уважена молбата за предоставяне на ревизионен акт за извършена ревизия в Колеж - Сливен към ТУ, гр. София през 1999 г. и такава относно Инженерно-педагогически факултет към същия университет.

Ето защо жалбоподателят моли съда да отмени отказа на АДВФК и да реши делото по същество.

Ответникът - АДВФК, гр. София., оспорва жалбата. Разноски не се претендират.

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

Със заявление председателят на гражданско сдружение „Обществен барометър“ поискал от директора на ТД за държавен вътрешен финансов контрол, гр.Сливен, да му бъде предоставен достъп до обществена информация, представляваща ревизионен акт за извършена ревизия на Колеж - Сливен към ТУ - София през 1999 г. и същата такава информация

относно Инженерно-педагогически факултет към същия университет, пак за 1999 г.

На 29.03.2001 г. директора на ТД ДВФК, гр. Сливен, отговорил на заявителя, че териториалните поделения на АДВФК не са юридически лица (ЮЛ) и нямат право да предоставят информация на външни потребители, без съгласието на Агенцията. В същото писмо е посочено, че заявлението не отговаря на изискванията на закона, тъй като няма изходящ № с бланка на ЮЛ, както и липсва подпис и печат на същото.

Директорът на АДВФК дал становище, че териториалните подразделения на АДВФК не са оправомощени да информират обществеността за дейността на агенцията. Единствено такива правомощия имат директорът на АДВФК и министърът на финансите. Приел, че искането за предоставяне на информация не съдържа визираните в разпоредбите на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ реквизити, поради което законосъобразен бил отказът за предоставяне на исканата с него информация.

С писмо, адресирано до заявителя, № 2418-0025/06.07.2001 г., директора на АДВФК отново го уведомил, че искането му не съдържа необходимите реквизити по чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, както и с оглед специалния ред, установен в ЗДВФК, исканата информация не може да бъде предоставена.

Недоволен от горния отказ, председателят на сдружението подал жалба, по която е образувано настоящето производство.

На така установената фактическа обстановка, съдът приема следното, от правна страна на спора:

По делото не се представиха доказателства кога обжалваният отказ е достигнал до знанието на своя адресат. Ето защо и с оглед изрично заявеното в съдебно заседание от пълномощника на ответника, че преписката е представена в цялост, съдът приема, че жалбата е подадена в преклузивния за това срок по чл. 37, ал. 1 от ЗАП, приложим по силата на препращащата норма на чл. 40 от ЗДОИ.

Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, същия се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление, както и за субектите, изрично посочени в ал. 2 на същия член.

Безспорно АДВФК е държавен орган, създаден по силата на ЗДВФК. Легална дефиниция на понятието „обществена информация“ е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

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 от ЗДОИ.

Видно от самото заявление, в същото е посочено само, че се иска информация относно ревизионните актове относно Колежа в Сливен и Инженерно-педагогическия факултет към ТУ - София, без да е конкретизирано каква точно информация. От друга страна самото заявление не е подписано от посочения като представител на сдружението Юрий Иванов. Действително, разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ не съдържа изискване заявлението да е подписано, но с оглед общия установен принцип не само в административното право, не можем да приемем, че подписът на заявителя, респ. на неговия представител, не е необходим и задължителен реквизит. Тези недостатъци на заявлението са установени и от неговия адресат - директорът на ТД на АДВФК, който е посочил това в писмото си от 29.03.2001 г. Недостатъците на така подаденото заявление не са отстранени в хода на производството пред административния орган. Същите обаче не могат да бъдат отстранявани в производството по съдебен контрол на актовете по чл. 38 от ЗДОИ. Затова и съдът не е давал указания в този смисъл. За пълнота на изложението, следва да се отбележи, че съдът също беше сезиран с нередовна жалба. След уведомяването за това, недостатъците бяха отстранени. Видно обаче от подписа на екземпляра на жалбата, по която беше образувано настоящето производство, и този, поставен и скрепен с печата на сдружението, налице е разлика, която може да бъде установена и без притежаване на специални познания по чл. 157, ал. 1 от ГПК.

Директорът на ТД на АДВФК е изпълнил задължението си по чл. 8 от ЗАП, като е препратил заявлението за достъп до исканата информация на директора на АДФК. От своя страна органът по чл. 3 от ЗДОИ е изпълнил задължението си по чл. 29 от ЗДОИ да уведоми заявителя, че следва да уточни предмета на исканата информация.

В обжалвания по делото отказ № 2418-0025/06.07.2001 г. директорът на АДВФК едновременно е посочил, че: заявлението не съдържа реквизитите по чл. 25., ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, както и се е произнесъл по същество.

Съгласно ал. 2 на чл. 29 от ЗДОИ, ако заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни, заявлението се оставя без разглеждане.

Видно от обстоятелствената част на самата жалба, по която е образувано настоящето производство, в същата е посочено, че заявлението за достъп до обществена информация е подадено през м. 03. 2001 г., обжалваният акт е постановен на 06.07.2001 г., т.е. след изтичане на визирания в ал. 2 на чл. 29 срок, както и на допълнително дадения срок в предвидените от чл. 30 и чл. 31 на ЗДОИ случаи.

Ето защо правилно директорът на АДВФК е приел, че заявлението не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ. Затова и обжалваният акт се явява правилен и законосъобразен.

С оглед гореизложеното и правомощията на съда, дадени в чл. 41 ЗДОИ, жалбата ще следва да бъде отхвърлена като неоснователна в частта, в която се иска отмяна на обжалвания отказ, и оставена без разглеждане в частта, в която се иска решение по същество, последното, тъй като разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от ЗАП е неприложима в конкретния случай.

ВОДИМ ОТ ГОРНОТО, СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на гражданско сдружение „Обществен барометър“, представлявано от Юрий Иванов, гр. Сливен, срещу отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, изразен в писмо № 2418 0025/06.07.2001 г. на директора на АДВФК, гр.София, като НЕОСНОВАТЕЛНА.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ искането за произнасяне по същество.

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:

ЧРЕЗ
СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД - III-ж
АДМИНИСТРАТИВНО ОТДЕЛЕНИЕ

ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По а.х.д. № 2001/01г.

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

от

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на сдружение „Обществен барометър“,
жалбоподател по а.х.д. № 2001/01 г.

СРЕЩУ

Решение по а.д. № 2001/01г.
на СГС, III-ж АО

НА ОСНОВАНИЕ:

чл. 33 - 40 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

На основание на чл. 218б, ал. 1, б. „в“ от ГПК, вр. с чл. 11 от ЗВАС вр. с чл. 33 - 40 от ЗВАС обжалвам Решение № № 1826/ 26.02.02г. по а.х.д. № 6234/01г. по описа на ВАС - V отд. Решението е постановено в нарушение на материалния закон.

1. В решението си съдът не се произнася по основния въпрос по делото - относно законосъобразността на обжалвания административен акт в неговата цялост. Според съда заявлението на жалбоподателя е било оставено без разглеждане по същество от ответника - директорът на Агенция за държавен вътрешнофинансов контрол (АДВФК). Тази фактическа обстановка е възприета обаче от съда неправилно - напротив, представените по делото доказателства, в т.ч. обжалваният акт, представляващ по съдържанието си решение за отказ на достъп до информация, сочат, че заявлението е разгледано по същество и е отказан достъп до обществена информация. След като заявлението е разгледано по същество обаче, то не може едновременно и да е оставено без разглеждане

на основание чл. 25, ал. 3 от ЗДОИ. Затова и изводът, че законосъобразно ответникът е оставил без разглеждане заявлението на жалбоподателя, не е правилен.

2. В обжалваното решение е прието, че заявлението е подадено, без подпис, въпреки че по делото липсват такива доказателства. Обратно, ако действително не беше подписано, в обжалвания акт това щеше да бъде отбелязано, както и щеше да бъде подчертано от ответника пред съда. Представеното по делото от жалбоподателя копие от заявление е идентично с подаденото до АДВФК по съдържание, но е компютърна разпечатка, а не фотокопие, поради което не съдържа копие от подпис. В нарушение на задължението си по чл. 39, ал. 1 от ЗАП директорът на АДВФК не е изпратил материалите от административната преписка до съда, а само приложенията към жалбата. Ето защо в делото не се съдържа подписаното заявление. Следователно изводът на съда, че законосъобразно ответникът е оставил без разглеждане заявлението като неподписано, не се основава на доказателствата по делото.

3. Отделно от предходния довод считам, че въпросите за законосъобразността на обжалвания акт не обхващат това, дали е било подписано или не искането за издаване на този акт. При наличието на мотивиран отказ за предоставяне на достъп до информация, въпросът дали е трябвало да се произнесе ответникът по заявлението не стои. Въпросът по делото е законосъобразността на обжалвания акт и решаването му е в интерес както на жалбоподателя, така и на директора на АДВФК, който с пространната защита на тезата си ясно показва, че за него този спор е от значение и с оглед бъдещото прилагане на закона. В правомощията на административния съд е да разгледа цялостно законосъобразността на обжалвания административен акт и да се произнесе по всички наведени в него доводи, обосноваващи отказа, с оглед изискванията на чл. 41, ал. 3 от ЗАП.

4. Незаконсъобразно в обжалваното решение се приема, че заявлението не отговаряло на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Уведомление по чл. 29 от ЗДОИ за уточняване на предмета на искането се прави не по субективно усмотрение на задължения субект, а когато липсва описание на исканата информация. Искането на копие от конкретен ревизионен акт, който е вероятно от 20-тина страници, е достатъчно ясно, за да може директорът на АДВФК да установи каква информация се иска. Целта на нормата на чл. 25, ал. 1, т. 2 е да има яснота за задължения субект.

5. Съдът не е обсъдил въпроса дали цялата информация, съдържаща се в поискания ревизионен акт, попада в обхвата на служебната тайна, уредена в чл. 3, ал. 4 и чл. 12, ал. 3 от ЗДВФК. Според текста на тези разпоредби органите на агенцията са длъжни да не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при и по повод изпълнението на служебните им задължения. Във всеки един ревизионен акт се съдържа обаче както споменатата категория данни, така и информация, създадена от органите на АДВФК. Последната очевидно не попада в кръга на определената със закон тайна.

6. С оглед изясняването на въпроса за това дали цялата информация, съдържаща се в ревизионния акт, представлява служебна тайна, съдът следваше да поиска в съответствие с чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ копие от ревизионния акт за преглед.

7. Според РКС № 7/96г. ограничаването на правото на достъп до информация е допустимо само с цел охраната на други, също конституционно гарантирани права и интереси. Ето защо е предмет на делото установяването на това, преследвало ли е в случая ограничаването на правото на достъп до информация, предвидена в Конституцията, цел. За да се установи това, в случай, че такава цел действително е била преследвана, следваше да се установи ясно кое или кои права или законни интереси за били застрашени от накърняване с евентуалното предоставяне на достъп до ревизионния акт.

8. В ревизионния акт очевидно се съдържа и информация, чието разкриване не би накърнило ничии права. Същевременно, ако би се установило, че действително ограничаването на правото на достъп до информация в случая е било насочено към защитата на дадено право на ревизираното юридическо лице, то следва да се изследва и въпросът дали това лице е било питано за съгласие да бъде предоставена поисканата информация, в съответствие с чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ. Същевременно следва да се прецени обстоятелството, дали това трето одитирано лице има право на изразяване на несъгласие или е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, в която законодателят е преценил, че общественият интерес от узнаването на обществената информация е по-значим от интереса на лицето да се запази информацията в тайна.

9. В хода на производството пред ВАС, 3-членен състав, ответникът не представи доказателства за наличието на право или интерес, които се

защитават с ограничението на правото на достъп до информация. Той е задължен да стори това обаче, в качеството си на задължен по ЗДОИ субект, а осъществяващият контрол за законосъобразност съд е длъжен да изследва този въпрос, защото „ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес“, съгласно РКС № 7/96 г. на Конституционния съд.

Предвид и на основание горното, моля Уважаемият съд да отмени обжалваното решение на ВАС, 3-членен състав, и да се произнесе по съществуващото на делото, като отмени отказа на министъра на финансите.

Особено искане: Моля да бъде изискан служебно ревизионният акт, до който е отказан достъп, като бъде съхраняван по начин, непозволяващ на жалбоподателя да узнае съдържанието му.

С уважение:
(пълномощник)

**ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
по а. д. 5246/02г.**

ПИСМЕНИ БЕЛЕЖКИ

от

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни съдии,

В допълнение към посоченото в жалбата, излагам следните аргументи:

1. Относно констатацията на СГС, че липсва подпис на заявителя:

По делото липсва твърдение от ответника, че заявлението за достъп до информация не е подписано.

В делото не се съдържа подписаното заявление, с входящ номер, защото директора на Агенция за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) не е изпълнил задължението си да изпрати жалбата, заедно с цялата преписка на съда. По този начин директорът на АДВФК е нарушил разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от Закона за административното производство (ЗАП). По тази причина жалбоподателят е представил по делото компютърна разпечатка от заявлението.

Директорът на АДВФК се е произнесъл по заявлението и е отказал достъп до поисканата информация, а не е оставил заявлението без разглеждане, като неподписано.

Твърдение, че заявлението за достъп до информация не е подписано, съдържа писмото от м. март на директора на Териториална дирекция ДВФК - Сливен. Това писмо обаче не е обжалваният акт по делото, такъв е отказът от м. юли на директора на АДВФК.

Следователно констатацията на Софийски градски съд (СГС), че законосъобразно ответникът е оставил без разглеждане заявлението, като неподписано, не се основава на доказателствата по делото.

2. Относно констатацията на СГС, че заявлението не отговаря на изискването на чл. 25, ал. 1, т. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ):

Тази констатация на СГС е незаконосъобразна. Приложението на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е възможно, когато в подаденото заявление липсва описание на исканата информация. Съгласно чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ заявлението за достъп до обществена информация трябва да съдържа *описание на исканата информация*. Информацията може да се опише както чрез описание на самата информация, така и чрез описание на носителя й, т.е. поискване на конкретен документ, като това е възможно само в случаите, когато за заявителя съществува яснота в какъв документ е инкорпорирана интересувашата го информация. В настоящия случай заявителят е поискал копие от ревизионен акт. От така формулираното искане става ясно, че заявителят желае да получи достъп до информацията, съдържаща се в ревизионния акт.

В конкретния случай е поискан един официален документ, какъвто без съмнение е ревизионният акт. Съгласно Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно достъпа до официални документи, V, т. 5, *„държавният орган трябва да помогне на заявителя, доколкото е възможно, да идентифицира искания официален документ (по смисъла на Препоръката), но държавният орган няма задължението да удовлетвори заявлението, ако документът не може да бъде идентифициран“*. Цитираната разпоредба изключва задължението за държавния орган да удовлетвори заявлението, когато документът не може да бъде идентифициран. Целта на препоръката в това отношение съвпада с тази на ЗДОИ. Обаче положението в конкретния случай е различно, тъй като носителят - документът идентифицира исканата информация.

Следователно констатацията на СГС, че заявлението не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е незаконосъобразно.

3. Относно довода, изложен от ответника в обжалвания акт, а и по-късно - в съдебно заседание, че в Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) липсват норми, регламентиращи

механизъм за предоставяне на оригинали или копия от ревизионни актове на граждани:

ЗДОИ регламентира процедура относно осигуряването на достъп до официална обществена информация. Несъмнено информацията, съдържаща се в ревизионния акт, отговаря на определението за обществена информация, дадено от законодателя в чл. 3 от ЗДОИ. След като ЗДВФК не предвижда процедура по предоставяне на информация, то информацията трябва да се предоставя по реда на ЗДОИ.

4. Относно довода, изложен от ответника в обжалвания акт, че органите на АДВФК имат задължение за опазване на „служебна тайна“, съгласно ЗДВФК:

На последното заседание по делото представих писмо, с изх. № 24 0000 42/15.05.2001 г., на директора на АДВФК до директорите на Териториалните дирекции на ДВФК. С това писмо директорът на АДВФК дава указания за предоставяне на информация, свързана с ревизионни актове, при проявен интерес от страна на медиите. От представеното писмо е видно, че не цялата информация, съдържаща се в ревизионните актове, е тайна. Ако бе тайна, то нямаше директорът на АДВФК, който най-добре познава спецификата на информацията в ревизионните актове, да дава указания на териториалните директори как да предоставят част от тази информация.

В тази връзка жалбоподателят иска да му се предостави поне тази информация от ревизионния акт, която е достъпна.

С уважение:

РЕШЕНИЕ

№ 10539

София, 22.11.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на тридесети септември две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ**ЧЛЕНОВЕ: МАРИНА МИХАЙЛОВА, ВАНЯ АНЧЕВА**

при секретар Илиана Иванова и с участието, на прокурора Анна Банкова изслуша докладваното, от съдията МАРИНА МИХАЙЛОВА, по адм. дело № 5246/2002 г.

Производството по делото е образувано на основание чл. 33 и сл. от ЗВАС по касационна жалба на гражданско сдружение „Обществен барометър“, град Сливен, против Решение от 04.03.2002 година, постановено по адм. дело № 2001/2001 година, на Софийски градски съд.

Оплакванията в касационната жалба са за допуснати нарушения по чл. 218 б, ал. 1 б. в ГПК.

Ответникът - директорът на Агенция за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК), София, чрез процесуалния си представител излага становище за недопустимост на решението, като постановено по просрочена жалба и алтернативно за неоснователност на касационната жалба.

Заинтересуваната страна - Технически университет (ТУ), град София, счита касационната жалба за неоснователна, а обжалваното решение - за правилно.

Представителят на Върховната административна прокуратура поддържа становище за неоснователност на касационната жалба и за правилност на обжалваното решение, като постановено при спазване разпоредбите на материалния закон.

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС - допустима е и разгледана по същество е ОСНОВАТЕЛНА.

С обжалваното решение Софийски градски съд е отхвърлил жалбата на гражданско сдружение „Обществен барометър“, град Сливен, срещу отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, изразен в писмо № 2418-0025/06.07.2001 година на директора на АДВФК, град София, и е оставил без разглеждане искането за произнасяне по същество. От фактическа страна е било установено по делото, че със заявление председателят на гражданско сдружение „Обществен барометър“ е поискал от директора на Териториална дирекция за държавен вътрешен финансов контрол - град Сливен, достъп до обществена информация, представляваща ревизионен акт за извършена ревизия в Колеж - Сливен към Технически университет - София и ревизионен акт относно извършената ревизия в Инженерно-педагогическия факултет към ТУ - гр. София. С писмо № 127/29.03.2001 г. директорът на ТД на АДВФК, Сливен, е отговорил на заявителя, че териториалните дирекции не са ЮЛ и нямат право да предоставят информация на външни потребители, без съгласието на агенцията. В същото писмо е посочено, че заявлението не отговаря на изискванията на закона, поради липсата на изходящ номер, липса на подпис и печат на заявителя. Директорът на АДВФК, с писмо № 2418-0025/06.07.2001 година, е уведомил заявителя, че заявлението му не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) - заявлението не съдържа конкретни въпроси, т. е. описание на исканата информация. Освен това като мотиви за отказа да се предостави исканата информация в цитираното писмо е посочено, че органите на АДВФК имат задължение да опазват служебна тайна, съгласно разпоредбите на чл. 12, ал. 1, т. 3 във вр. с чл. 3, т. 4 от ЗДВФК. При така приетите факти по делото, СГС е приел, че предмет на обжалване е именно цитирания отказ на директора на АДВФК, който е законосъобразен. Според СГС подаденото заявление страда от пороци, които не са били отстранени в хода на административното производство, а именно: липсва подпис на заявителя, както и в същото не се съдържа описание на конкретната информация, която се иска. Въпреки това, директорът на ТД на АДВФК е изпълнил задължението си по чл. 8 от ЗАП, като е изпратил заявлението до директора на АДВФК. От своя страна органът по чл. 3 от ЗДОИ е изпълнил задължението си по чл. 29 от закона - да уведоми заявителя, че следва да уточни предмета на исканата информация. В обжалвания отказ директорът на АДВФК едновременно е посочил, че заявлението не съдържа реквизитите по чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, както и се е произнесъл по същество. Предвид на обстоятелството, че в предвидения в чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ срок заявителят не е уточнил предмета на исканата информация, по силата на ал. 2 от същия

текст, заявлението се оставя без разглеждане. В конкретния случай това не е направено от заявителя, с оглед на което СГС е обосновал изводи, че заявлението не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и поради това отказът за предоставяне на исканата информация е правилен и законосъобразен.

Така постановеното решение е неправилно, поради допуснати нарушения на материалния закон - отменително основание по чл. 218 б, ал. 1, б. „в“ ГПК. Правилен е изводът на СГС, че писмо № 2418-0025/06.07.2001 година представлява отказ на органа по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ да бъде предоставена поисканата от заявителя обществена информация. Неправилни обаче са съображенията относно неговата законосъобразност. Като мотиви за отказа са посочени следните основания: 1. че заявлението не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - т.е. не съдържа описание на исканата информация и 2. че органите на АДФК имат задължение за опазване на служебната тайна, съгласно чл. 12, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 3, т. 4 от ЗДФК, поради което следва да бъде поискана такава информация на основание чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ от оторизираните органи на АДФК.

Като се е позовал на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, административният орган е следвало да изпълни задължението си по чл. 29, ал. 1 от закона, по силата на която разпоредба, в случай, че не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата информация в срок от 30 дни. Като не е изпълнил това свое законово задължение, административният орган не може да се ползува от дадената му възможност по ал. 2 на чл. 29 от ЗДОИ да остави заявлението без разглеждане. В този смисъл постановеният от него отказ на това основание е незаконосъобразен. Освен това, видно от самото заявление, то съдържа точно и конкретно описание на исканата информация - достъп до съдържанието на два документа - ревизионни актове, индивидуализирани в т. 1 и 2 на същото.

Второто посочено основание за отказ за предоставяне на исканата информация, касаещо обстоятелството, че тази информация представлява служебна тайна, също не може да бъде възприето за основателно в тази му редакция. Разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ предвижда като основание да бъде отказан достъп до обществена информация, когато исканата информация представлява държавна или служебна тайна. В конкретния случай в отказа се твърди, че исканата от заявителя информация представлява служебна тайна, като се позовава на

разпоредбите на чл. 12, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 3, т. 4 от ЗДВФК. Съгласно разпоредбата на чл. 3, т. 4 от ЗДВФК, „при упражняването на държавния вътрешно финансов контрол, контролните органи прилагат принципа на опазване на служебната тайна - неразгласяване и непредоставяне на информация, станала им известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения, освен ако това не е предвидено със закон.“ Текстът на чл. 12, ал. 1, т. 3 задължава органите на агенцията при изпълнение на служебните им задължения да не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при или по повод изпълнение на служебните им задължения. При тази редакция на двете законови разпоредби е видно, че същите са неотносими към забраната, визирана в чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ за предоставяне на обществена информация, когато тя представлява служебна тайна. Тези разпоредби регламентират само задълженията на контролните органи на агенцията при или по повод на службата им. Следователно в обжалвания отказ не се сочи конкретна разпоредба от ЗДВФК, по силата на която исканата информация представлява служебна тайна и достъпът до нея не може да бъде предоставен.

На трето място обжалваният отказ е незаконосъобразен и като постановен в нарушение на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 31 от ЗДОИ. В заявлението до органа по чл. 3 от закона е посочено, че се искат ревизионни актове на колеж и факултет към Технически университет, град София, т.е. информацията се отнася до трето лице по смисъла на цитираните разпоредби. Когато исканата обществена информация се отнася до трето лице (ФЛ или ЮЛ) и липсва неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на обществена информация, това е основание за отказ за предоставянето ѝ - аргумент от разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. В чл. 31, ал. 1 от същия закон е предвидена възможност за удължаване на срока по чл. 28, ал. 1, когато посканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ, а с ал. 2 се задължава съответният орган да поиска изричното писмено съгласие на третото лице в определен срок. В ал. 3 до 5 на чл. 31 от ЗДОИ са посочени останалите изисквания по изпълнение на процедурата за предоставяне на обществена информация, касаеща трето лице. В обжалваният отказ тези изисквания на закон не са обсъдени, предвид наличието на хипотезата именно на искана информация, която засяга интересите на трето лице - Технически университет, гр. София.

ДЕЛО

*Любов Гусева
срещу
Община Видин*

Любов Гусева срещу Община Видин I

I инстанция - а. г. № 35/2003 г.

Окръжен съд - Видин

II инстанция - а. г. № 8752/2003 г.

Върховен административен съд, Пето отделение

С писмено заявление, адресирано до кмета на Община Видин, Любов Гусева - член на Управителния съвет на видинското „Дружество за защита на животните“, иска да ѝ бъде предоставен достъп до договора, сключен между Община Видин и фирмата „Чистота“ ЕООД, с предмет - възлагане на организираната и финансирана с общински средства дейност по ограничаване популацията на бездомните кучета в гр. Видин.

Кметът отказва достъп до информацията на основание - засягане интересите на трето лице и липса на неговото съгласие за предоставянето ѝ. Към решението за отказ е приложено и писмо от управителя на фирма „Чистота“ ЕООД, който изразява несъгласие за даване на исканата информация с мотива, че е в лоши отношения със заявителката.

Любов Гусева обжалва отказа пред Окръжен съд - Видин с аргумента, че не е необходимо съгласието на фирмата, тъй като същата е общинска фирма, осъществяваща дейност в обществен интерес и с обществени средства, и следователно не е необходимо нейното съгласие (чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ)¹.

С Решение от 27.06.2003 г. окръжният съд отменя отказа на кмета на Община Видин и го задължава да предостави достъп до поисканата информация. В мотивите си съдиите посочват, че кметът незаконосъобразно е приел, че исканата информация засяга интересите на трето лице и с оглед неговото несъгласие е отказал достъп, тъй като исканата информация е с обществен характер и в случая е приложим чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ.

Решението на съда е обжалвано с касационна жалба от кмета на Община Видин пред Върховния административен съд (ВАС).

¹ Според този текст от ЗДОИ не е необходимо съгласието на третото лице, когато самото то е задължен да предоставя информация субект.

С Решение № 4717 от 25.05.2004 г. ВАС оставя в сила решението на окръжния съд. В решението си върховните съдии стигат до извода, че решението на първата инстанция за отмяна отказа на кмета е правилно, макар и не по изложените в него съображения. Тоест ВАС не е съгласен с извода на окръжния съд, че е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, тъй като според съдебният състав третото лице - общинската фирма „Чистота“ представлява търговско дружество и не е от кръга на задължените по ЗДОИ субекти. Въпреки това според магистратите отказът на кмета е незаконосъобразен, защото ако в искания договор има данни, касаещи търговска тайна на дружеството, то информацията може да бъде предоставена независимо от несъгласието на третото лице като се приложи разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ и се предостави частичен достъп до информация.

ОБЩИНА ВИДИН

**РЕШЕНИЕ
ЗА ОТКАЗ НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**

На основание чл. 28 ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация

РЕШИХ:

На основание чл. 37, ал. 1 т. 2 от Закона за достъп до обществена информация и отговор в вх.№ 26-00-1297 от 28.05.2002 г. на управителя на „Чистота“ ЕООД отказвам на инж. Любов Викторовна Гусева

да предоставя достъп до исканата информация със заявление вх.№ 3-02-1139 от 11.04.2002 г. Отказът е съобразен с изискванията на чл. 37 от Закона за достъп до обществена информация.

Решението може да бъде обжалвано по реда на Закона за административното производство.

ДАТА: 03.06.2002

КМЕТ:
(д-р Иван Ценов)

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

От адв. Ралица Недялкова - пълномощник
на Любов Викторвна Гусева в качествата ѝ на член на
УС на СНЦ „Видинско дружество за защита на животните“
и представител на същото по АХД № 35/ОЗг. по описа на ВОС

УВАЖАЕМИ ОКРЪЖНИ СЪДИИ,

Жалбата е основателна и моля да постановите решение, с което уважите същата, като вземете предвид следните съображения:

На първо място ответникът по жалбата и в обжалвания акт, и в процеса не оспорва обстоятелството, че исканата от доверителката ми информация е обществена, а само ограничава достъпа до нея на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

Обжалваният индивидуален административен акт - Решение за отказ на достъп до информация с рег. индекс № П-02-687/04.06.2002 г. на кмета на Община Видин е незаконосъобразен, поради нарушаване на материалния закон. В случая се касае за искане на достъп до договор, видно от заявлението на доверителката ми, приложено по делото, сключен между Община Видин и „Чистота“ ЕООД, гр. Видин, с предмет - възлагането на организираната и финансирана с общински средства обществена дейност по ограничаване популацията на бездомните кучета в гр. Видин. По силата на този договор, „Чистота“ ЕООД, в качеството си на общинска фирма, осъществяваща дейност в обществен интерес и с обществени средства, се явява задължен субект по ЗДОИ и следователно са длъжни да предоставят, а не да препятстват достъпа до исканата информация, още повече, че в ЗДОИ, в чл. 31, ал. 5, изрично е указано, че не е необходимо съгласие на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена по смисъла на ЗДОИ.

Предвид горното, кметът на Община Видин не е бил длъжен да иска съгласие от третото лице - „Чистота“ ЕООД, гр. Видин, обстоятелство, указващо, че задълженият субект целенасочено и формално е вменил третото лице в правоотношението между него и искащата информация. Предприетите действия по искането на изрично писмено съгласие са

без правно основание и разкриват действителната цел на задължения субект, а именно да ограничи достъпа на доверителката ми на формално посочено основание и да не предостави исканата информация.

Обжалваният отказ е незаконосъобразен и поради несъобразяване с целта на ЗДОИ, а именно предоставянето на свободен достъп до онази информация, която е свързана с обществения живот на Република България и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти, в случая - Община Видин. Този извод се налага поради формалното посочване на правното основание за отказа - чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, макар че в случая е очевидно, че е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Въпреки това, анализът на правната норма, посочена като правно основание в отказа, сочи, че се касае за две кумулативно дадени предпоставки: исканата информация да засява интересите на трето лице и да няма негово изрично писмено съгласие за предоставянето ѝ. Съгласно чл. 41, ал. 1, изр. 2-ро от Конституцията на Република България трето физическо или юридическо лице изразява валидно несъгласие за разкриване на данните му, само когато с това си волеизявление то упражнява свои субективни права. В конкретния случай, видно от приложения към преписката писмен отговор на управителя на „Чистота“ ЕООД, гр. Видин с вх. № 26-00-1297 от 28.05.2002 г., втората предпоставка от хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ не е налице. За какво нарушено субективно право на трето лице става дума, след като управителят на „засегнатото трето лице“ - „Чистота“ ЕООД, гр. Видин, изразява несъгласие за даване на исканата информация, като се обоснова, че са в лоши отношения с жалбоподателката, поради което не дава съгласието си? В конкретния случай обаче, въпреки получаването на такъв отговор, задълженият субект по ЗДОИ - кметът на Община Видин, отказва достъп на доверителката ми, като намира същия за напълно достатъчен, за да се обоснове на него соченото правно основание в решението за отказ.

Изложеното потвърждава извода, че предвид получения отговор, вметването на третото лице „Чистота“ ЕООД, гр. Видин, в правоотношението между искащия информация и задължения субект по ЗДОИ е необосновано и цели да се ограничи правото на достъп до информация на доверителката ми, което по същество представлява несъобразяване с целта на закона - самостоятелно основание за отмяна на обжалвания индивидуален административен акт.

Предвид горното, моля жалбата да бъде уважена като основателна и постановите решение, с което да бъде отменено Решение за отказ за достъп до информация на кмета на Община Видин с рег. индекс № П-02-684/04.Об.2002 г. като незаконосъобразно и върнете преписката на органа, като задължите същия да предостави исканата информация.

Моля да ни присъдите и направените по делото разноски.

С уважение:
(адвокат - пълномощник)

РЕШЕНИЕ

гр. Видин, 27.06.2003 година

Видинският окръжен съд, гражданска колегия, в открито заседание на двадесет и седми май през двехилядната и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИАНА МАРИНОВА

ЧЛЕНОВЕ: БОРИС НИКОЛОВ, АСЕН СТОЯНОВ

при секретаря В. Богденова и в присъствието на прокурора К. Кирилов като разгледа докладваното от съдията Маринова адм. дело № 35 по описа за 2003 година и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 33 и сл. от ЗАП.

Образувано е по жалбата на Любов Викторевна Гусева, член на УС на „Видинско дружество за защита на животните“, гр. Видин, упълномощена от председателя на сдружението Костадин Иванов Костов, против решение № 3-02-1141/04.06.2002 година на кмета на Община - Видин за отказ на достъп до информация.

Поддържа се в жалбата, че при издаване на решението не са спазени изискванията на ЗДОИ, като се поддържа, че за разрешаване на достъп до поисканата информация, не е било необходимо съгласието на трето лице, на което се позовава отказът на кмета на Община - Видин. Иска се да се отмени решението като незаконно и се задължи кмета на Община - Видин да предостави исканата информация.

За ответната по жалба страна - Община - Видин, представител не е взел становище по жалбата.

Прокурорът дава заключение, че жалбата е неоснователна и ще следва да се отхвърли.

Окръжният съд, след като се запозна с оплакванията в жалбата, становището на прокурора и събраните по делото доказателства, приема за установено следното:

Кметът на Община - Видин е бил сезиран от жалбоподателката със заявление № 3-02-1139/11.04.02 година, с което същата е поискала

информация относно договора, сключен между Община - Видин и общинска фирма „Чистота“ за залавянето на безстопанствени животни в гр. Видин. Във връзка със заявлението е било изпратено писмо до управителя на „Чистота“ ЕООД, гр. Видин, с което фирмата е била уведомена, че е подадено заявление във връзка с дейността на фирмата и същата следва да даде писмено изрично съгласие за предоставянето на исканата информация. Управителят на „Чистота“ ЕООД, гр. Видин, е изпратил отговор, с който е изразил несъгласие за даване на исканата информация, като се е обосновал, че са в лоши отношения с жалбоподателката. С обжалваното решение кмета на Община - Видин е отказал достъп до исканата информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и отговора на управителя на „Чистота“ ЕООД, гр. Видин. Решението е незаконосъобразно.

Незаконосъобразно кметът на Община - Видин е приел, че исканата информация засяга права на трето лице и с оглед неговото несъгласие е отказал да предостави исканата информация. В случая е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, тъй като исканата информация е с обществен характер и неговото съгласие не е необходимо.

Обжалваното решение ще следва да се отмени, като се постанови решение, с което се задължи кмета на Община - Видин да предостави достъп до исканата обществена информация, като ответната по жалба страна ще следва да заплати направените от жалбоподателката разноски в размер на 200 лв.

По изложените съображения Окръжният съд

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 3-02-1141/04.06.2002 година на кмета на Община - Видин, като ЗАДЪЛЖАВА кмета на Община - Видин да предостави достъп до поисканата обществена информация по заявление № 3-02-1139/11.04.2002 година, подадено от Любов Викторвна Гусева, от гр. Видин.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в 14 дневен срок от съобщението му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

Община Видин

ЧРЕЗ
ВИДИНСКИ ОКРЪЖЕН СЪД
ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД

ЖАЛБА

От Община Видин - представлявана от кмета на общината -
д-р Иван Ценов Николов

ПРОТИВ

Решение № 95 от 27.06.2003 г. по адм. д. № 35
по описа на Видински окръжен съд за 2003 г.

Уважаеми административни съдии,

В законоустановения срок обжалвам пред Вас цитираното решение, което моля да отмените като неправилно, постановено при нарушение на съществени процесуални правила и в нарушение на материалния закон.

Окръжният съд е приел, че обжалваното решение за отказ за достъп до обществена информация е незаконосъобразно и не е съобразено с целта на закона. В настоящето производство Видинският окръжен съд не е взел предвид, че отказът за достъп до информация е направен по определения от закона начин. В атакувания акт точно са посочени основанията въз основа на които е взето решението за отказ. В разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ е дадена законова възможност на всеки гражданин на Република България да има достъп до обществена информация, като в чл. 7 от същия закон е предвидено, че ограничения на това право могат да бъдат допуснати само в случаи, когато тази информация представлява защитена тайна, в случаите, предвидени със закон. Именно съобразявайки се с разпоредбите на закона е издадено обжалваното решение за отказ. Същото съдържа фактическите и правни основания за отказа. Освен, това при така постановеният отказ, административният орган е имал предвид защита интересите на трето лице, което не е дало съгласието си за предоставяне на исканата информация.

Поради горното и след като обсъдите събраните по делото доказателства поотделно и в съвкупност, Ви моля да постановите решение, с което да отмените Решение № 95 от 27.06.2003 г. по адм. д. № 35/2003 г. на ВОС и да постановите решение, с което да отхвърлите жалбата като неоснователна.

Приложение: Препис от жалбата.

С уважение:
Иван Ценов

ПРОТОКОЛ

София, 27.01.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и седми януари две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИНА МИХАЙЛОВА

ЧЛЕНОВЕ: ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА, ТАНЯ РАДКОВА

при участието на секретаря Мадлен Дукова и с участието на прокурора Надежда Дойчинова сложи на разглеждане дело № 8752 по описа за 2003 година, докладвано от председателя МАРИНА МИХАЙЛОВА

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл.107 от ГПК на второ четене:

КАСАЦИОННИЯТ ЖАЛБОПОДАТЕЛ: Кметът на Община Видин, редовно призован, не се явява, представлява се от АДВ. СТОЕВ, с пълномощно от днес.

ОТВЕТНИЦАТА: Любов Викторевна Гусева, редовно призована, не се явява, представлява се от АДВ. КАШЪМОВ, преупълномощен от адв. Недялкова, с пълномощно от днес.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ДОКЛАДВА касационната жалба:

АДВ. СТОЕВ: Поддържам касационната жалба. Няма да представям нови доказателства.

АДВ. КАШЪМОВ: Оспорвам касационната жалба. Представям и моля да приемете Мотиви към Закона за достъп до обществена информация. Няма да соча други доказателства.

ПО ДОКАЗАТЕЛСТВА, СЪДЪТ

О П Р Е Д Е Л И:

ПРИЕМА и ПРИЛАГА днес представените от ответника Мотиви към Закона за достъп до обществена информация.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

АДВ.СТОЕВ: Освен посочените в жалбата основания за неоснователност на решението на Видинския окръжен съд, считам, че е налице и недопустимост на същото, тъй като жалбата, която е подадена пред първоинстанционния съд от Любов Гусева, е предявена от името на „Дружеството за защита на животните“ в гр. Видин. Съгласно чл. 18, ал. 1 от ГПК юридическите лица се представляват пред съдилищата от лицата, които ги представляват по закон, а сдружението се представлява от управителния орган. Жалбата до съда би следвало да бъде подписана от председателя на юридическото лице. Налице са съдебно решение, удостоверение за актуално състояние и нотариално заверено пълномощно, с което председателят упълномощава Любов Гусева да представлява сдружението. Съгласно чл. 20 от ГПК тя не може да представлява сдружението. Считам, че и адвокатското пълномощно също не може да породи правни действия.

Относно договора, който е сключен между Община Видин и фирма „Чистота“, съответно общинската фирма „Чистота“ разполага с исканата информация и се явява задължен субект. При това положение би следвало същата да е призована като заинтересована страна пред първоинстанционния съд. На това основание решението следва да бъде отменено.

АДВ. КАШЪМОВ: Моля да оставите касационната жалба без уважение. На първо място, във връзка с довода за обезсилване, актът засяга правата на Любов Гусева като физическо лице, независимо дали се засягат правата на сдружението. Освен това са потвърдени всички извършени процесуални действия.

По така направеният довод: ЗДОИ не дава възможност за възражение за поредност. Съгласно чл. 3 от ЗДОИ всички задължени субекти са задължени да дадат исканата информация. В чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ е указано, че не е налице необходимост от съгласие, когато третото лице е

задължен субект. Считам, че доводите на първоинстанционния съд са правилни. Обръщам внимание на Мотивите към ЗДОИ, от които става ясно, че една от целите на закона е достъп до информация за извършването на обществени услуги, каквато услуга без съмнение извършва фирма „Чистота“. Дефиницията на обществена услуга е дадена в § 1, т. 1 от ЗЮФЛ и § 1, т. 1 от Закона за омбудсмана. Дефиницията е открита и включва услуги, предоставяни за задоволяване на обществени потребности. Довод за това, че чистотата е свързана с обществена услуга, извеждам от чл. 70, ал. 1, т. 5 от ЗОС (отм. през 1999 г.), където се предвиждаше концесия. Тъй като се касае за обществена услуга, считам, че информацията е обществена и следва да се предостави.

ПРОКУРОРЪТ: Касационната жалба е процесуално допустима, а разглеждана по същество е неоснователна.

Неоснователно е твърдението на касатора за наличие на нарушение на съществени процесуални правила и нарушение на материалния закон. Правилно окръжният съд е приел, че е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Исканата информация е с обществен характер и не е необходимо съгласие на трето засегнато лице.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе със съдебен акт след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ

№ 4717

София, 25.05.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и седми януари две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИНА МИХАЙЛОВА

ЧЛЕНОВЕ: ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА, ТАНЯ РАДКОВА

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Надежда Дойчинова изслуша докладваното от председателя МАРИНА МИХАЙЛОВА по адм. дело № 8752 / 2003.

Производството по делото е образувано на основание чл. 33 и сл. от ЗВАС по касационна жалба на кмета на Община Видин против Решение от 27.06.2003 година, постановено по адм. дело № 35/2003 година на Видинския окръжен съд.

Оплакванията в касационната жалба са за допуснати нарушения по чл. 218 б, ал. 1, б. „в“ ГПК. В съдебно заседание пълномощникът на касационния жалбоподател поддържа становище за недопустимост на решението - основание за отмяната му по чл. 218 б, ал. 1, б. „б“ ГПК.

Ответницата - Любов Викторовна Гусева, чрез пълномощника си оспорва касационната жалба и счита същата за неоснователна.

Представителят на Върховната административна прокуратура поддържа становище за неоснователност на касационната жалба и за правилност на обжалваното решение.

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС - допустима е, но разгледана по същество е НЕОСНОВАТЕЛНА.

С обжалваното решение е отменено решение за отказ за достъп до информация №3-02-1141/04.06.2002 година на кмета на Община Видин и е върната преписката на административния орган със задължение същият да предостави поисканата обществена информация по заявление №3-02-1139/11.04.2002 година, подадено от Любов Викторовна Гусева

- член на УС на Видинското дружество за защита на животните. От фактическа страна е било установено, че на 11.04.2002 година Любов Викторевна Гусева - член на Управителния съвет на Видинското дружество за защита на животните, е подала заявление до кмета на Община Видин за достъп до информация, касаеща договора, сключен между Община Видин и общинска фирма „Чистота“ относно залавянето на безстопанствените животни в град Видин. По повод на заявлението кметът на Община Видин е изпратил писмо до управителя на „Чистота“ ЕООД, град Видин, с което го е уведомил, че на основание чл. 31, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е необходимо изричното му съгласие за предоставяне на тази информация на заявителя. С писмо от 28.05.2002 година управителят на „Чистота“ ЕООД, град Видин, е уведомил кмета на Община Видин, че на основание чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ не дава съгласие за предоставяне на поисканата от молителката информация, „поради влошени взаимоотношения с госпожа Гусева“. С обжалвания отказ от 04.06.2002 година кметът на Община Видин е отказал достъп до обществена информация, като се е позовал на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

При тази фактическа обстановка, окръжният съд е обосновал правни изводи за незаконосъобразност на отказа за достъп до обществена информация. Съдът е приел, че отказът не засяга правата на трето лице, поради което е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ - исканата информация е с обществен характер и съгласието на третото лице не е необходимо. На посоченото основание отказът е отменен и преписката - върната на административния орган да предостави исканата информация.

Касационната инстанция намира така постановеното решение за допустимо и правилно.

Възражението за недопустимост на решението е свързано с ненадлежното представителство на жалбоподателката пред окръжния съд, която е подала жалбата от името на Видинското дружество за защита на животните, без да има право да го представлява пред съда.

Съгласно разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от ГПК юридическите лица се представляват пред съдилищата от лицата, които ги представляват по закон. Видно от удостоверението за регистрация на Видинското дружество за защита на животните, то се представлява от Костадин Иванов

Костов. Любов Викторова Гусева е член на УС на фирмата и не представлява същата. С пълномощно от 16.09.2002 година представляващият дружеството е упълномощил Гусева да го представлява пред всички органи, организации и учрежденията за територията на страната, във връзка с цялостната дейност на сдружението. По силата на това пълномощно Любов Гусева е упълномощила адвокат Недялкова да представлява дружеството пред съда - видно от приложеното пълномощно по делото. Адвокат Недялкова е участвувала като пълномощник на Видинското дружество за защита на животните в съдебното производство пред окръжния съд. Съдът приема, че за да е налице процесуално представителство, е достатъчно действието да се извършва с изявлението, че то се предприема от чуждо име. Не е нужно представителят да разполага с представителна власт. Тя е условие, за да бъде обвързан представляваният от правните последици на действието и е условие да бъде допуснато от съда процесуалното представителство. Дори при липса на представителна власт, процесуалното представителство не може да бъде заличено от съда. Извършените процесуални действия могат да бъдат потвърдени и включени валидно в процеса. В случая по делото е участвувал адвокат, който е представлявал дружеството по силата на чл. 20, б. „а“ ГПК. Следва да се има предвид и спецификата на административното производство, която задължава съдът да призове в съдебното производство органа, издател на акта, жалбоподателя и другите заинтересувани граждани и организации - арг. от чл. 41, ал. 2 от ЗАП. По искането на Любов Гусева е започнало производството пред административния орган, тя е подател на жалбата пред окръжния съд, поради което съдът е бил длъжен да я призове по делото, независимо дали представлява дружеството или участвува лично. Поради това, жалбата не е била процесуално недопустима, което не води до недопустимост на постановеното решение.

Обжалваното решение е правилно, макар и не по изложените в него мотиви.

Дефиницията на понятието „обществена информация“ е дадена в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, според която „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 закон субекти“ (посочени в чл. 3 от закона). С оглед на доказателствата по делото, следва да се приеме, че поисканата информация е такава с

обществен характер и задълженият субект, който следва да я предостави, е кметът на Община Видин. Проблемите, свързани с бездомните животни в населените места, са общи за всички граждани на съответното населено място и направените в заявлението за достъп до информация искания са свързани от една страна с ограничаването на броя на бездомните животни, от друга - с хуманното отношение при ограничаване на популацията им. Тези въпроси са с висок обществен интерес.

Правното основание, на което се е позовал административният орган, за да откаже така поисканата обществена информация, е разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, по силата на която основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация. Случаите на защита интересите на трето лице са уредени в чл. 31 от ЗДОИ. Трето лице може да бъде държавен орган, търговско дружество или друго юридическо лице или физическо лице. В много случаи правото на защита на третото лице се конкурира с друго признато право на защита - търговска тайна при търговско дружество, държавна или служебна тайна - при държавния орган, или защита на личните данни при физическото лице. Спорен е въпросът, кога е необходимо съгласието на третото лице. Редакцията на ал. 1 на чл. 31 от ЗДОИ не дава ясен отговор, кога се изисква съгласие на третото лице: 1. дали такова съгласие се изисква, когато е предвидено в действащото ни законодателство; 2. когато се засяга признато право или интерес; 3. или във всички случаи, освен по ал. 5 на текста. В конкретния случай не би могло да се приеме, че е налице хипотезата на ал. 5, предвид на това, че третото лице представлява търговско дружество и не е от кръга на задължените субекти по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ. Не е налице хипотезата на предвидено законово задължение да бъде дадена обществена информация. 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 е поискан договора между общината и общинска фирма „Чистота“ ООД, град Видин. 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.

От друга страна, както в постановения отказ, така и в отговора на третото лице, липсват фактически основания, обосноваващи приложимата според административния орган правна норма - което представлява нарушение на разпоредбите на чл. 38 от ЗДОИ и на чл. 15, ал. 2, т. 3 от ЗАП. 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. В случая, в постановения отказ, се сочи, че той се издава на основание липса на предпоставки за предоставяне на искания достъп до обществена информация, по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, без да са изложени конкретните съображения, налагащи ограничението на свободния достъп.

Предвид на изложеното, обжалваното решение като обосновано, постановено при спазване разпоредбите на материалния закон и при липса на съществени нарушения на съдопроизводствените правила, следва да бъде оставено в сила.

Воден от горното, на основание чл. 40, ал. 1 от ЗВАС, Върховният административен съд - Пето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение от 27.06.2003 година, постановено по адм. дело № 35/2003 година на Видинския окръжен съд.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Марина Михайлова

ЧЛЕНОВЕ: (п) Захаринка Тодорова, (п) Таня Радкова

М.М.

ДЕЛО

*Любов Гусева
срещу
Община Видин*

Любов Гусева срещу Община Видин II

I инстанция - а.г. № 128/2003 г. Окръжен съд - Видин

II инстанция - а.г. № 3351/2004 г.
Върховен административен съд, Пето отделение

С писмено заявление, адресирано до кмета на Община Видин, Любов Гусева - член на Управителния съвет на видинското „Дружество за защита на животните“, иска да ѝ бъде предоставен достъп до информация, свързана с проведената от общината открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: Ограничаване броя на безстопанствените кучета във Видин. По-конкретно е поискана информация за броя на участвалите кандидати, броя на класираните кандидати и на техните предложения по част от задължителните за обявената обществена поръчка условия (квалифициран персонал, оборудване и техника за залавяне и транспортиране, изолатор, ценови предложения).

Кметът издава писмено решение за отказ, без посочване на правно основание, с обяснението, че исканата информация (оферти на кандидатите) касае сведения от икономически характер, свързана е с оперативната подготовка на актове на кмета на общината и няма самостоятелно значение.

Любов Гусева обжалва отказа пред Окръжен съд - Видин с аргумента, че същият не съдържа правно и фактическо основание, както и мотиви за издаването му. Твърдяното от кмета „сведение от икономически характер“ не е сред посочените в ЗДОИ основания за ограничаване правото на достъп до информация. Част от информацията - тази относно спечелилия поръчката, дори подлежи на публикуване по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

С Решение № 188 от 10.12.2003 г. окръжният съд отменя отказа и задължава кмета да предостави достъп до следната информация - с кого е сключен договора за изпълнение на обявената обществена поръчка и при какви условия.

Решението е обжалвано от кмета на Община Видин пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата освен аргументите, вече изложени

в отказа, е посочено още, че при постановяване на отказа, кметът е имал предвид и защита интересите на трети лица, участващи в процедурата по ЗОП.

С Решение № 8459 от 20.10.2004 г. ВАС оставя в сила решението на предходната инстанция, като го коригира в частта, с която е задължен кметът да предостави информация с кого е сключен договорът за изпълнение на обществената поръчка и при какви условия (тази информация е публикувана и не е искана от заявителката). Вместо това ВАС задължава кмета да предостави достъп точно до поисканата от заявителката информация. Особено внимание заслужават разсъжденията на съдебния състав относно търговската тайна и офертите на класираните кандидати.

ДО КМЕТА НА ОБЩИНА ВИДИН

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

От Любов Викторевна Гусева - член на УС на СОПД „Видинско
дружество за защита на животните“

УВАЖАЕМИ Г-Н ЦЕНОВ,

На основание Закона за достъп до обществена информация желая да ми бъде предоставена наличната информация, свързана с обявената с Решение № 1/17.03.2003г. на кмета на общината и проведена открит процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: Ограничаване броя на скитащите (безстопанствени) кучета във Видин и по конкретно:

1. Колко кандидати са участвали в процедурата, колко от тях са допуснати до оценка и класиране и кои от кандидатите са допуснати до оценка и класиране и кой кандидат е класиран на първо място?
2. За класираните кандидати искам да получа следната информация:

А/ по т. 6 от условията:

- какъв квалифициран персонал са предложили кандидатите и неговият общ брой;
- с какво оборудване и техника за хуманно залавяне и транспортиране на кучета разполагат кандидатите, с какъв обслужващ терен, сграден фонд и изолатор разполагат и къде се намират, както и какъв план за инвестиционни намерения са предложили?

Б/ по т. 7 от условията:

- какви доказателства за възможностите на кандидатите са представени, във връзка с изискванията за качество на поръчката?

В/ по т. 8 от условията:

- какви са ценовите предложения на кандидатите - за залавяне, престой и съответни грижи (изхранване, ветеринарномедицински манипулации, евтанизиране и др.) на 1 куче?

Желая да получа исканата от мен информация на хартиен носител.

16.06.2003г.

С уважение:

Община Видин

ДО
Любов Викторвна Гусева
член на УС на СОПД „Видинско
дружество за защита на животните“
Видин

Госпожо Гусева,

Исканата от Вас със заявление за достъп до обществена информация вх.№ 26-00-2065 от 17.06.2003г. информация не може да Ви бъде предоставена, поради следното:

Информацията касае офертите на кандидатите, участващи в процедура по Закона за обществените поръчки, която по своята същност касае сведения от икономически характер. Освен това е свързана и с оперативната подготовка на актовете на възложителя по проведената процедура и няма самостоятелно значение.

КМЕТ:
(д-р Иван Ценов)

ЧРЕЗ
КМЕТА НА ОБЩИНА ВИДИН

ДО
ОКРЪЖЕН СЪД - ВИДИН

ЖАЛБА

От: Любов Викторвна Гусева - член на УС на ВДЗЖ

Срещу: Решение за отказ на достъп до информация от 01.07.2003г. на кмета на Община Видин с регистрационен индекс и дата № 26-00-2065/002003г.

На основание: чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществената информация вр. с чл. 33 от ЗАП

УВАЖАЕМИ ОКРЪЖНИ СЪДИИ,

На 17.06.2003г. подадох заявление вх. № 26-00-2065 за достъп до обществена информация до кмета на Община Видин като задължен субект по смисъла на ЗДОИ. Със същото поисках да ми бъде предоставена информация, свързана с обявената с Решение № 1/17.03.2003г. на кмета на Община Видин и проведена открита процедура по възлагане на обществена поръчка с предмет: Ограничаване броя на скитащите (безстопанствени) кучета във Видин. Поисках информация относно: 1. Колко кандидати са участвали в процедурата, колко от тях са допуснати до оценка и класиране и кой кандидат е класиран на първо място? 2. За класираните кандидати исках информация по т. 6 от предварително обявените условия за процедурата по ЗОП (публикувани в ДВ, бр. 30 от 2003г.), а именно какъв квалифициран персонал са предложили кандидатите и какъв е неговият общ брой, както и с какво оборудване и техника за хуманно залавяне и транспортиране на кучета разполагат класираните кандидати, с какъв обслужващ терен, сграден фонд и изолатор разполагат и къде се намират? 3. Какви доказателства за възможностите на кандидатите са представени по т. 7 от предварително обявените условия? и 4. Какви са ценовите предложения на кандидатите за залавянето, престоя и съответните грижи (изхранване, ветеринарномедицински манипулации, евтанизиране и др.) на 1 куче, съгласно т. 8 от публикуваните условия за обществената поръчка?

На 07.07.2003г. получих отказ да ми се предостави исканата информация.

Обжалвам в срок Решение за отказ на достъп до информация от 01.07.2003 г. на кмета на Община Видин с регистрационен индекс № 26-00-2065/01.07.2003 г. като незаконосъобразен индивидуален административен акт. Моля същото да бъде отменено, като вземете предвид следните съображения:

1. Обжалваното решение за отказ на достъп до информация е издадено, без да е спазена предписаната от закона форма. На първо място възприетият от закона термин относно акта, с който се произнася задълженият субект по ЗДОИ, с който е поискана обществена информация по реда на този закон, е „РЕШЕНИЕ“. Видно от приложеното копие от отказа, кметът на Община Видин е оформил същия като писмо, а не като решение, съобразно възприетата от закона форма. Независимо, обаче от липсата на предписаното от закона заглавие, обжалваният акт засяга правата ми и подлежи на съдебен контрол.

На второ място, независимо от формалния недостатък със заглавието, актът не съдържа и останалите предписани от чл. 38 от ЗДОИ атрибути, а именно правно и фактическо основание за отказа, датата на приемане на решението и редът на неговото обжалване. Видно от отказа, в същия не са посочени никакви фактически и правни основания за издаването му, както и не е посочен редът за неговото обжалване, поради което моля да приемете, че актът е издаден в нарушение на чл. 38 от ЗДОИ и чл. 15, ал. 2, т. 3 от ЗАП, при което не е спазена предписаната от закона форма, самостоятелно основание за отмяна на обжалвания отказ.

2. Обжалваният акт е незаконосъобразен, поради несъобразяване с целта на закона, а именно въздигнатия от ЗДОИ принцип е: свободен достъп на гражданите до обществената информация, а ограничаването на правото на достъп е изключение и то само в изрично предвидените от закона случаи. В оскъдните мотиви на отказа, ако приемете, че могат да се определят като такива, кметът на Община Видин е посочил, че се касае до сведения от икономически характер, както и до информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на възложителя по проведената процедура. Първото основание - „сведение от икономически характер“ - не е предвидено като основание за отказ в ЗДОИ, а видно от самия отказ и задълженият субект кметът на общината - не е намерил правна

норма, която да посочи като правно основание за целта. Част от исканата от мен информация е публична и подлежи на вписване в Регистъра за обществените поръчки, воден от Дирекция „Обществени поръчки“ в администрацията на Министерски съвет. Съгласно чл. 6 от Наредбата за водене на Регистъра за обществени поръчки, същият е публичен и няма основание да ми бъде отказан достъп до тази информация.

Посоченото второ основание за отказа, а именно, че се касае за „информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на възложителя по проведената процедура по възлагане на обществена поръчка“, би могло да се квалифицира като основание за ограничаване на достъпа до информация, предвидено в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, макар че задълженият субект не е сторил това в отказа си. При проверката на законосъобразността на отказа, моля да приемете, че дори и да беше посочено това правно основание, то липсва фактическата обосновка за него, което също прави актът немотивиран, тъй като въздигнатият в чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ принцип е, че достъпът до служебна обществена информация е свободен. Предвид горното, очевидно е, че обжалваният отказ е издаден от задължения субект по ЗДОИ, в нарушение на закона. С немотивирането му - без посочване на каквото и да било правно и фактическо основание за отказа, показва, че кметът на Община Видин е целял да откаже исканата информация, а не да я предостави, което по съществува си е несъобразяване с целта на ЗДОИ, самостоятелно основание за отмяна на обжалвания акт.

Освен това, видно от липсата на достатъчно мотиви на решението за отказ и от представеното заявление да достъп, задълженият субект по ЗДОИ не е положил изискуемите усилия, съгласно Решение на Конституционния съд № 7/96г. по к. д. № 1/96г., да осъществи необходимия баланс между конкуриращите се права и правни интереси, доколкото в случая ги има, още повече, че част от исканата информация е публична. Ако горното беше сторено, то кметът на Община Видин би удовлетворил искането ми за достъп, при условията на чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ. Още едно обстоятелство в подкрепа на твърдението ми, че отказът е формален и цели единствено да не се уважи искането ми.

Предвид горното, моля да бъде отменено Решение за отказ на достъп до информация от 01.07.2003 г. на кмета на Община Видин с регистрационен индекс и дата № 26-00-2065/002003г. като незаконосъобразно и върнете преписката на органа, като задължите същият да предостави исканата информация.

Моля да се изиска служебно от Община Видин и приложи преписката по Заявление вх. № 26-00-2065/17.06.2003 г.

Приложение:

1. Препис от жалбата за ответника.
2. Копие от решение за отказ.
3. Актуално състояние на ВДЗЖ („Видинско дружество за защита на животните“).
4. Квитанция за платена държавна такса.

С уважение:

Любов Гусева

РЕШЕНИЕ № 188

гр. Видин, 10.12.2003 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Видинският окръжен съд.....колегия в публичното заседание на двадесети ноември през две хиляди и трета година в състав:

Председател: Борис Николов

Членове: Асен Стоянов, Илия Илиев

при секретаря В. Богданова и в присъствието на прокурора Маруся Илиева, като разгледа докладваното от съдията Асен Стоянов адм. дело № 128 по описа за 2003 год., за да се произнесе, взе предвид:

Производството е административно.

Образувано е по жалбата на Любов Викторовна Русева от град Видин против отказа на кмета на Община Видин да предостави достъп до исканата информация относно сключения договор за ограничаване броя на скитащите кучета, съобразно обявената с Решение №1/17.03.2003 г. и проведена открита процедура за възлагане на обществена поръчка. Исканата информация е отменена на решението за отказ и постановяване на решение за предоставяне на исканата информация.

Ответникът по жалбата, редовно призован, не се явява, становище не взема и не предоставя доказателства за причината за отказа.

Представителят на Окръжна прокуратура Видин изразява становище, че жалбата е неоснователна.

След преценка на отказа на Община Видин относно неговата законосъобразност и спазени ли са материално и процесуалните правила при неговото издаване, както и дали с него се постигат целите, които законът преследва, съдът приема за установено:

С Решение № 1/17.08.2003 г., публикувано в брой 30/2003 г. на „Държавен вестник“, кметът на Община Видин кани потенциални кандидати за участие в открита процедура за възлагане на обществена поръчка

с предмет: Ограничаване броя на скитащите (безстопанствените) кучета във Видин. Във връзка с обявата в „Държавен вестник“, жалбоподателката, като член на Управителния съвет на СОПД „Видинско дружество за защита на животните“, подава заявление, регистрирано в Община Видин под Р 26-00-2065/17.06.2003 г., за достъп до информация относно броя на кандидатите, участващи в процедурата по обявената обществена поръчка, както и подробности относно оборудването и персонала на класирания на първо място кандидат, доказателства за възможностите, цените предложения относно залавянето, престоя и съответните грижи, ветеринарномедицински манипулации, евтанизиране и др. за едно куче. На 1.07.2003 г. кметът на Община Видин с писмо Р 26-00-2065 отказва достъп до исканата информация, защото се касае до офертите на кандидатите, участващи в процедура по ЗОП, която по своята същност касае сведения от икономически характер и освен това е свързана и с оперативната процедура на актовете на възложителя и няма самостоятелно значение. Недоволна от отказа, Гусева подава жалбата, предмет на делото.

Съдът намира, че неоснователно на жалбоподателката се отказва достъп до информацията относно обявеното в Решение Р 1/17.03.2003 г. и доколко кандидатът, спечелил процедурата и комуто е възложено изпълнението на обществената поръчка, отговаря на поставените условия. Няма нищо общо с класифицираната информация фактът относно изпълнението на поръчката от кандидата спечелил поръчката и незаконосъобразно е отказан достъп до информацията. Освен това, вместо с решение, каквото е изискването на закона, на жалбоподателката е отговорено с обикновено писмо, което съдът приема, че е писмена форма на отказ. Поради това, отказът на кмета трябва да се отмени и се задължи да предостави достъп до исканата информацията от жалбоподателката относно условията, при които спечелилият процедурата ще извършва възложената му поръчка.

Водим от гореизложеното, Видинският окръжен съд, на основание чл. 42 от ЗАП във връзка с чл. 41 от ЗДОИ,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ отказа на кмета на Община Видин за достъп до информация, визиран в писмо № 26-00-2065/1.07.2003 г. и задължава кмета на Община Видин да предостави достъп до исканата обществена

информация от Любов Викторвна Гусева, от град Видин, относно: с кого е сключен договорът за изпълнение на обществената поръчка по Решение № 1 от 17.03.2003 година на кмета на Община Видин и при какви условия, като информацията се предоставя по реда на ЗДОИ.

Решението може да се обжалва в 14-дневен срок пред ВАС, считано от датата на съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

ОБЩИНА ВИДИН

ЧРЕЗ
ВИДИНСКИ ОКРЪЖЕН СЪД

ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД

ЖАЛБА

От Община Видин - представлявана от кмета на общината -
д-р Иван Ценов Николов

ПРОТИВ

Решение № 188 от 10.12.2003 г. по адм. д. № 128
по описа на Видински окръжен съд за 2003 г.

Уважаеми административни съдии,

В законоустановеният срок обжалвам пред Вас цитираното решение, което моля да отмените като неправилно, постановено при нарушение на съществени процесуални правила и в нарушение на материалния закон.

Окръжният съд е приел, че обжалваното писмо №26-00-2065/01.07.2003 г. за отказ за достъп до обществена информация е незаконосъобразно и не е съобразено с целта на закона. В настоящето производство Видинският окръжен съд не е взел предвид, че отказът за достъп до информация е направен по определения от закона начин. В атакувания акт точно са посочени основанията, въз основа на които е направен отказът. Още повече, че исканата информация касае офертите на участниците в процедура по Закона за обществените поръчки, която по своята същност е от икономически характер. Освен това е свързана и с оперативната подготовка на актове на възложителя по проведена процедура по ЗОП и няма самостоятелно значение. В разпоредбата на чл. 4 ал. 1 от ЗДОИ е дадена законова възможност на всеки гражданин на Република България да има достъп до обществена информация, като в чл. 7 от същия закон е предвидено, че ограничения на това право могат да бъдат допуснати само в случаи, когато тази информация представлява защитена

тайна в случаите, предвидени със закон, а това е предвидено в ЗОП. Именно съобразявайки се с разпоредбите на закона, е издадено обжалваното писмо № 26-00-2065 от 1.07.2003 г., което съдът е възприел като решение за отказ. Същото съдържа фактическите и правни основания за отказа. Освен това, при така постановеният отказ, административният орган е имал в предвид защита интересите на трети лица, участващи в процедурата по ЗОП. В случая не се касае за класифицирана информация, както се твърди в решението на Видински окръжен съд. В чл. 57 от Закона за обществените поръчки е посочено кои органи осъществяват контрол по закона. Исканата от жалбоподателката информация в заявлението и за достъп е информация от икономически характер, касаеща участващите в процедурата фирми, и поради тази причина не и е предоставена.

Поради горното и след като обсъдите събраните по делото доказателства поотделно и в съвкупност, Ви моля да постановите решение, с което да отмените изцяло Решение № 188 от 10.12.2003г. по адм.д. № 128/2003 г. на ВОС и да постановите решение, с което да отхвърлите жалбата като неоснователна.

Приложение:

Препис от жалбата и копие от заявлението за достъп.

ПРОТОКОЛ**София, 20.09.2004 година**

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесети септември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при участието на секретаря Илиана Иванова и с участието на прокурора Маруся Миндилева сложи на разглеждане дело № 3351 по описа за 2004 година, докладвано от съдията ЮЛИЯ КОВАЧЕВА.

На именно повикване на страните и след спазване разпоредбата на чл. 107 от ГПК на второ четене:

КАСАЦИОННИЯТ ЖАЛБОПОДАТЕЛ: Кметът на Община Видин, редовно призован, се представлява от АДВ. СТОЕВ.

ОТВЕТНИКЪТ: Любов Викторова Гусева, редовно призована, не се явява, представлява се от АДВ. ТЕРЗИЙСКИ.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че няма пречки относно даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ГО ДОКЛАДВА:

АДВ. СТОЕВ: Поддържам жалбата. Моля да приемете представеното с касационната жалба писмено доказателство. Няма да представям доказателства.

АДВ. ТЕРЗИЙСКИ: Оспорвам жалбата. Да се приеме писменото доказателство. Няма да представям нови доказателства.

НА ОСНОВАНИЕ чл. 38 от ЗВАС, СЪДЪТ

О П Р Е Д Е Л И:

ПРИЕМА представеното с касационната жалба заявление за достъп до информация от 16.06.2003 година.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

АДВ. СТОЕВ: Моля да уважите касационната жалба и отмените решението на Видинския окръжен съд като неправилно и незаконосъобразно. При подаване на жалба от Любов Гусева, съдът е трябвало служебно да прецени, дали лицето има право и в качеството на каква е подала тази жалба. В мотивите на решение е посочено, че жалбоподателката е член на Управителния съвет на СОПД „Видинско дружество за защита на животните“. Като такава, тя е подала и заявление до кмета на Община Видин. Освен това адвокатът, който се е явявал, е следвало в пълномощното да има възможност да се преупълномощава, а тук не може да се установи дали жалбоподателката може да бъде представлявана. Моля да обърнете внимание на това, че в решението на ВОС не се прави разграничение между информация от икономически характер и класифицирана информация. Информацията, която е искала жалбоподателката, представлява търговска тайна по смисъла на чл. 7 от ЗДОИ. В случая отказът за предоставяне на информацията е законосъобразен и аргументиран от разпоредбата на Закона за обществените поръчки - чл. 38, ал. 2. Моля да постановите решение, с което да отмените решението на ВОС и да постановите решение, с което да отхвърлите жалбата като неоснователна.

АДВ. ТЕРЗИЙСКИ: Моля да оставите касационната жалба без уважение, като неоснователна. Решението на ВОС е обосновано и законосъобразно. Отказът на Община Видин е законосъобразен. Със заявлението, което е подала моята доверителка, е поискана информация за броя на кандидатите, участвали в процедурата, а не за техните оферти, както и информация само за класиралите се участници. Фактът, че тя е член на Управителния съвет, ѝ дава право да иска такава информация. Моля да уважите решението на Видинския окръжен съд.

ПРОКУРОРЪТ: Касационната жалба е основателна. Основателно е оплакването за неправилност на решението на окръжния съд, поради допуснати съществени процесуални нарушения. За да отмени отказа на

административния, орган съдът е направил извод, че исканата информация не е класифицирана и поради това незаконосъобразно е отказан достъп до нея, без обаче да изложи мотиви за това. Още повече, че видно от съдържанието на акта, основанието за отказ е не за наличие на класифицирана информация по чл. 37, ал. 1, т. 1, предл. 1 от ЗДОИ, а за такава по чл. 37, ал. 1, т. 1, предл. 2 - в случаите по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, и по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - засягащи интересите на трети лица - доколкото административният орган е приел, че тя касае сведения от икономически характер, свързани с офертите на кандидатите в открита обществена поръчка. По изложения мотив на административния орган за отказ, съдът не е изложил никакви мотиви, както липсват и такива относно извода му за исканата информация. Липсата на мотиви в решението е съществено процесуално нарушение, което е основание за неговата отмяна като неправилно и за връщане на делото за ново разглеждане от друг състав.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе с решение след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ

№ 8459
София, 20.10.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесети септември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар Илиана Иванова и с участието на прокурора Маруся Миндилева изслуша докладваното от съдията ЮЛИЯ КОВАЧЕВА по адм. дело № 3351/2004.

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

Образувано е по касационна жалба на кмета на Община Видин срещу решение № 188 от 10.12.2003 г. на Видинския окръжен съд по адм. дело № 128/2003 г. Прави оплаквания за неправилност на съдебния акт, поради постановяването му в нарушение на материалния закон и моли да се отмени, като се реши спорът по същество, с отхвърляне на жалбата срещу оспорения административен акт.

Ответникът по касационната жалба - Любов Викторова Гусева, чрез пълномощника си пред касационната инстанция, изразява становище, че решението е правилно и моли да се остави в сила.

Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност 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. За да се произнесе по съществото ѝ, прие за установено следното:

С обжалваното решение Видинският окръжен съд е отменил отказа на кмета на Община Видин за достъп до обществена информация, обективизиран в писмо № 26-00-2065/01.07.2003 г. и задължил административ-

ния орган да предостави достъп до търсената информация от жалбоподателката Любов Гусева относно обстоятелствата: с кого е сключен договърът за изпълнение на обществена поръчка по Решение № 1 от 17.03.2003 г. на кмета на Община Видин и при какви условия.

По делото са били установени следните фактически обстоятелства:

Първоинстанционното производство е образувано по жалба на Любов Викторвна Гусева срещу отказа на кмета на Община Видин, обективизиран в писмо № 26-00-2065/01.07.2003 г., да предостави достъп до обществена информация по заявление вх. № 26-00-2065/17.06.2003 г. С посоченото заявление жалбоподателката е поискала да ѝ бъде предоставена наличната информация, свързана с обявената с Решение № 1/17.03.2003 г. на кмета на Община Видин и проведена открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет - ограничаване броя на скитащите (безстопанствени) кучета в гр. Видин, както следва :

1. Колко кандидати са участвали в процедурата и кои от тях са били допуснати до оценка и класиране?

2. За класираните кандидати търсената информация за всеки от тях е:

- какъв квалифициран персонал са предложили и неговият общ брой;
- с какво оборудване и техника за хуманно залавяне и транспортиране на кучета разполагат кандидатите, с какъв обслужващ терен, сграден фонд и изолатор разполагат и къде се намират, както и какъв план за инвестиционни намерения са предложили;
- какви доказателства за възможностите на кандидатите са представени във връзка с изискванията за качество на поръчката;
- какви са ценовите предложения на кандидатите - за залавяне, престой и съответни грижи (изхранване, ветеринарномедицински манипулации, ефтаназирание и др.) на 1 куче?

Административният орган е мотивирал отказа си: първо, че информацията касае офертите на кандидатите, участващи в процедурата по Закона за обществените поръчки (отм., ДВ, бр. 28/2004 г.), и по своята същност е от икономически характер и второ - свързана е с оперативната подготовка на актовете на възложителя по проведената процедура и няма самостоятелно значение.

При тези факти решаващият съд е приел, че отказът на кмета на Община Видин е неоснователен, доколкото търсената информация не е класифицирана и освен това актът не отговаря на изискванията по чл. 28, ал. 2 и чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация за форма и съдържание и отменил същия като незаконосъобразен.

В касационната жалба са развити оплаквания за неправилност на съдебния акт. Поддържа се, че противно на приетото от съда, отказът на кмета на Община Видин не е мотивиран с характера на търсената информация като класифицирана, по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация. Касая се за информация, която засяга трети лица и постановеният отказ е с оглед защитата на интересите им. В този смисъл се иска отмяна на решението, като се постанови друго, с което да се отхвърли първоначалната жалба срещу оспорения акт.

С оглед установените фактически и правни обстоятелства, обжалваното решение е правилно като краен резултат в частта, с която е отменен отказът на кмета на Община Видин да предостави достъп до исканата обществена информация. В частта, с която кметът на Община Видин е задължен по реда на чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ да предостави достъп до информацията с кого е сключен договорът за изпълнение на обществената поръчка и при какви условия следва да се отмени, поради неправилно приложение на материалния закон. Съображенията за това са следните:

Съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация този закон се прилага за достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или органите на местно самоуправление в РБ. Дефиницията на понятието „обществена информация“ се съдържа в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и 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 закона субекти.

Съгласно чл. 35, т. 4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност кметовете на общините организират улавянето и изолирането на скитащи кучета и осигуряват финансови средства за провеждане на задължителните ветеринарномедицински мероприятия, предвидени в наредба на министъра на земеделието и горите. Техни са и задълженията по организиране изграждането и дейността на изолаторите за безстопанствените кучета, както и правото да осъществяват контрол върху изградените

изолатори - чл. 138 и чл. 140 от ППЗВмД. При така регламентираните правомощия на органите на местната изпълнителна власт в тази сфера на обществения живот, информацията, във връзка с изпълнението на функциите им по определението на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, е обществена по своя характер. Задълженият субект, който следва да я предостави, е кметът на съответната община. Проблемите, свързани с бездомните животни в населените места, са общи за всички граждани, живущи в тях, поради което методите и средствата за тяхното решаване са въпроси с висок обществен интерес. Ето защо информацията относно обявената и проведена открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: ограничаване броя на скитащите (безстопанствени) кучета представлява обществена информация, създадена и съхранявана от кмета на Община Видин, в качеството му на задължен субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. Според определението на чл. 11 от ЗДОИ по своя характер тя е служебна. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен, като може да бъде ограничен само при изброените в ал. 2 хипотези или в случаите по чл. 37, ал. 1, т. 2 и 3 от ЗДОИ.

В чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е предвидено, че достъпът до обществена информация може да бъде ограничен, когато тя: 1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации); 2. съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи. Информацията, предмет на заявлението, не може да бъде квалифицирана по т. 1 или т. 2 от ал. 2 на чл. 13 от ЗДОИ. Броят на кандидатите, подали заявление за участие в обявената процедура по ЗОП (отм.), допуснатите до оценка и класиране и кандидатът, класиран на първо място, се отразяват в актовете, издавани от органите, участващи в провеждането на откритата процедура по чл. 34 и сл. от ЗОП (отм.) и съставляват елементи от фактическия ѝ състав със самостоятелно юридическо значение за нейната законосъобразност. Информацията за общия брой на кандидатите, подали предложения да участват в обявената процедура по ЗОП, която е предмет на т. 1 от заявлението на ответника по касация, е статистическа по своя характер и се съхранява от възложителя - кметът на общината. Доколкото не е предвиден в ЗОП специален ред за огласяването ѝ, няма пречка да бъде искано предоставянето ѝ по реда на ЗДОИ. Данните за допуснатите кандидати до оценка и класиране се съдържат в акта на комисията, назначена от възложителя, която класира

според чл. 43 от ЗОП (отм.) трима от кандидатите и определя кандидатът, класиран на първо място за изпълнител. Законодателят е гарантирал спазването на принципа за информираност на участниците, като е задължил комисията да предостави същия своевременно при поискване от страна на кандидат в откритата процедура. Протоколът обаче няма самостоятелно правно действие и информацията, която се съдържа в него попада в хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ по отношение на лицата, които не са участници в откритата процедура. Въз основа на акта на комисията, възложителят обявява с решение кандидатите, класирани на първите три места и определя кандидата, класиран на първо място за изпълнител. Тези решения са индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2 от Закона за административното производство. В случая актовете по чл. 45 от ЗОП са били издадени (или ще бъдат издадени) от кмета на Община Видин в кръга на неговата компетентност, в качеството му на възложител на обществената поръчка, поради което, бидейки задължен субект по см. на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, е длъжен да осигури достъп до съдържащата се („създадена“ по определението на чл. 11 от ЗДОИ) в тях информация, при съобразяване на законовите ограничения относно достъпа до лични данни. Предвид горното, неоснователно административният орган е отказал достъп до търсената обществена информация по т. 1 от заявлението на ответницата по касация, позовавайки се на ограничителна норма на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Търсената информация е служебна по своето естество, със самостоятелно значение, и няма пречка да бъде предоставена на заявителя по предвидения в закона ред. В този контекст изводът на съда, че обжалваният акт е мотивиран със забраната да се предоставя достъп до класифицирана информация (без да е определена като държавна или служебна тайна), не кореспондира с данните по делото и е неправилен. Доколкото обаче не води до промяна на крайния извод за незаконосъобразност на административния акт, тази необоснованост на правните съображения не е основание за отмяна на съдебния акт.

Искането за предоставяне на информацията, която е предмет на т. 2 от заявлението на Любов Гусева, по същество е искане за предоставяне на предложенията на класираните кандидати. По своята същност предложението, което всеки от участниците в процедурата по възлагане изготвя и представя, представлява оферта за сключване на договор по определението на общата разпоредба на чл. 13 от Закона за задълженията и договорите, съобразена с особените изисквания, въведени със специалния закон. Този извод се налага и от легалната дефиниция на „предложение за изпълнение на поръчката“, дадена в § 1, т. 14 от Допъл-

нителните разпоредби на ЗОП (отм.): „подробно описание на предложената организация, начина и срока за изпълнение на поръчката“. Документацията по провеждането на всяка процедура за възлагане на обществена поръчка се съхранява от възложителя - чл. 35, ал. 3 от ЗОП. В ЗОП са предвидени изрични изисквания относно отправянето и получаването на предложението от участниците, с оглед спазване на един от основните принципи за възлагане на обществена поръчка, дефинирани в чл. 9, и това е гарантиране опазването на търговската тайна на кандидатите и техните предложения. С оглед въведените специални правила за спазване търговската тайна в закона, следва извод, че до приключване на процедурата със сключване на договор с избрания изпълнител, информацията, съдържаща се в офертите на кандидатите, няма публичен характер и не може да бъде получена от трети, неучастващи в административното производство лица. При тази хипотеза следва да намери приложение ограничението, предвидено в разпоредба на чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ, според която са допустими ограничения на правото на достъп до обществена информация, представляваща държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. В случай, че процедурата е финализирана със сключване на договор с изпълнителя, то офертите на класираните кандидати вече не се ползват със специалната защита на закона и при спазване на правилата по ЗДОИ и съобразяване с ограниченията за достъп до обществена информация, установени с този закон, следва да бъдат предоставени на заявителя. По делото липсват данни към момента на подаване на заявлението и на постановения отказ на какъв етап е процедурата по провеждане на обществената поръчка. От съдържанието на оспорения отказ на кмета на Община Видин също не може да се направи извод приключила ли е обявената открита процедура. Формулираното фактическо основание, че процедурата се намира на етап оперативна подготовка на актовете е неясно, доколкото може да бъде отнесено към различни моменти от провеждането ѝ и съответно подведено към различни правни хипотези. В този контекст е правилен изводът на съда, че обжалваният отказ не отговаря на изискванията на чл. 38 от ЗДОИ. Правното основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е приложимо при липса на изрично писмено съгласие на трето лице, чиито интереси се засягат от достъпа до търсената информация. След като органът е счел, че информацията засяга интересите на трето лице, то е следвало да се уведоми лицето за исканата информация и в зависимост от отговора да постанови решение по чл. 34 или чл. 38 от ЗДОИ. В случая такава процедура не е проведена от органа по чл. 28 от ЗДОИ, поради което постановеният отказ на това основание е незаконосъобразен.

Обжалваният отказ на административния орган е незаконосъобразен, поради допуснати нарушения на административнопроизводствените правила и материалноправни разпоредби на Закона за достъп до обществена информация, поради което съдът правилно е отменил същия. Предмет на заявлението, по което е постановен обжалваният отказ, е информация с различен характер, достъпът до която е обусловен от наличието на съответните правнорелевантни обстоятелства, посочени по-горе в изложението. Ето защо административният орган е следвало да се произнесе мотивирано по всеки от пунктовете на заявлението. Липсата на мотивиране от административния орган по какви критерий и на какво основание е отказал достъп на заявителя до исканата обществена информация препятства възможността съдът да упражни ефективен контрол за законосъобразност на оспорения административен акт и е основание за неговата отмяна. Обжалваното решение, в частта, с която е отменен отказът на кмета да предостави достъп до информацията и върнато на органа да се произнесе по заявлението на ответника, но касаещия при съобразяване с указанията на съда, е правилно и следва да се остави в сила.

Неправилно съдът, с обжалваното решение, е задължил административния орган след връщане на преписката да предостави информация с кого е сключен договорът за изпълнение на обществената поръчка и при какви условия. Такава информацията не е предмет на заявлението, а и съгласно чл. 55, ал. 2, т. 3 от ЗОП и чл. 15 от Наредбата за водене на Регистъра за обществени поръчки се съдържа в Регистъра за обществени поръчки. Достъпът до информацията от регистъра е свободен и се осъществява чрез страницата на Министерския съвет в Интернет - чл. 26 от Наредбата на водене на Регистъра за обществени поръчки. След като в Закона за обществените поръчки и Наредбата за водене на Регистъра за обществени поръчки е предвиден специален ред за получаване и разпространяване на такава информация, с който се гарантира публичност и достъпност за всеки гражданин до интересуващите го данни, то условията и редът за достъп до обществена информация, определени в Закона за достъп до обществена информация, не намират приложение - чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ. Решението в тази част е незаконосъобразно и следва да се отмени. На основание чл. 40, ал. 2 от ЗВАС, вместо него следва да се постанови друго, като съгласно чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ се задължи административният орган да предостави достъп до исканата обществена информация от Любов Викторевна Гусева със заявление № 26-00-2065/17.06.2003 г., по реда на този закон.

Водим от горното, Върховният административен съд, състав на пето отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение №188 от 10.12.2003 г. на Видинския окръжен съд по адм. дело № 128/2003 г. **в частта**, с която кметът на Община Видин е задължен след връщане на преписката по реда на чл. 42, ал. 3 от ЗАП във вр. чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ да предостави на достъп до обществена информация по заявление № 26-00-2065/17.06.2003 г. на Любов Викторевна Гусева с кого е сключен договорът за изпълнение на обществената поръчка и при какви условия по Решение № 1/17.03.2003 г. на кмета на Община Видин и вместо него постанови:

ЗАДЪЛЖАВА кмета на Община Видин да предостави достъп до исканата обществена информация от Любов Викторевна Гусева със заявление № 26-00-2065/17.06.2003 г. по реда на този закон, съобразно дадените указания в мотивите на настоящето решение.

ОСТАВЯ В СИЛА Решение №188 от 10.12.2003 г. на Видинския окръжен съд по адм. дело № 128/2003 г. в останалата обжалвана част.

Решението не подлежи на обжалване.
Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Александър Еленков

ЧЛЕНОВЕ: (п) Ваня Анчева, (п) Юлия Ковачева

ДЕЛО

*Кирил Терзийски
срещу
Министерство
на финансите*

**Кирил Терзийски срещу Министерство на финансите
(договора с „Краун Ейджънтс“) 2**

I инстанция - а. д. № 4120/2004 г.
Върховен административен съд (ВАС), Пето отделение

II инстанция - а. д. № 592/2005 г.
ВАС, Петчленен състав - *II* колегия

I инстанция (повторно) - а. д. № 4596/2005 г.
ВАС, Пето отделение (друг състав)

През 2003 - 2004 г. с две последователни решения на Върховния административен съд (ВАС) е отменен отказът на министъра на финансите да предостави на Кирил Терзийски копие от договора, сключен между Министерство на финансите (МФ) и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. Договорът е за мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация, по който българското правителство заплаща близо 25 млн. лв. В решенията си съдиите приемат, че поради липсата на мотиви в отказа на министъра на основание държавна тайна, съдът не може да прецени правилността и да упражни ефективен контрол за неговата законосъобразност. Преписката е върната на министъра за ново произнасяне по заявлението.

През април 2004 г. министърът издава ново писмено решение за отказ. В него се посочва, че договорът е засекретен още при неговото сключване, през декември 2001 г., и това е отразено в секретното деловодство на МФ. Основанието за засекретяване е текст от действащия тогава Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна. Министърът посочва още, че договорът продължава да представлява държавна тайна и след приемането на Закона за защита на класифицирана информация (ЗЗКИ) през 2002 г., тъй като попада в 3 категории от новия списък - приложение към закона.

Кирил Терзийски обжалва отказа пред ВАС с аргумента, че министърът не е посочил каква информация се съдържа в клаузите на договора, което води до невъзможност да се прецени дали тя попада в твърдените хипотези на ЗЗКИ. Отправено е искане до съда да упражни правомощията си по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) - да изиска и прегледа договора, и да се произнесе по законосъобразността на поставения гриф за сигурност.

В съдебно заседание по делото съдът задължава МФ да представи договора и за процесуална икономия дава ход на делото, като уточнява, че ще постанови решението си, след преглед на договора в закрито заседание.

След като преглежда договора, съдът констатира, че на първата страница има гриф за сигурност „секретно“, зачертан с права линия, и е поставен нов гриф „поверително“ с подпис на длъжностното лице, като е посочено основание за класифициране по реда на ЗЗКИ - преразглеждане на засекретени по старата уредба документи.

С Решение № 9472 от 16.11.2004 г. Тричленният състав на ВАС отхвърля жалбата. Магистратите отбелязват, че договорът е законосъобразно засекретен, след като е поставен гриф за сигурност и министърът твърди, че информацията в договора попада в категориите държавна тайна, цитирани в решението за отказ. Председателят на съдебния състав подписва решението с особено мнение като излага становище, че договорът не попада в нито една от цитираните от министъра категории информация - държавна тайна.

Впоследствие с Решение № 3875 от 28.04.2005 г. Петчленен състав на ВАС отменя изцяло това съдебно решение, като отбелязва, че съдът не се е произнесъл по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност на договора, поради което изводът му, че същият съдържа класифицирана информация, е необоснован. На второ място, Тричленният състав е прегледал договора в закрито заседание, след приключване на устните състезания и обявяване на делото за решаване, и така е нарушил правото на защита на жалбоподателя, който не е могъл да се запознае с установените факти и обстоятелства и да вземе отношение по тях. Делото е върнато за ново разглеждане от друг Тричленен състав на съда.

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

РЕШЕНИЕ

№ 33ДОИ - 8
от 25.03.2004 г.

Със заявление, вх. № 33Д ОИ - 8 от 01.10.2002 г., Кирил Димитров Терзийски е поискал достъп до обществена информация по реда на Закона за достъп до обществена информация, като му се предостави договорът, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. Като предпочитана форма на предоставяне на информацията, заявителят е посочил копиране на хартиен носител.

С Решение № 33ДОИ - 8 от 15.10.2002 г. на министъра на финансите, на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация, е отказано предоставяне на искания документ.

С Решение № 11682 от 15.12.2003 г. по адм. дело № 3080/2003 г. на Върховния административен съд, пето отделение, оставено в сила с Решение № 2113 от 09.03,2004г., по адм. дело № 38/2004 г. на Върховния административен съд, петчленен състав, е отменено Решение № 33ДОИ - 8 от 15.10.2002 г. на министъра на финансите и е върната преписката на министъра на финансите за ново произнасяне по заявление вх. № 33ДОИ - 8 от 01.10.2002 г. по Закона за достъп до обществена информация, подадено от Кирил Димитров Терзийски.

След повторно разглеждане на заявление, вх. № 33ДОИ - 8 от 01.10.2002 г., от Кирил Димитров Терзийски, както и в изпълнение на задължителните указания на Върховния административен съд по тълкуването и прилагането на Закона за достъп до обществена информация, установих следното:

С подаденото заявление Кирил Димитров Терзийски е поискал предоставяне на договора, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. В заявлението се съдържа и искане, в случай че договорът съдържа засекретени части, да му бъде предоставен частичен достъп до информация, като бъдат заличени клаузите, представляващи защитена със закон тайна.

Въпреки че със заявлението е поискан договор, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“, решаващият орган приема, че искането се отнася до сключения на 29.11.2001 г. договор между Министерството на финансите и „Краун Ейджънтс“, Великобритания - „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“.

Информацията в нейната съвкупност, която се съдържа в посочения договор, попада в категорията информация, съставляваща държавна тайна, съгласно т. 24 от раздел III Сведения от икономически характер от Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България. Поради тези обстоятелства на 18.12.2001 г. договърът е маркиран с гриф за сигурност „секретно“, като маркирането с посочения гриф за сигурност е отразено в секретното деловодство на министерството.

Информацията, чието предоставяне се иска от заявителя, е класифицирана информация, представляваща държавна тайна и по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация, който е в сила от 04.05.2002 г., с чийто § 43 от преходните и заключителни разпоредби е отменен Списъкът на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България. Тази информация попада в Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна, Приложение № 1 към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация и по-конкретно в т. 14 от раздел II - „Информация свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната“, и т. 2 и т. 3 от раздел III „Информация, свързана с икономическата сигурност на страната“.

Във връзка с посочените обстоятелства приемам, че не са налице предпоставките за уважаване на искането за предоставяне на достъп до обществена информация както в частта относно предоставянето на копие на хартиен носител на целия договор, така и в частта относно предоставяне на частичен достъп до исканата информация.

С оглед изложеното и на основание чл. 28, ал. 2 във връзка с чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация

РЕШИХ:

Отказвам предоставяне на копие на хартиен носител на договор, сключен между Министерството на финансите и британската консултантска фирма

„Краун Ейджънтс“, „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от получаването му.

МИНИСТЪР:

**ЧРЕЗ МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ
ДО ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ЖАЛБА

от
Кирил Димитров Терзийски,

СРЕЩУ

Решение на министъра на финансите
№ 33ДОИ-8/25.03.2004г.

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ във вр.
с чл. 5, т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Госпожи (Господа) Върховни съдии,

Обжалвам в срок решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на Министъра на финансите, с № 33ДОИ-8/25.03.2004г.

С Решение № 2113/04г. по а.д. № 38/04г. ВАС, Петчленен състав остави в сила Решение № 11682/15.12.2003 г. по адм. д. № 3080/2003 г. по описа на Върховния административен съд, пето отделение, с което се отменя като незаконосъобразен отказът на министъра на финансите да предостави достъп до договор между него и консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. В решението са дадени задължителни указания за прилагането на закона. В него се приема, че нормата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ „имплицитно предполага задължение за административния орган да предостави данни кога е извършено маркирането и на какво законово основание е станало то“. Приема се още, че „следва да се уточни от административния орган дали в договора се съдържат факти, сведения и/или предмети, които съставляват държавна тайна, по смисъла на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на НРБ (обн. ДВ, бр. 31/1990 г., сега отменен) или съдържащата

се там информации към коя от посочените в Списъка по Приложение № 1 към чл. 25, ал. 1 от ЗЗКИ категории информации, подлежащи на класификация като държавна тайна, принадлежи“. И още: „Очевидно е, че искайки копие върху хартиен носител, Терзийски е поискал достъп до обществената информация, съдържаща се в съдържанието на клаузите на договора“.

С новоиздаденото Решение № ЗЗДОИ - 8/25.03.2004г. министърът на финансите (МФ) отново отказа достъп до същата информация. Уточнява, че договорът с фирмата „Краун Ейджънтс“, Великобритания, е сключен на 29.11.2001 г. и наименован „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“. Договорът е бил маркиран с гриф „секретно“ на 18.12.2001 г., поради това че информацията, съдържаща се в договора, в нейната съвкупност, попада в т. 24 от отменения Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България. Според МФ към действието на ЗЗКИ информацията от договора попада в т. 2 и т. 3 на раздел III и т. 14 на раздел II от списъка - приложение към чл. 25 от ЗЗКИ. Частичен достъп не може да се предостави.

Отказът е незаконосъобразен. Не е посочено каква информация се съдържа в клаузите на договора, съгласно указанията на съда. Само при това положение ще бъде възможно да се прецени дали тя попада в твърдените хипотези на ЗЗКИ. От чл. 8, ал. 1 от ЗЗД се вижда, че договорът е съглашение между две или повече лица, за да се създаде, уреди или унищожи една правна връзка между тях. Както е известно, с договор се определят права и задължения между страните, предмет, срок на изпълнение, условия, неустойки, тежести и модалитети. Тези елементи са свързани с информация, която по дефиниция изключва приложението на посочените основания от двата списъка. После, налице е известно несъвпадение в обема на категориите по първия и втория от тях. При конкретното разглеждане на наведените основания, макар и при липсата на достъп до информацията в процесния договор, изглежда нелогично приложението на т. 2 от раздел II от списъка към чл. 25 от ЗЗКИ. Изпълнението на договора може би предполага изследователска работа, но каква изследователска работа е отразена като факт в самия договор? По т. 3 от същия раздел изрично е предвидена цел на ограничаването на правото на достъп - предотвратяване на заплахата за увреждане на важни икономически интереси на държавата. Съгласно трайната практика на ВАС административният акт по чл. 38 от ЗДОИ е единство

от правните и фактически основания за издаването му. Фактическите основания следва да се отграничават от твърденията, каквито всъщност съдържа обжалваният акт. Те следва да изхождат от посочването на конкретни и достоверни факти, които оправдават (или поне правят логичен) отказа, с който се накърнява едно конституционно право, чиято цел е да служи не само на индивида, но и на обществото като цяло.

Както е отбелязвано от Върховния административен съд, характерна особеност в случаите на засягане на правото на достъп до обществена информация е невъзможността заявителят да реализира адекватно правото си на защита при липса на знание за исканата информация. Това затруднява и съдебния контрол. Затова е от особена важност правомощието по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ съдът да извърши преглед на информацията, за която се отказва достъп. С оглед извършване на преценка по същество за правилното подвеждане на факта под правната норма, моля съдът да изиска процесния договор. Моля при констатация на неправомерно класифициране, съдът да упражни правомощието си по чл. 41, ал. 4 и до се произнесе по законосъобразността на поставения гриф за сигурност.

Предвид и на основание на горното, моля съдът да признае правото ми на достъп до поисканата обществена информация, съдържаща се в клаузите на договора между МФ и „Краун Ейджънтс“, да признае за незаконосъобразно маркирането с гриф за сигурност „секретно“ на договора и като отмени отказа на МФ, да го задължи да предостави достъп до исканата обществена информация, в поисканата и предвидена в ЗДОИ форма.

Прилагам: Решение № 33ДОИ - 8/25.03.2004г. на МФ
Препис от жалбата с приложението за ответника

С уважение:

ПРОТОКОЛ

София, 18.10.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на осемнадесети октомври две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при участието на секретаря Илиана Иванова

и с участието на прокурора Николай Николов

сложи на разглеждане дело № 4120 по описа за 2004 година,

докладвано от съдията ВАНЯ АНЧЕВА

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл. 107 от ГПК на второ четене:

ЖАЛБОПОДАТЕЛЯТ: Кирил Димитров Терзийски, редовно призован, се явява лично и с АДВ. КАШЪМОВ.

ОТВЕТНИКЪТ: Министърът на финансите, редовно призован, се представлява от ЮРК. РУСАНОВА.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ГО ДОКЛАДВА:

АДВ. КАШЪМОВ: Поддържам жалбата. Моля да се приемат представените с нея писмени доказателства. Представям и моля да приемете заявление за достъп до обществена информация от Кирил Терзийски, както и Решение № 33ДОИ-8 от 15.10.2002 г. на министъра на финансите, които моля да приобщите към преписката. Поддържам искането, направено в жалбата за изискване на договора между министъра на финансите и консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. Моля съда по реда

на чл. 148 ГПК да изиска от МС стенограма от проведено заседание на 25.10.2001 г., на което заседание е имало обсъждане относно връзката на договора с националната сигурност на страната, тъй като МС е органът, който съгласно Конституцията има правомощия във връзка с националната сигурност. Счита, че представянето на тези документи имат значение за делото. Прави твърдение, че е налице заобикаляне на целта на закона при класифициране на този договор. Въпросът е принципен. Няма да представям други доказателства.

ЮРК. РУСАНОВА: Оспорвам жалбата. Моля да приемете представените писмени доказателства. Счита за неоснователно искането, направено по реда на чл. 41 ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Моля да имате предвид, че договорот е бил представен по адм. дело № 3080/2003 г. на ВАС, като с определение съставът на пето отделение е констатирал, че върху документа има поставен гриф за сигурност „секретно“. Съставът на съда обаче не е упражнил правомощието си по чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ, поради което следва да се приеме за безспорно, че същият е счел класифицирането за правомерно. По искането по реда на чл. 148 от ГПК приложим по силата на чл. 11 от ЗВАС за изискване на стенограмата от заседанието на МС, проведено на 25.10.2001 г., считам че същото е неоснователно и моля да го оставите без уважение. Няма да соча доказателства.

АДВ. КАШЪМОВ: Първо, в решенията по двете адм. дела № 3080/2003 г. на ВАС, пето отделение и адм. дело 38/2004 г. на ВАС, петчленен състав, не е обсъждан въпроса за законосъобразността на договора и на второ място, считам, че този договор следва да се представи и в настоящото дело, за да може съдът да се запознае с всички доказателства по делото, за да вземе своето решение.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ, счита, че са налице условията на чл. 41, ал. 3 и ал. 4 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), поради което следва да бъдат поискани от министъра на финансите доказателства за това, че процесният договор е класифицирана информация, кога и с какъв акт е обявен за такава, и въз основа на предоставените от министъра на финансите доказателства, да се произнесе по законосъобразността на маркирането на договора с гриф за сигурност, респ. за законосъобразността на обжалвания отказ да бъде предоставен достъп до информацията, съдържаща се в договора. Проверката следва да бъде извършена в закрито заседание, по силата на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ или в хода на настоящето производство, или в самостоятелно производство по секретно дело, с оглед на обстоятелството, че процесният договор е

класифицирана информация. Окончателното решаване на този въпрос, обаче следва да стане след получаването на материалите от министъра на финансите. По-същественото в случая е, че проверката и решението по чл. 41, ал. 3 и ал. 4 от ЗДОИ е предпоставка за крайния резултат по спора за законосъобразността на отказа да бъде предоставен достъп на жалбоподателя до информацията в процесния договор. С оглед на това обстоятелство и за процесуална икономия, сега на делото следва да бъде даден ход по същество, страните да направят своите прения по съществуващото на спора, но съдът да постанови своето решение след приключването на проверката по чл. 41, ал. 3 и ал. 4 от ЗДОИ. Водим от гореизложените мотиви, Върховният административен съд, пето отделение,

О П Р Е Д Е Л И:

ЗАДЪЛЖАВА министъра на финансите в 7-дневен срок от днес да представи процесния договор или съответната част от него, съдържаща гриф за сигурност и данни за длъжностното лице, поставило този гриф. Министърът на финансите да изрази допълнително становище по въпроса на какво основание е засекретен договорът - по силата на закон или подзаконов нормативен акт, или въз основа на акт на длъжностно лице. В последния случай министърът на финансите да посочи в какво длъжностно качество и по силата на какво овластяване това лице е поставило гриф за сигурност върху процесния договор.

ЗАДЪЛЖАВА министъра на финансите в същия срок да представи адм. дело 3080/2003 г. на ВАС, пето отделение, и адм. дело 38/2004 г. на ВАС, петчленен състав.

ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ искането на адвокат Кашъмов да бъде изискана от Министерския съвет посочената от него стенограма.

ПРИЕМА представените с жалбата и административната преписка писмени доказателства, както и днес представените от адв. Кашъмов и описани по-горе писмени доказателства.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

АДВ. КАШЪМОВ: Моля да уважите жалбата по съображения, изложени в нея. Във връзка с изискванията, които поставихме към ответника, бих искал да се запозная специално със становището на министъра. Позовавам се на Решение № 6977/21.07.2004 г. по адм. дело 11243/2003 г. на ВАС, петчленен състав, в което е изтъкван чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ в смисъл, че страните следва да имат възможност да се запознаят с изиска-

ните документи. По същество моля да отмените обжалвания отказ на министъра на финансите като незаконосъобразен. Моля да се произнесете и по законосъобразността на класифицирането на договора. Актът е незаконосъобразен, тъй като липсват основания. Посочването на правното основание е нещо различно от посочване на фактическо основание. Според мен се затруднява контролът, тъй като всъщност липсва най-важният мотив от страна на министъра. Отказът е напълно немотивиран. Преценката за това възможен ли е частичен достъп или не е една самостоятелна административна преценка, чието извършване следва да се основава на правна и фактическа преценка, която следва да бъде изложена в административен акт, за да може и ние като заинтересована страна, и Вие като съд да се запознаете с тези мотиви. Моля да отмените обжалвания акт и да ми дадете възможност да представя писмени бележки.

ЮРК. РУСАНОВА: Моля да оставите жалбата без уважение, като неоснователна. Същата е срещу решение на министъра на финансите, с което на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ административният орган е отказал предоставянето на копие на хартиен носител на договора, сключен между Министерство на финансите и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“, „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“. Считам, че процесното решение е законосъобразно и издадено от компетентния орган. Не са допуснати твърдените нарушения на административнопроизводствените правила. Посочени са фактическите основания за издаването на отказа. Подробни съображения излагам в писмена защита.

ПРОКУРОРЪТ: Жалбата е основателна. Обжалваното решение на министъра на финансите е незаконосъобразно. При постановяването му не са съобразени указанията на ВАС - V отделение, дадени в Решение № 11682/15.12.2003 г. по адм. дело № 3080/2003 г., въпреки декларираното в неговите мотиви, че е в изпълнение на същите. В случая мотивите на издадения от министъра на финансите административен акт не представляват единство от фактически и правни основания за издаването му. Посочена е само принадлежност към съответната категория информация от Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна в Р България, но не е мотивирано по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата обществена информация съставлява държавна тайна, което не позволява на съда да упражни ефективен контрол. Посочено е също, че информацията в нейната съвкупност, съдържаща се в процесния договор, попада в категорията,

съставляваща държавна тайна, което не я идентифицира като такава. При това положение, доколкото отказът за предоставяне достъп до обществена информация е на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, следва съдът да упражни правомощията си по чл. 41, ал. 3 и 4 от посочения закон, каквото искане е направено и от жалбоподателя.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе с решение след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
по хода на делото

София, 10.11.2004

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в закрито заседание на десети ноември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ
ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯАНЧЕВА
ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар и с участието на прокурора изслуша докладваното от съдията ВАНЯ АНЧЕВА по адм. дело № 4120/2004.

Производството е по чл. 195, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), вр. с чл. 41, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

В изпълнение на протоколно определение от 18.10.2004 г., министърът на финансите с писмо от 25.10.2004 г. е изпратил исканото доказателство - оригиналният екземпляр на договор от 29.11.2001 г., сключен между Министерство на финансите и The Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited, Великобритания, с рег. № 0101/18.12.2001 г., съдържащ книжно тяло от 110 листа - формат А 4.

В съответствие с разпоредбата на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, Върховният административен съд, пето отделение,

ОПРЕДЕЛИ:

КОНСТАТИРА, че върху постъпилия с писмо от 25.10.2004 г. в секретното деловодство на съда документ - 110 листа, има следните надписи:

- 1). На първа страница в горния десен ъгъл е положен гриф за сигурност „секретно“, зачертан с права хоризонтална черта;
- 2). Поставен е нов гриф за сигурност „поверително“, с подпис на длъжностно лице - Я. Димитрова, като е посочено основание за класифициране - § 9 от ПЗР на ЗЗКИ и датата - 20.09.2004 г. Маркирането е

РЕШЕНИЕ

№ 9472

София, 16.11.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на осемнадесети октомври две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА

ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар Илиана Иванова и с участието на прокурора Николай Николов изслуша докладваното от съдията ВАНЯ АНЧЕВА по адм. дело № 4120/2004.

Производството е по чл. 12 и сл. 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 Кирил Димитров Терзийски, от гр. София, срещу Решение № 33ДОИ-8/25.03.2004 г. на министъра на финансите, с което на основание чл. 28, ал. 2, вр. с чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ е отказано предоставянето на копие на хартиен носител на договор, сключен между Министерството на финансите и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“, наименован „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“.

В жалбата се поддържа, че при постановяване на отказа са нарушени материалния закон и процедурните правила. Не е спазено изискването за мотивиране на акта, като административният орган не е изтъкнал правнозначими причини (фактически основания) за отказа си да предостави копие на хартиен носител от искания договор, извън бланкетното позоваване на Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25,

раздел II, т. 14 и раздел III, т. 2 и 3 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ, обн., ДВ, бр. 45/30.04.2002 г.). С оглед на изложените възражения, аргументирани с конкретни доводи в жалбата, се иска отмяна на атакувания отказ, като министърът бъде задължен да предостави исканата информация.

Ответникът, чрез упълномощения си процесуален представител, оспорва жалбата.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано становище за основателност на жалбата, предвид липсата на изложени фактически основания, обосноваващи постановения отказ. Върховният административен съд, пето отделение, като прецени данните по делото, намира жалбата за процесуално допустима, като подадена в срок, от надлежна страна, имаща право и интерес от обжалването. Разгледана по същество е неоснователна.

Жалбоподателят Кирил Димитров Терзийски е подал заявление № ЗДОИ-8/1.10.2002 г. по ЗДОИ до министъра на финансите, с което е поискал да му бъде предоставено копие на хартиен носител от договора, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. След отмяна на първоначално поставен отказ за предоставяне на търсената обществена информация по съображения, че същата е с конфиденциален характер - Решение № 11682/15.12.2003 г. по адм.д. № 3080/2003 г. на тричленен състав, потвърдено с Решение № 2113/9.03.2004 г. по адм.д. № 38/2004 г. на петчленен състав на ВАС, преписката е върната за ново произнасяне по заявлението за достъп.

С атакуваното понастоящем решение на министъра на финансите, жалбоподателят е уведомен, че договорът, материализиращ търсената обществена информация, е маркиран с гриф за сигурност „секретно“ и съдържа класифицирана информация - държавна тайна, с основание за класифициране - Списъкът на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25, раздел II, т. 14 и раздел III, т. 2 и 3 от ЗЗКИ, поради което и на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ копие от този документ не може да бъде предоставено. Посочено е, че съдържащата се в договора информация в нейната съвкупност попада в категорията, съставляваща държавна тайна, поради което не са налице предпоставките за уважаване на искането за предоставяне на достъп до обществена информация както в частта относно

предоставянето на копие на хартиен носител на целия договор, така и в частта относно предоставянето на частичен достъп до исканата информация.

При установените в хода на производството данни, обективираният в Решение № 33ДОИ-8/25.03.2004 г. отказ на министъра на финансите да удовлетвори искането на жалбоподателя Терзийски е законосъобразен.

За субектите по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, какъвто несъмнено е министърът на финансите в качеството му на централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност (виж: чл. 25, ал. 1 от Закона за администрацията, обн., ДВ, бр. 130/5.11.1998 г.), е регламентирано задължение 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 (Арг.: чл. 10 от ЗДОИ). 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. При тези качествени характеристики, описаната в заявлението на Кирил Терзийски информация не притежава белезите на официална обществена информация, след като не се касае за акт от категорията на изброените по-горе, а за договор, обективиращ възникнали гражданскоправни отношения между Министерството на финансите и британска консултантска фирма.

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 търсената от жалбоподателя информация е относно сключения на 29.11.2001 г. с британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“ договор, наименован „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“. Следователно жалбоподателят Терзийски цели да получи служебна информация,

свързана с дейността на министерството и обективирана в договор от 29.11.2001 г.

За да откаже предоставяне на копие от договора, административният орган е развил съображения, че същият е маркиран с гриф за сигурност и съдържа класифицирана информация - държавна тайна по смисъла на раздел II от Приложение № 1 към чл. 25 към ЗЗКИ: „Информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната“, т. 14 - „Сведения за организационно-техническата и програмната защита на автоматизираните информационни системи или мрежи на органите на държавна власт и местно самоуправление и техните администрации“ и по раздел III „Информация, свързана с икономическата сигурност на страната“, т. 2 и 3 - „Изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи“ и „Информация относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата“. На базата на тези обстоятелства, на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, е отказан достъп на жалбоподателя до информацията, съдържаща се в този документ.

В жалбата са изложени доводи, че, основан на цитираната разпореда, постановеният отказ е незаконосъобразен, доколкото при липсата на изложени фактически обстоятелства, не може да бъде проверена верността на твърдението за относимостта на съдържащата се в договора информация към сведенията, съставляващи защитена държавна тайна, а оттам и законосъобразността на постановения отказ.

При установената фактическа обстановка, на основание чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, съдът е задължил министъра на финансите в 7-дн. срок от датата на проведеното съдебно заседание да представи заверено фотокопие от първата страница на процесния договор или съответната част от него, съдържаща гриф за сигурност, за проверка на твърдението му, че този документ е маркиран като съдържащ класифицирана информация, както и да представи доказателства, въз основа на които да се направи извод кое длъжностно лице и на какво основание е поставило грифа върху договора. Описаните указания са изпълнени от министъра, като на съда е предоставен оригиналният му екземпляр. По реда на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, в закрито заседание, настоящият състав е констатирал, че върху договора от 29.11.2001 г., сключен между Министерството на финансите и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“, „Мерки в помощ

на реформата в българската митническа администрация“ е поставен гриф за сигурност „поверително“, като е отразена датата на класифициране и името на длъжностното лице, извършило маркирането.

С изменението на разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ (ДВ, бр. 45/2002 г.), на съда е предоставено правото на контрол върху маркирането с гриф за сигурност. Това предполага реципрочно задължение за административния орган да предостави данни кога и на какво основание е извършено маркирането. Министърът на финансите е заявил, съобразно дадените му от съда указания, а и това е установено в производството по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, че маркирането на договора е извършено на 18.12.2001 г., на основание т. 24 от раздел III „Сведения от икономически характер“ от Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България (обн. ДВ, бр. 31/1990 г., отм. с § 43 от ПЗР на ЗЗКИ). В съответствие с изискванията на § 9 от ЗЗКИ, договорът е маркиран с гриф „поверително“ от служител по сигурността на информацията в МФ.

Класифицирана информация по смисъла на ЗЗКИ е информацията, представляваща държавна или служебна тайна, както и чуждестранната класифицирана информация (арг. чл. 1, ал. 3 от ЗЗКИ). Легална дефиниция на понятието държавна тайна е дадено в чл. 25 от ЗЗКИ, съгласно чиято разпоредба държавна тайна е информацията, определена в списъка по Приложение № 1, нерегламентираният достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред. В новелата на § 1, т. 14 от ДР на ЗЗКИ е дадено определение на понятието „интереси на Република България, свързани с националната сигурност“, чиято защита е конституционен и законодателен приоритет, а със Списъкът на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна изчерпателно са изброени категории факти и сведения, групирани в три раздела: 1) Информация, свързана с отбраната на страната; 2) Информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната и 3) Информация, свързана с икономическата сигурност на страната. В контекста на определението на чл. 25 от ЗЗКИ, класифицирането на определена информация като „държавна тайна“ предполага кумулативното наличие на три предпоставки: принадлежност към списъка, наличие на вреда или опасност от причиняване на вреда, свързаност с определени защитени интереси. Предназначението на специалната закрита на

информацията, класифицирана като държавна тайна, е да обслужи и гарантира целите и приоритетите на националната сигурност, а не самоцелно да ограничи достъпа до конкретни сведения и данни. Ето защо в конкретния случай, според собственото ѝ съдържание и в унисон с предписанието на раздел II от Глава V на ППЗЗКИ, след като е установено, че съдържащата се в договора от 29.11.2001 г. информация попада в Списъка, съгласно Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ и са налице регламентираните в закона материалноправни предпоставки, свитъкът на договора е маркиран като класифицирана информация.

В атакувания отказ е отразено, че съдържащата се в договора информация в нейната съвкупност попада в категорията класифицирана информация, съставляваща държавна тайна. Договорът, сключен с британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“, е с предмет „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“, и съставлява съглашение между две страни, с цел да създаде, измени или прекрати правна връзка между тях (чл. 8 от ЗЗД). Изпълнението на договора (съдържанието на дължимите от страните престации) касае вида, характера и приложението на тези мерки, а начинът им на организацията предопределя тяхната ефективност, поради което елементите на този договор не могат да бъдат коментирани в атакувания отказ или в настоящето решение, доколкото съставляват защитена със закон информация. Предметът на договора е цитиран в наименованието му (и е публично достояние); посочено е, че в своята съвкупност съдържащата се в договора информация (клаузите му) има характер на класифицирана информация, съставляваща държавна тайна, като това обстоятелство се установява и от грифа за сигурност, поставен върху книжното тяло. Обстоятелството, че класифицираната информация е маркирана, означава категорично следното: 1). Създаден е материал, върху който е поставен гриф за сигурност; 2). Материалът и класифицираната информация са обект на съответни на нивото на класификация мерки за защита, определени в ЗЗКИ и актовете по прилагането му, и 3). Достъпът се дава на друга организационна единица, при спазване на принципа „необходимост да се знае“ - Арг.: чл. 33 от Правилника за прилагане на Закона за защита на класифицираната информация (ППЗЗКИ, приет с ПМС № 276/2.12.2002 г., обн. ДВ, бр. 115/10.12.2002 г.). При тези обстоятелства свободният достъп по чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ е изключен.

В обжалваното решение е посочено с препращане към съответните разпоредби от Списъка към чл. 25 от ЗЗКИ, че търсената обществена

информация съставлява: сведения за организационно-техническата и програмната защита на автоматизираните информационни системи или мрежи на органите на държавна власт и местно самоуправление и техните администрации и съдържа: изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи и информация относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата (раздел II, т. 14 и раздел III, т. 2 и 3 от Списъка). Липсата на изрично отразяване в констативно-съобразителната част от решението на текстовото съдържание на цитираните норми (при наличие на позоваване на квалифициращите информацията белези), е несъществено нарушение на изискването за форма на акта, което не се отразява на неговата законосъобразност.

Жалбоподателят поддържа, че при липса на изложени в акта фактически обстоятелства относно клаузите на договора, не може да се прецени дали исканата обществена информация попада в категорията на изброените факти и сведения, съставляващи държавна тайна, поради което неправилно е класифицирана като такава и договорът като неин материален носител е маркиран с гриф за сигурност. Това оплакване е неоснователно.

При наличието на несъмнени доказателства, установяващи твърдението на органа, че се касае за класифицирана информация и с оглед идентифицирането на информацията като такава, съгласно Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25, II, т. 14 и раздел III, т. 2 и 3 от ЗЗКИ, следва да се приеме, че исканата в заявление № ЗЗДОИ-8/1.10.2002 г. по ЗДОИ обществена информация съставлява държавна тайна, което обосновава законосъобразност на отказа за предоставянето ѝ. При условие, че клаузите на договора не са разгласени, лицето - заявител не може да преценява доколко желаната от него информация попада в приложното поле на чл. 25 от ЗЗКИ, за да се позовава на липса на основания за класифициране. Съгласно чл. 25 от ЗЗКИ един от елементите на категорията информация, съставляваща държавна тайна, е принадлежността ѝ към списъка, приложение към този текст, което несъмнено е налице и органът се е позовал на това обстоятелство. Разкриването на повече информация от процесния договор би засегнало интересите на страната, свързани с външната политика, вътрешната и икономическата сигурност, като засягането е в степен, която да постави

тези интереси в опасност от увреждане. С пълно доказване на поддържащите фактически твърдения, че договорът от 29.11.2001 г. е маркиран с гриф за сигурност и съдържа класифицирана информация, административният орган е провел и главно доказване на релевантните за предмета на спора юридически факти, при което така мотивираният му отказ е законосъобразен. Не съществува законово задължение за министъра да предостави достъп до класифицирана информация, при наличие на конституционно защитени критерии - интересите на националната сигурност в нейните разновидности (външна политика, вътрешна и икономическа сигурност). След като търсената информация е класифицирана, то очевидно отказът на достъп до нея е предвиден изрично в самата Конституция по съображения за национална сигурност - чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. Доколкото не съществува конституционно защитено право на гражданите и юридическите лица на достъп до класифицирана информация, не съществува и право на достъп до документ, съдържащ такава информация.

Вярно е, че с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, в съответствие с прокламираното с чл. 41 от Конституцията на РБ право на достъп до обществена информация, е регламентирана законова възможност на всеки гражданин на Републиката да има достъп до обществена информация. Това право обаче не е абсолютно. В различни хипотези задължението на държавните органи за предоставяне на обществено значима информация не може да бъде отнесено до всяка информация. В този смисъл е и тълкуването, дадено с Решения № 3/25.09.2002 г. по к. д. № 11/2002 г. и № 7/4.06.1996 г. по к. д. № 1/96 г. на Конституционния съд. В мотивите към тези решения е възприето, че ограничаването на правото на достъп до обществена информация е допустимо, с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. С чл. 41, ал. 1, изр. 2-ро, Конституционният законодател изрично е изброил конкуриращите с правото да се търси и получава информация интереси, а с ал. 2 е прогласено, че гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. Анализът на чл. 41 от Конституцията сочи, че единствено законодателят е компетентен да прецени дали конкретна информация е общественозначима, съответно дали да осигури по законов ред достъп до нея. Ограничението при всички случаи изисква установяване по законодателен път на обстоятелства,

които се отнасят до защита на конкуриращия интерес. В ЗДОИ има норми, които ограничават правото да се търси, получава и разпространява информация - аргумент чл. 7, вр. с чл. 5 от закона. Възпроизвеждайки предписанията на чл. 41, ал. 1, изр. 2-ро от Конституцията, в разпоредбата на чл. 5 от ЗДОИ изчерпателно са изброени интересите, които се защитават чрез ограниченията, а именно: националната сигурност, общественият ред, правата и доброто име на другите лица, народното здраве и моралът. Посредством разпоредбата на чл. 7, законодателят изрично е регламентирал ограниченията на правото на достъп до обществена информация - когато тя е класифицирана информация, представляваща държавна или друга защитена тайна, в случаите, предвидени със закон. Следователно ограничаването на правото на достъп до обществена информация е допустимо, с цел охраната на други, също конституционно защитими права, каквато е и хипотезата по настоящото дело.

Следва да бъде отбелязано още, че правната уредба на класификацията (чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ) регламентира, че на сбор от материали и/или документи, съдържащи класифицирана информация с различен гриф за сигурност, се поставя гриф за сигурност, съответен на най-високото ниво на класификация на материал или документ от този сбор. Това означава, че всички документи от този сбор са недостъпни при най-високото ниво на класификация. В подобен случай не може да бъде допуснат частичен достъп до информация, след като целият набор съдържа гриф за сигурност. Ето защо искането за частичен достъп е неоснователно и по причини, че договорът съставлява един акт (съглашение), книжно тяло от 110 листа хартия, формат А4, всяка една от които следва да се счита в обсега на маркирането с грифа „поверително“, поради което избирателен достъп, респ. - предоставянето на частични сведения за съдържанието му, е недопустимо.

Предвид изложеното, обжалваното решение на министъра на финансите е постановено от компетентен орган, при спазване на материалния закон и административнопроизводствените правила, в съответствие с целта на закона, поради което постъпилата жалба е неоснователна и следва да се отхвърли.

за този отказ се изчерпват с обстоятелството, че „информацията в нейната съвкупност, която се съдържа в посочения договор, попада в категорията информация, съставляваща държавна тайна, съгласно т. 24 от раздел III „Сведения от икономически характер“ на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България“.

Т. 24 от раздела „Сведения от икономически характер“ на отменения с § 43 ПЗР на ЗЗКИ Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България, гласи така: „Сведения за организационно-техническата програмна защита на автоматизираните системи за управление и информация на министерствата и другите ведомства, както и висшите органи на държавна власт и управление“.

В мотивите на обжалвания отказ министърът на финансите е приел, че договорът от 29.11.2001 г. е класифицирана информация и по т. 14 от раздел II - „Информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната“ на Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна (Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ). Текстът на т. 14 е: „Сведения за организационно-техническата и програмната защита на автоматизираните информационни системи или мрежи на органите на държавна власт и местно самоуправление и техните администрации“.

В мотивите на обжалвания отказ министърът на финансите е приел още и че договорът от 29.11.2001 г. е класифицирана информация и по т. 2 и т. 3 от раздел III - „Информация, свързана с икономическата сигурност на страната“ на същия Списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна (Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ). Текстът на т. 2 е: „Изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи“, а този на т. 3 е: „Информация относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата“. Наложително бе от фактическа страна да бъде изяснено съдържанието на понятията „организационно-техническа защита на автоматизирана система за управление и/ или информация“ и „програмна защита на автоматизирана система за управление и/ или информация“, „важни икономически интереси на държавата“ (по смисъла на т. 3 от раздел III на сега действащия Списък-приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ). От правна страна бе наложителна проверка по въпроса дали първоначалният

гриф „секретно“ е бил поставен при спазването на правилата, установени с непубликувания (вече разсекретен) Правилник за организацията на работата по опазването на държавната тайна в Република България. Това е императивното изискване на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ - съдът в закрито заседание да се произнесе по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност.

Това бе необходимо и защото е очевидно, според мен, че договорът от 29.11.2001 г., наименован „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“:

а) не е сведение за организационно-техническата (и) програмна защита на автоматизираните системи за управление и информация на министерствата и другите ведомства, както и висшите органи на държавна власт и управление по смисъла на т. 24 от отменения Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България, респ. по т. 14 от сега действащия Списък-приложение към чл. 25 от ЗЗКИ;

б) не е изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавните органи (по смисъла на т. 2 от раздел III - „Информация, свързана с икономическата сигурност на страната“ на същия Списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ);

в) не е информация относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата (по смисъла на т. 3 от раздел III - „Информация, свързана с икономическата сигурност на страната“ на същия Списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ).

А щом договорът от 29.11.2001 г. не е всичко това, липсва законово основание за неговото обявяване за класифицирана информация.

Изготвил:

(Ал. Еленков)

**ЧРЕЗ ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД - ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ****ДО ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД - ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ****КАСАЦИОННА ЖАЛБА**

от

Кирил Димитров Терзийски
представяван от адв. Александър Кашъмов

СРЕЩУ

Решение № 9472 от 16.11.2004
по адм. дело № 4120/2004.

НА ОСНОВАНИЕ

Чл. 33 и сл. от ЗВАС

Уважаеми Върховни съдии,

Обжалвам решението на тричленния състав на ВАС по горното дело. Същото е постановено в нарушение на процесуалните правила и материалния закон и е необосновано - чл. 218, ал. 1 б. "в" от ГПК вр. с чл. 11 от ЗВАС.

1. Съдът е достигнал до извода, че отказът на административния орган - министъра на финансите, е законосъобразен, без да извърши дължимо по закон процесуално действие. В случая става въпрос за императивното задължение на съда, произтичащо от чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ, да осъществи контрол върху законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност. Осъществяването на този контрол предполага изследване както на процесуално правните, така и на материално правните предпоставки за маркирането на съответния документ с гриф за сигурност.¹ Целта на законодателя при формулирането на нормата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ е очевидна - създаването на законова гаранция, в т.ч. чрез съдебен контрол,

¹ Това правно релевантно действие - маркирането с гриф за сигурност, не представлява нищо друг освен материализиране на едно властническо волеизявление, насочено към определени правни последици - поставяне на информацията, към която се отнася, под особения режим на ЗЗКИ.

при ограничаването на конституционното право на достъп до информация, извършено с цел защита на националната сигурност и обществения ред (чрез класифициране като държавна или служебна тайна). В този смисъл е и особеното мнение на председателстващия тричленния състав съдия Ал. Еленков, който единствен разглежда от материално правна страна законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност. Пропускът на съда да извърши посоченото процесуално действие, което му е вменено и като служебно задължение, а отделно е направено и съответно искане от жалбоподателя, представлява съществено нарушение на процесуалните правила.

2. В решението е нарушен материалният закон. След като съдът е установил необходимостта от наличие на три предпоставки, за да бъде класифицирана дадена информация като държавна тайна, съгласно чл. 25 от ЗЗКИ, а именно 1/ засегнатост на съответен защитен интерес, 2/ наличие на вреда или опасност от вреда 3/ принадлежност към списъка по чл. 25 от ЗЗКИ, той се е ограничил до разглеждане единствено на въпроса за спазването на процесуалните правила - т.е. дали е или не е поставен гриф за сигурност върху процесния договор. За да се направи преценка за законосъобразността на отказа, е необходимо да се проверят всички фактически и правни основания, посочени в него. В тази връзка следваше да се изследват въпросите:

- засяга ли разкриването на съдържащата се в посочения договор информация някой от интересите, изброени в чл. 25 от ЗЗКИ²;
- ако ги засяга, би ли могла да настъпи вреда или опасност от вреда, в т.ч. какво разбира министърът на финансите под такава вреда;
- следваше да се изясни и съдържанието на цитираните в решението за отказ категории информация по чл. 25 от ЗЗКИ, както е отбелязано и в особеното мнение към решението.³

² Толкова повече, че *per se* дейността на министъра на финансите не е свързана с отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред.

³ В противен случай това са просто едни „сакрални“ фрази, зад които административният орган може да открива всеки път, в зависимост от субективните си виждания или желания, нови и нови смисли и съдържание. Целта на законодателя е обаче тази дейност на административния орган да подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, което имплицира задължение за този орган да изясни на съда съдържанието на цитираните от него категории по списъка.

Тези въпроси не са изследвани, но е разгледан единствено въпросът дали е налице гриф, поставен върху документа, или не. Това е в нарушение на материалния закон.

3. В решението се приема, че щом е поставен гриф за сигурност върху заглавната страница на процесния договор, то е невъзможно да се предостави на жалбоподателя частичен достъп, тъй като съгласно чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ върху сбор от документи се поставя гриф, съответен на грифа на документа с най-високото ниво на класификация в сбора. Приетото тълкуване на чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ е неправилно. Първо, то противоречи на житейската логика - дори в случая вече са известни някои данни, съдържащи се в този договор - страните по него, цената, най-общо неговият предмет, срокът на действието му. Второто и по-важно обаче е, че подобно тълкуване е в разрез с чл. 41 от Конституцията, поради което е недопустимо. Според Решение на КС № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. в частта, в която се тълкува чл. 41 от Конституцията:

„И тук, както във **всеки отделен случай** във връзка с тълкуването на ограниченията, е необходимо да се изтъкне, че тяхното приложение - независимо от това, че предвиждането им е в защита на друг конституционно признат интерес трябва да се основава на разбирането, 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.**“

Разпоредбата на чл. 7, ал. 2 и чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ доразвива изведения от Конституционния съд конституционен принцип. Нейното приложение е императивно задължение за всички задължени да предоставят информация субекти, а не правна възможност. Достъп до цялата информация, съдържаща се в даден материален носител (в случая - копие от договора) може да се откаже само след разглеждането на тази възможност и излагането на правни и фактически аргументи, което в случая изобщо не е направено.

Нормата на чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ, дори да се тълкуваше в посочения от ВАС, V о., смисъл, не е оправдание за отхвърлянето на жалбата срещу отказа за предоставяне на частичен достъп. Съгласно чл. 15, ал. 2 от ЗНА правораздавателните органи прилагат нормативния акт от по-висока степен, т.е. в случая - Конституцията, а не противоречащия му акт от по-ниска степен. Освен това считам, че смисълът на разпоредбата на чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ въобще не е изведеният от съда. Задължението за поставяне на гриф за сигурност върху сбор от документи има за единствена цел да информира нагледно за обстоятелството, че в сбора има секретен

документ, с оглед нуждата от повишено внимание, но за защитата на този именно документ. Да се приеме противното означава да се приеме, че е възможно класифициране на информация извън критериите, установени от чл. 25 от ЗЗКИ, т.е. напълно произволно. На практика това означава, че несъдържащият държавна тайна документ ще бъде третиран като класифициран не само в сбора от документи, но и неговите копия извън този сбор, защото в тях ще се съдържа същата информация. Подобно тълкуване е абсурдно и очевидно противоречи на Конституцията, защото допуска да се обявява информация за държавна тайна и без да се засяга никакво защитено право или интерес.

4. Решението е необосновано поради следното - в него се приема, че за да е налице държавна тайна, трябва да са налице кумулативно трите предпоставки на чл. 25 от ЗЗКИ, което е правилно. По-нататък в решението обаче се приема, че били налице „несъмнени доказателства“, установяващи твърдението на органа, че се касае за класифицирана информация. Такива доказателства по делото не са констатирани - нито за засягане на защитения интерес,⁴ нито за вреда или опасност от вреда, нито за принадлежност към списъка по чл. 25 от ЗЗКИ. Констатирано е само маркирането с гриф за сигурност. Следователно при вярна предпоставка относно това какъв е предметът на доказване и при наличните доказателства по делото, съдът е направил неверен, неследващ от предпоставките извод. Аз не виждам по същество разлика между „маркиране с гриф за сигурност“ (след постановяване на отказа) и твърдение на ответника в съдебно заседание. Дали едно твърдение на страната в процеса е направено извън съдебното заседание или в него, то не може да има друга процесуална стойност. Само по себе си то не е доказателство. Не повече, отколкото обжалваният административен акт е доказателство за собствената си законосъобразност.

5. Процесуално нарушение е и отказът на съда да събере доказателства за отклонение на министъра на финансите от целта на закона при постановяване на отказа.

Предвид и на основание на горното моля да отмените решението на ВАС, V о., и да постановите ново, с което да уважите жалбата.

С уважение:

⁴ Нито дори кой точно е този интерес.

ПРОТОКОЛ**София, 10.03.2005 година**

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на десети март две хиляди и пета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СТЕФКА СТОЕВА

ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛАНА ЙОНКОВА
ВЕСЕЛИНА ТЕНЕВА
ДЖУЗЕПЕ РОДЖЕРИ
МАРИЯНА ДЕЧЕВА

при участието на секретаря Мария Попинска
и с участието на прокурора Николай Чирипов
сложи на разглеждане дело № **592** по описа за **2005** година,
докладвано от съдията СВЕТЛАНА ЙОНКОВА

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл. 107 от ГПК на второ четене:

КАСАЦИОННИЯТ ЖАЛБОПОДАТЕЛ - Кирил Димитров Терзийски - редовно призован, се явява лично и с адвокат Кашъмов, надлежно упълномощен.

ОТВЕТНИКЪТ Министъра на финансите - редовно призован, се представява от юрисконсулт Русанова, надлежно упълномощена.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, Петчленен състав, намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ДОКЛАДВА КАСАЦИОННАТА ЖАЛБА:

АДВОКАТ Кашъмов: Поддържам касационната жалба. Представям и моля да приемете писмо изх.№ 33ДОИ-2/14.03.2002 г. и писмена справка от същата дата и със същия номер. От същите се установява, че към м. март 2002 г. лично министърът на финансите не смята, че договорот, достъп до който се иска, съдържа държавна тайна.

ЮРИСКОНСУЛТ Русанова: Оспорвам касационната жалба. Представените днес доказателства са неотнормими към спора. Същите се съдържат в кориците по адм. дело № 3080/2003 г. на ВАС, но не възразявам да бъдат приети и да се ценят по същество.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, Петчленен състав, намира, че представените днес доказателства следва да бъдат приети, тъй като същите, съгласно чл.38 от ЗВАС, са допустими, а тяхната относимост ще бъде преценена по същество, поради което

О П Р Е Д Е Л И:

ПРИЕМА представените днес от жалбоподателя писмени доказателства: писмо изх.№ 33ДОИ-2/14.03.2002 г. и писмена справка от същата дата и със същия номер.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

АДВОКАТ Кашъмов: Моля да уважите касационната жалба и отмените обжалваното решение. Извършено е тежко нарушение на производствените правила. Нарушено е нашето право на защита. Договорът с британската фирма е разгледан в съда, в закрито заседание, след което определението от 10.11.2004 г. не ни е съобщено, поради което за нас са останали неизяснени съществени обстоятелства по делото. Това не ни даде възможност да развием доводи в пренията и да ги наведем пред съда. Първоинстанционният съд не е обсъдил нито едно от обстоятелствата, които се установяват по отношение на договора. Ако ги беше обсъдил, щеше да установи, че грифът за сигурност по §9 от ЗЗКИ е поставен от лице, което няма това правомощие. Това може да бъде извършено само от министъра. Щеше да се установи също, че е налице нищожност на това действие и поради липса на материална компетентност. Грифът за сигурност по ЗЗКИ може да бъде поставен по §9 1 година след влизане в сила на ЗЗКИ. Това е направено много след изтичане на срока. Ако бяха съобразени тези обстоятелства от съда, щеше да се установи, че не отговаря на истината отбелязването върху договора, че същият е получил гриф за сигурност на 18.12.2001 г. Тричленният състав вече е гледал този договор и тогава такова отбелязване не е било извършено. От днес представената справка е видно, че към м. март 2001 г. министърът не твърди че този договор е с гриф за сигурност „секретно“. Само заради тези нарушения, които са изключително

съществени, следва да отмените обжалваното решение. Освен това, не е отбелязано, че класифицирането на договора е извършено пет месеца и половина след отказа на министъра на финансите. Представям подробни писмени бележки.

ЮРИСКОНСУЛТ Русанова: Моля да отхвърлите касационната жалба като неоснователна. Представям писмени бележки.

ПРОКУРОРЪТ: Касационната жалба е основателна. Въззивната инстанция не е положила необходимите усилия да изясни докрай императивното изискване на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ - дали договорът от 29.11.2001 г. законосъобразно е маркиран с гриф за сигурност. Не е изследван и въпросът дали са били спазени съответните правила при поставяне на първоначалният гриф „секретно“, предвиден в Правилника за организацията на работата по опазване на държавната тайна в РБ. Освен това въпросният договор не покрива и три основни компонента за класифицирана информация, а именно:

- не е секретна техническа информация или система от организационни решения, чието разгласяване би увредило или застрашило важни икономически интереси на РБ;
- не е сведение по смисъла на т. 24 от Списъка за фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на РБ (отм.), респективно чл.14 от сега действащия списък, приложение към чл. 25 от ЗЗКИ;
- не съставлява изследователска дейност от особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи (чл. 25 от ЗЗКИ, Приложение № 1).

И накрая, вярно е, че правото на достъп до обществена информация не е от категорията на абсолютните, но не следва да се тълкуват ограничително разпоредбите на чл. 41 от Конституцията на РБ и чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ в полза на държавни органи, на които е предоставена възможност за прецизиране на преценки за държавна тайна, респективно в случая - икономическа сигурност.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, Петчленен състав, счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе със съдебен акт след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ

№ 3875

София, 28.04.2005

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на десети март две хиляди и пета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СТЕФКА СТОЕВА**ЧЛЕНОВЕ:** СВЕТЛАНА ЙОНКОВА
ВЕСЕЛИНА ТЕНЕВА
ДЖУЗЕПЕ РОДЖЕРИ
МАРИЯНА ДЕЧЕВА

при секретар Мария Попинска и с участието
на прокурора Николай Чирипов изслуша докладваното
от съдията СВЕТЛАНА ЙОНКОВА
по адм. дело № 592/2005.

С решение от 16.11.2004 г. по адм. д. №4120/2004 г. на Върховния административен съд, V отделение, е отхвърлил жалбата на Кирил Димитров Терзийски срещу отказа на министъра на финансите №33ДОИ - 8/25.03.2004 г. да предостави достъп до обществена информация, чрез предоставяне на копие на хартиен носител на договор, сключен между Министерство на финансите и британска консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. Решението е подписано с особено мнение от председателя на съдебния състав, който счита, че договърът не представлява класифицирана информация по смисъла на ЗЗКИ.

Решението се обжалва с касационна жалба от Кирил Димитров Терзийски. Жалбата е подадена в срок. Жалбоподателят моли решението да бъде отменено, като постановено при допуснато нарушение на материалния закон, съществено процесуално нарушение и необоснованост.

Ответникът по касационната жалба е на становище, че е неоснователна.

Представителят на Върховната административна прокуратура предлага решението да бъде отменено, поради допуснато нарушение на материалния и процесуален закон.

Върховният административен съд обсъди касационните основания, във връзка с доказателствата по делото и установи следното:

Със заявление, вх.№33ДОИ - 8 от 01.10.2002 г., жалбоподателят - Кирил Терзийски, е поискал достъп до обществена информация по реда на Закона за достъп до обществена информация, като му се предостави договорът, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“, чрез копиране на хартиен носител.

С Решение №33ДОИ - 8/25.03.2004 г. министърът на финансите е отказал достъп до исканата обществена информация, на основание т. 24 от раздел III - „Сведения от икономически характер“ от Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна в Република България (отм), т. 14 от раздел „Информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната, т. 2 и 3 от раздел „Информация, свързана с икономическата сигурност на страната“ от Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна, Приложение № 1 към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ).

Върховният административен съд, V отделение, е приел, че отказът е законосъобразен, тъй като се касае за класифицирана информация, съгласно Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна, Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, достъпът до която е ограничен, съгласно чл. 41 от Конституцията на РБ, чл. 5 и 7 от Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Решението на Върховния административен съд, V отделение, е постановено при допуснато нарушение на материалния закон и съществено нарушение на съдопроизводствените правила.

Съгласно чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, в случаите на обжалване на отказ за достъп до обществена информация, на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ (класифицирана информация) съдът може да поиска доказателства за това в закрито заседание, а съгласно ал. 4 на същата норма, в този случай съдът се произнася по законосъобразността на отказа и маркирането с гриф за сигурност. Върховният административен съд, V

отделение, е събирал доказателства по реда на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ в закрито заседание на 10.11.2004 г. Установил е маркиране с гриф за сигурност върху процесния договор както на основание отменения Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна в Република България, така и на основание Списък на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ. В нарушение на разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ, тричленният състав на Върховния административен съд не се е произнесъл по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност както по действащата, така и по отменената нормативна уредба, поради което изводът му, че процесният договор между Министерство на финансите и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“ съдържа класифицирана информация, достъпът до която е ограничен, е необоснован, още повече че е предоставяна информация за част от съдържанието на договора на трето лице още през 2002 г., с писмена справка (представени са доказателства за това както пред тричленния, така и пред петчленния състав на съда). 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 информация 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.

В съдебно заседание на 18.10.2004 г. Върховният административен съд, V отделение, е приключил устните състезания, счел е делото за изяснено и е обявил, че ще се произнесе с решение след съвещание. На 10.11.2004 г. тричленният състав на ВАС е събирал доказателства в закрито заседание по реда на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ. Налице е съществено нарушение на съдопроизводствените правила, тъй като след приключване на устните състезания, съдът пристъпва към постановяване на решението, съгласно чл. 186 от 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.

Решението на Върховния административен съд, V отделение, следва да бъде отменено на основание чл. 218б, ал. 1, б. „в“ ГПК, във вр. с чл. 11 от ЗВАС. На основание чл. 40, ал. 2 от ЗВАС делото следва да бъде върнато на същия съд за ново разглеждане, от друг състав.

По изложените съображения Върховният административен съд, петчленен състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ изцяло Решение от 16.11.2004 г. по адм. д. №4120/2004 г. на Върховния административен съд, V отделение.

ВРЪЩА делото на същия съд, същото отделение, за ново разглеждане от друг състав.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Стефка Стоева
ЧЛЕНОВЕ: (п) Светлана Йонкова
(п) Веселина Тенева
(п) Джузепе Роджери
(п) Марияна Дечева

С.Й.

ДЕЛО

Кирил Караиванов

срещу

*Държавна агенция
„Държавен резерв и
военновременни
запаси“*

**Кирил Караиванов срещу
Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“**

I инстанция - а. г. № 4408/2004 г.
Върховен административен съд, Пето отделение

В продължение на няколко години Кирил Караиванов провежда собствено разследване на закононарушения, свързани с дейността на държавната фирма „Брилянт“ ЕООД и Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „ДРВЗ“). В резултат на това г-н Караиванов събира значително количество информация, но са му необходими още няколко документа, по повод на които подава заявление до ДА „ДРВЗ“. Сред поисканите документи е и копие от договор между държавната агенция и фирмата „Брилянт“ (описан с № и дата на сключване).

С писмено решение председателят на ДРВЗ отказва предоставяне на поисканата информация, като относно договора уведомява заявителя, че агенцията не разполага с него, тъй като срокът за съхранението му е изтекъл през м. април 2002 г., съгласно Номенклатурата на явните дела на агенцията.

Кирил Караиванов обжалва отказа пред Върховния административен съд (ВАС). Относно въпросния договор, жалбоподателят излага аргумента, че председателят на ДРВЗ не е обосновал твърдението си, че не разполага с искания договор, поради което остава неясно унищожен ли е договорът, изпратен ли е на друго място за съхранение (напр. в Държавния архив) и т.н.

В заседание по делото процесуалният представител на ДРВЗ прави твърдение, че изпълнението на искания договор е приключило през 1999 г., като същият липсва в архива на агенцията и няма данни за унищожаването му, или предаване на Държавния архив.

С Решение № 9154 от 09.11.2004 г. ВАС отменя отказа и връща преписката на ДРВЗ за ново произнасяне по искането за копие от договора. Съдът приема, че голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че договорът не може да бъде открит, не е достатъчно, за да е налице мотивиран отказ. Агенцията е следвало да ангажира доказателства, че договорът е унищожен с решение на експертна комисия; че е архивиран,

като се посочат данни, позволяващи издирване на местонахождението му; или че е изгубен и е съставен съответният констативен протокол, удостоверяващ този факт.

С решението си съгът връща преписката на ДРВЗ за произнасяне и по още едно искане от заявлението - за получаване на копие от приемателен акт, предоставянето на който председателят отказва на основание държавна тайна. С изложените в тази част на решението доводи ВАС потвърждава практиката си, че когато се отказва информация като представляваща държавна тайна, съответният държавен орган следва винаги да се мотивира по какви критерии и на какво основание е приел, че исканата информация представлява държавна тайна. Липсата на подобни мотиви не позволява на съда да провери правилността на твърдението, че информацията е държавна тайна.

**ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ
„ДЪРЖАВЕН РЕЗЕРВ И ВОЕННОВРЕМЕННИ ЗАПАСИ“**

ДО
Г-Н КИРИЛ ДИМИТРОВ
КАРАИВАНОВ
гр. София

ОТНОСНО: Заявление за достъп до обществена информация,
вх. № РД.00-1955/22.07.2003 год. и Решение № 111 от 09.01.2004
год. на Върховния административен съд на Р. България

Уважаеми господин Караиванов,

Със заявление за достъп до обществена информация, вх. № РД.00-1955/22.07.2003 год., сте поискали Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „ДР и ВВЗ“) да ви предостави:

1. Копие от Договор № 211 от 03.08.1998 год., сключен между ГУ „ДР и ВВЗ“ и ЕООД „БРИЛЯНТ“, с. Крушето.
2. Копие от документ, който да сочи, че подмяната на 838 т. сурово (нерафинирано) слънчогледово масло е извършена от „Камбана 1899“ АД, гр. Бургас, в срока, посочен в Заповед № III - 100 - 7/14.01.2000 год. на Председателя на ГУ „ДР и ВВЗ“.
3. Копия от Предавателни сведения № 1/31.01.2000 год., № 2/03.02.2000 год., № 3/05.02.2000 год. и № 1/29.06.2001 год.

В отговор на което, Ви уведомяваме за следното:

ДА „ДР и ВВЗ“ не разполага с Договор № 211 от 03.08.1998 год., сключен между ГУ „ДР и ВВЗ“ и ЕООД „БРИЛЯНТ“, с. Крушето, тъй като, съгласно Номенклатурата на явните дела на ГУ „ДР и ВВЗ“, срокът за съхранение на договорите от Отдел „Промишлено-хранителни запаси“ е 3 (три) години, след изтичане на срока на договора. Договор 211/03.08.1998 год. е приключен със заличаване на вписването на особен залог, което е станало на 22.04.1999 год. Срокът за съхранение на Договор 211/03.08.1998 год. е изтекъл през месец април 2002 година.

Приемателен акт № 1 от 24.01.2000 год. отразява подмяната на суровото (нерафинирано) масло от „Камбана 1899“ АД, гр. Бургас. Документът е

маркиран с гриф за сигурност и съдържа класифицирана информация - държавна тайна, с основание за класифициране - Списъкът на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25, П. т. 10 от Закона за защита на класифицираната информация, поради което и на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация, този документ не Ви предоставяме.

Копия от Предавателни сведения с № 1/31.01.2000 год., № 2/03.02.2000 год., № 3/05.02.2000 год. и № 1/29.06.2001 год. може да получите лично или ще Ви бъдат изпратени по пощата, след като внесете в касата на ДА „ДР и ВВЗ“ сума в размер на 4 (четири) лева.

ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ:
(инж. Йовчо Йовчев)

ЧРЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ДА
„ДЪРЖАВЕН РЕЗЕРВ И ВОЕННОВРЕ-
МЕННИ ЗАПАСИ“

ДО ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЖАЛБА

от

Кирил Димитров Караиванов

СРЕЩУ

отказ за предоставяне на информация
на Председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ към МС
изх. № РД.00-226/05.04.2004 г.

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 40 ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация,
вр. с чл. 5 т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

Факти

На 7.04.04 г. получих писмо, изх. № РД.00-226/05.04.2004 г., подписано от председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ към Министерския съвет. Със същото писмо, в изпълнение на съдебно решение на ВАС № 111/04 г. и във връзка със заявление за достъп до обществена информация, вх. № РД.00-1955/22.07.2003 г., ме уведомяват за информацията, достъп до която ми се предоставя във формата на копия от изброени в писмото предавателни сведения.

Извън кръга на информацията, достъп до която ми се предоставя, остава информация, чието предоставяне ми се отказва със същото писмо.

1. На първо място, в писмото се твърди, че Договор № 211/03.08.1998 г., сключен между ГУ „ДР и ВВЗ“ и ЕООД „Брилянт“, с. Крушето, не бил на разположението на ДА „ДР и ВВЗ“. В тази връзка се сочи Номенклатурата на явните дела на ГУ „ДР и ВВЗ“, съгласно която

сроктът за съхранение на договорите на Отдел „Промислено-хранителни запаси“ е 3 години. Посочва се още, че цитираният договор е „приключен със заличаване на вписването на особен залог, което е станало на 22.04.1999 г.“ и срокът за съхранението му бил изтекъл.

2. На второ място, в писмото се съобщава, че Приемателен акт № 1 от 24.01.2000 г., който отразява подмяната на суровото масло, представлява държавна тайна съгласно чл. 25 от ЗККИ, т. 10 от Списък-приложение № 1 и се отказва предоставянето му.

3. На трето място, по искането ми, формулирано в т. 2 от заявлението ми за достъп до информация, за копие от документ, който да сочи, че подмяната на 838 т. сурово слънчогледово масло е извършена от „Камбана 1899“ АД в съответния срок, няма произнасяне. Непроизнасянето по това искане представлява мълчалив отказ за предоставяне.

Противоречие на решението със закона

В частта, в която ми се отказва достъп до информация, цитираното по-горе писмо представлява отказ по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ. Той е волеизявление на компетентен орган на изпълнителната власт, представляващ задължен субект по чл. 3, ал. 1, хипотеза първа от ЗДОИ. На основание чл. 56, вр. с чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 41 от ЗДОИ, вр. с чл. 5, ал. 1 от ЗВАС този отказ подлежи на обжалване пред ВАС, тъй като нарушава правото ми да търся информация и конкретно - на достъп до обществена информация.

1. На първо място, в частта по т. 1, посочена по-горе, отказът е незаконосъобразен. Не са посочени съответните фактически основания, изисквани от чл. 38 от ЗДОИ. За да обоснове от фактическа страна твърдението, че не разполага с цитирания договор, председателят на ДА е следвало да уточни какво се е случило с него, тъй като имплицитно е приел, че най-малкото по-рано той е разполагал с него. Остава неясно и неуточнено от фактическа страна - унищожен ли е договорът, изпратен ли е на друго място на съхранение, напр. в Държавния архивен фонд. Ако е изпратен, кога е станало това и на какво основание? Ако е унищожен, кога е станало това, на какво основание и по силата на кое разрешение на органите на Държавния архивен фонд, по смисъла на чл. 9 от ЗДАФ? Не е посочено и правното основание - твърдението, че в цитираната Номенклатура е предвиден указаният срок на съхранение,

не се подкрепя дори с извлечение от съответната разпоредба. Не е идентифицирана тази Номенклатура в качеството ѝ на юридически акт - кога е приета, от кого, публикувана ли е. Поради това отказът се явява незаконосъобразен, поради непосочване на фактическото и правно основание в необходимата степен, която да осигури защита на правото на заявителя и контрол от съда върху законосъобразността на отказа.

2. Отказът е незаконосъобразен и в частта по т. 2, посочена по-горе. Не е посочено фактическото основание на отказа - какво обуславя от фактическа страна преценката, че приемателният акт попада в посочената категория и нерегламентираният достъп до него би причинил вреди или опасност от вреди за интересите, посочени в чл. 25 от ЗЗКИ. Категорията е широко формулирана в ЗЗКИ и се нуждае от конкретизация в конкретния отказ, който представлява индивидуален административен акт и трябва да се основава на конкретна преценка. В тази връзка във фактическата обосновка следваше да се посочи по какви съображения органът е извършил класифицирането - заради коя точно информация, съдържаща се в приемателния акт и несъдържаща се в други документи? Разполагам със заповед № III-100-7/14.01.2000 г. на МС, предоставена ми по реда на ЗДОИ, за подмяна и заделяне на суровото масло. Ако приемателният акт, както смятам, е документ, подписан в изпълнение на тази заповед и удостоверяващ получаването на съответните 838 т. масло, каква по-различна информация се съдържа в него? Това обстоятелство трябва да бъде изяснено от фактическа страна в решението за отказ.

3. По отношение на мълчаливия отказ по т. 2 от моето заявление - от писмото на председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ не става ясно дали приемателният акт, който се споменава в него, е документът (и то - единственият документ), който сочи, че подмяната на 838 т. сурово масло е извършена в срок. Нещо повече, налице са данни, сочещи, че в него е констатирано заделяне, а не подмяна на споменатите 838 т. сурово масло. Следователно той не е исканият от мен документ. При тази фактическа обстановка мълчаливият отказ е незаконосъобразен, в тежко нарушение на закона. В него липсват мотиви, форма, съобразност с материалния и процесуалния закон.

Искане:

На основание на изложеното, моля Уважаемият съд ДА ОТМЕНИ отказа на председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ като незаконосъобразен и да го задължи да ми предостави цялата поискана информация.

Приложения:

1. копие от заявление за достъп до обществена информация
2. копие от писмо изх. № РД.00-226/05.04.2004 г.;
3. копие Заповед № III-100-7/14.01.00 г.;
4. копие от Писмо № РД.00-1955/10.06.2003 г.;
5. препис от жалбата и писм. доказателства за ответника;
6. кв. за платена д.т.

С уважение:

ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
ПО А.Д. № 4408/04 г., насрочено за
25.10.04 г. от 9.00 ч.

М О Л Б А

от

Кирил Димитров Караиванов
жалбоподател

Уважаеми Върховни Съдии,

1. Представям и моля да приемете писмени доказателства - 4 бр. предавателни сведения за предаване на рафинирано слънчогледово масло и съпровождащо писмо за предоставянето им по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Значението на същите за делото: 4-те бр. документи са съставени в изпълнение на част от Заповед № III-100-7/14.01.2000 г. - относно предаване на рафинирано слънчогледово масло.

От обстоятелството, че същите ми бяха предоставени по реда на ЗДОИ, е видно, че в тях не се съдържа класифицирана информация. Това е индиция за липсата на такава и в документа, свързан с изпълнението на другата част от цитираната заповед - относно заделянето на сурово слънчогледово масло и подмяната му с рафинирано масло (Приемателен акт № 1 от 24.01.00 г.).

2. В частта относно информацията, съдържаща се в Приемателен акт № 1 от 24.01.00 г., обжалваният отказ е незаконосъобразен и поради

още една причина, освен изтъкнатите в жалбата - липсва връзка между твърдяното фактическо основание, според което приемателният акт

„отразява подмяната на суровото (нерафинирано) масло от „Камбана 1889“ АД, гр.Бургас“

и твърдяното правно основание - раздел II, т. 10 от Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, където се обхваща:

„Информация за отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност“.

Липсата на тази връзка води до логическия извод, че съдържащата се в приемателния акт информация не е класифицирана. Още повече, че ответникът не е представил и доказателства за противното - нито заповед за класифициране, нито други доказателства, сочещи наличие на извършена процедура по класифициране по реда на ЗЗКИ или на материално правно основание за такова класифициране.

Приложение:

1. Предавателно сведение № 1/31.01.2000 г.;
2. Предавателно сведение № 2/03.02.2000 г.;
3. Предавателно сведение № 3/05.02.2000 г.;
4. Предавателно сведение № 1/29.06.2001 г.;
5. Писмо изх. № РД.00-226/13.05.2004 г.

С уважение:

ПРОТОКОЛ

София, 25.10.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и пети октомври две

хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при участието на секретаря Илиана Иванова и с участието на прокурора Любка Стамова сложи на разглеждане дело № 4408 по описа за 2004 година, докладвано от съдията ВАНЯ АНЧЕВА.

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл. 107 от ГПК на второ четене:

ЖАЛБОПОДАТЕЛЯТ: Кирил Димитров Караиванов, редовно призован, се явява лично.

ОТВЕТНИКЪТ: Председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ - МС, редовно призован, се представлява от ЮРК. ЦВЕТАНОВА.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ГО ДОКЛАДВА:

ЖАЛБ. КАРАИВАНОВ: Поддържам жалбата. Представям и моля да приемете молба, с приложени към нея писмени доказателства, а именно: предавателно сведение № 1 от 31.01.2000 г.; предавателно сведение № 2 от 03.02.2000 г.; предавателно сведение № 3 от 05.02.2000 г.; предавателно сведение № 1 от 29.06.2001 г. и писмо изх. № РД.00-226/13.05.2004 г. от Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ - МС. Няма да представям други доказателства.

ЮРК. ЦВЕТАНОВА: Оспорвам жалбата. Няма да соча доказателства.

ПО ДОКАЗАТЕЛСТВАТА СЪДЪТ
О П Р Е Д Е Л И:

ПРИЕМА представените с жалбата и административната преписка писмени доказателства, както и днес представените от жалбоподатели и описани по-горе писмени доказателства.

ОТКРИВА производство по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, по което да се проведе закрито заседание в срока за произнасяне по жалбата.

ЗАДЪЛЖАВА председателя на ДА „Държавен резерв и военновременни запаси“-МС, в 7-дневен срок от днес да представи заверено фотокопие от първата страница на Приемателен акт № 1/24.01.2000 г. за проверка на твърдението му, че този документ е с гриф „сигурност“.

УКАЗВА на председателя на ДА „Държавен резерв и военновременни запаси“-МС, заедно с фотокопието, да представи доказателства, въз основа на които да се направи отговор, кое длъжностно лице и на какво основание е поставило гриф за сигурност върху процесния приемателен акт.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

ЖАЛБ. КАРАИВАНОВ: Моля да уважите жалбата и да отмените като необоснован и недоказан отказа на председателя на ДА „Държавен резерв и военновременни запаси“-МС, да не ми бъде предоставено копие от договор, който всъщност е придружителен договор към основния договор от 03.08.1998 г. От центъра за регистрация получих приложение към този договор, но там липсва Договор № 211/03.08.1998 г. Не разбирам отказа на агенцията, която казва, че този договор го няма, че не се съхранява. Не е доказано дали е унищожен или предаден някъде. По отношение на Приемателен акт № 1 от 24.01.2000 г. съм приложил към жалбата две писма, които са с противоречива информация и от тях не става ясно, кое от двете е вярно. Между твърденията в писмата няма връзка. Считам, че няма нищо, което да е класифицирана информация. Ответникът не е представил доказателства, че информацията, съдържаща се в приемателния акт, е класифицирана. Считам, че приемателният акт не е засекретен, а ако е така, ответникът да представи заповед за наличие на извършена процедура по ЗЗКИ.

ЮРК. ЦВЕТАНОВА: Моля да оставите жалбата без уважение. Оспорвам жалбата по отношение твърдението на жалбоподателя, че въпросният приемателен акт би могъл да бъде засекретен и на него да бъде сложен гриф. Всички знаем, че в България е съществувал Закон за държавната тайна, по силата на който закон е определен кръгът на обществените отношения, които са били предмет на неговата защита. По отношение

на Договор № 211/03.08.1998 г. същият не е намерен в архива на Държавната агенция, няма данни нито за неговото унищожение, нито за неговото предаване в Държавния архив.

ПРОКУРОРЪТ: Жалбата е процесуално допустима, тъй като е подадена в законоустановения срок, а по същество е неоснователна. Предмет на жалбата е Решение № РД.00-226/05.04.2004 г. на председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ при Министерския съвет. Поддържа се, че решението е незаконосъобразно, поради нарушение на материалния закон - чл. 12, ал. 1 и 3 от ЗВАС. При издаване на административния акт не е нарушен законът. Отказът за достъп до информация е обоснован с това, че Договор № 211/1998 г. не се съхранява, поради изтичане на 3-годишния срок, определен за съхраняване, съгласно Номенклатурата на явните дела на ГУ. Следователно, отказът е обоснован и от фактическа страна в тази част. Възражението, че не е уточнена номенклатурата, с оглед на това кога е приета, публикувана ли е и др., е неоснователно и не е свързано със съществуването на спора, касаещ достъп до информация. Непосочването на номенклатурата и унищожен ли е исканият документ не е липса на обосноваване на фактическите основания за отказ. Подобно е възражението относно отказа за достъп до информация, с оглед на Приемателен акт № 1/2000 г., който е определен като документ съдържащ класифицирана информация. Основанието е Списъкът по Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ. Правното основание е чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, а възражението за това, че не е посочено фактическото основание, е неоснователно. Исканата информация е държавна тайна, поради което е осъществена хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. Поддържаната от жалбоподателя липса на фактическо основание на отказа не е основателно и се опровергава от доказателствата по делото. В обстоятелствената част на административния акт е обоснован отказът с факта, че се касае за държавна тайна, а относно това, че не е посочено защо има този характер, липсва изискване на закона да се обоснове обявяването на определен документ, факт или др. за държавна тайна. Поради това и в тази част, отказът е обоснован от фактическа страна. Възражението в т. 3 от жалбата, че е налице мълчалив отказ относно документ - приемателен акт, тъй като не било ясно дали това е документът, за който се отнася искането, е също неоснователно. То се прави във връзка с конкретното съдържание и по-специално на термина „подмяна“, който е посочен в документа. Следва да се отбележи, че това е въпрос на терминология и в последващата част (таблица) в документа се сочи, че се касае за подмяна на сурово масло. Ето защо в тази част искането на жалбоподателя е било уважено. Не е налице мълчалив отказ за предоставяне на информация и

в тази част жалбата е недопустима, поради липса на правен интерес. Решението е законосъобразно и постановено при спазване на материалноправните и процесуалноправни изисквания. Жалбата следва да се отхвърли като неоснователна.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счита делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе с решение, след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ

№ 9154

София, 09.11.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и пети октомври две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар Илиана Иванова и с участието на прокурора Любка Стамова изслуша докладваното от съдията ВАНЯ АНЧЕВА по адм. дело № 4408/2004.

Производството е по чл. 12 и сл. 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 Кирил Димитров Караиванов срещу писмо № РД.00-226/5.04.2004 г. на председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „ДР и ВВЗ“) към Министерския съвет на Република България. С това писмо жалбоподателят е бил уведомен относно исканата от него информация по заявление вх. № РД.00-1955 от 22.07.2003 г., подадено на основание ЗДОИ и съобразно указанията, дадени с Решение № 111 от 9.01.2004 г. по адм.д. № 7641/03 г. на ВАС.

Поддържа се, че атакуваното писмо обективира отказ за достъп до обществена информация, който е незаконосъобразен. При постановяването му са нарушени материалния закон и процедурните правила. Не е спазено и изискването за мотивиране на акта. Твърди се, че е административният орган не е изтъкнал правнозначими причини за отказа си да предостави копие от искания договор по пункт 1-ви от заявлението; както и че липсват фактически основания на отказа за предоставяне на копие от Приемателен акт № 1 от 24.01.2000 г., извън бланкетното позициониране на Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25, II, т. 10 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ, обн., ДВ, бр. 45/30.04.2002 г.). С оглед на изложените възражения, аргументирани с конкретни доводи в жалбата, се иска отмяна на атакувания отказ, като органът бъде задължен да предостави исканата информация.

Ответникът, чрез упълномощения си процесуален представител, оспорва жалбата.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано становище за неоснователност на жалбата.

Върховният административен съд, пето отделение, като прецени данните по делото, намира жалбата за процесуално допустима, като подадена в срок, от надлежна страна, имаща право и интерес от обжалването. Разгледана по същество е основателна.

Жалбоподателят Кирил Димитров Караиванов е подал заявление № РД.1955/22.07.2003 г. по ЗДОИ до председателя на ДА „ДР и ВВЗ“, с което е поискал да му бъде предоставено копие на хартиен носител на следните документи:

1). Копие от Договор № 211/03.06.1998 г., сключен между ГУ „ДР и ВВЗ“ и „Брилянт“ ЕООД, с. Крушето, който е посочен в представено от него писмо;

2). Копие от документ, който да сочи, че подмяната на 838 тона сурово (нерафинирано) слънчогледово масло е извършена от „Камбана 1899“ АД, гр. Бургас, в срока, посочен в Заповед № III-100-7/14.07.2000 г. на ГУ „ДР и ВВЗ“, копие от която е представил;

3). Копия от предавателните сведения на „Брилянт“ ЕООД № 1/31.01.2000 г., № 2/03.02.2000 г., № 3/05.02.2000 г. и № 1/29.06.2001 г., които да покажат, че са изтеглени 805,5 тона рафинирано слънчогледово масло, а не 804,5 тона.

С атакуваното понастоящем решение на председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ при МС е уведомен, че агенцията не разполага с Договор № 211/3.08.1998 г., т.к. срокът за съхранението му е изтекъл през месец април 2002 година. Относно Приемателния акт № 1/24.01.2000 г., отразяващ подмяната на сурово (нерафинирано) масло от „Камбана 1889“ АД, гр. Бургас, е посочено, че документът е маркиран с гриф за сигурност и съдържа класифицирана информация - държавна тайна, с основание за класифициране - Списъкът на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25, II., т. 10 от ЗЗКИ, поради което и на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ този документ не може да бъде предоставен.

По отношение третото искане е уведомен, че след внасяне на дължимата такса, копия от исканите документи ще му бъдат предоставени. Същите са му изпратени и приложени като доказателства по делото.

При тези данни обективираният в писмо № РД.00-226/5.04.2004 г. отказ на председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ да удовлетвори искането на жалбоподателя Караиванов за предоставяне на достъп до обществена информация по пунктове 1 и 2 от заявлението е незаконосъобразен.

За субектите по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, какъвто несъмнено е ДА „ДР и ВВЗ“ в качеството ѝ на специализиран орган към МС, юридическо лице на бюджетна издръжка (виж: чл. 2 от Устройствен правилник, приет с ПМС № 13/21.01.2004 г., обн., ДВ, бр. 8/31.01.2004 г.), е регламентирано задължение 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 (Арг.: чл. 10 от ЗДОИ). 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 „Държавен вестник“. За останалите достъпът се осъществява по реда на ЗДОИ, освен ако изрично не е предвиден друг начин. При тези качественни характеристики, описаната в заявлението на Кирил Караиванов информация не притежава белезите на официална обществена информация, след като не се касае за акт от категорията на изброените по-горе, а за договор и приемателен акт, обективиращи възникнали гражданскоправни отношения между агенцията и търговски дружества.

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, търсената от жалбоподателя информация е относно сключеният договор с ЕООД „Брилянт“, с. Крушето, с неуточнен предмет, индициран в писмо № ПЗХ.03-1250/6.04.1999 г. на ГУ „ДР и ВВЗ“ и документ, установяващ подмяната на 838 тона сурово (нерафинирано) масло в срока по Заповед № III-100-7/14.01.2000 г. на ГУ „ДР и ВВЗ“. Следователно жалбоподателят Караиванов цели да получи

служебна информация, свързана с дейността на агенцията и обективирана в договор и Приемателен акт № 1/24.01.2000 г., отразяващ подмяната на маслото.

За да откаже предоставяне на копие от Договор № 211 от 3.08.1998 г., административният орган е приел, че съгласно Номенклатурата на явните дела при ГУ „ДР и ВВЗ“ срокът за съхранението му е изтекъл, поради което администрацията не разполага обективно с такъв документ. Процесуалният представител на ДА „ДР и ВВЗ“ е заявил в съдебно заседание, че изпълнението на Договор № 211/3.08.1998 г. е приключило на 22.04.1999 г., като същият липсва в архивата на агенцията, няма данни за унищожаването му, както за неговото предаване на Държавния архив.

Мотивиран с изложените съображения, отказът да бъде предоставена търсената от Караиванов информация по пункт 1-ви от заявлението е незаконосъобразен.

Съгласно разпоредбата на чл. 9 от Закона за Държавния архивен фонд (Обн., ДВ, бр. 54/12.07.1974 г.) учрежденията и организациите не могат да унищожават документи, без разрешение на органите за управление на Държавния архивен фонд. Определянето на архивните документи, включващи се в този фонд, се извършва от експертни комисии, съгласувано със съответните органи за управление на ДАФ (чл. 11). Списъците на видовете документи и номенклатури на делата, със срокове за съхранение, се утвърждават от съответните органи за управление на ДАФ. За текущо съхранение се създават учреденски архиви. Документите, определени за постоянно съхраняване, се предават в съответните държавни архиви, които ги съхраняват по установен ред, а останалите документи се унищожават, ако други законни разпоредби не предвиждат запазването им.

В контекста на тази нормативна уредба, предписваща задължения по съблюдаването на установените правила на ръководителите на учрежденията и организациите (арг. чл. 10, ал. 1 от ЗДАФ), административният орган е следвало да ангажира доказателства, че търсеният договор е унищожен с решение на експертната комисия, респ. - че е архивиран, като се посочат данни, позволяващи издирване на местонахождението му. В противен случай органът следва да издири виновните за изгубването на документа длъжностни лица, като състави съответния констативен протокол, удостоверяващ този факт, респ. - да го предостави

при нужда. Голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че договорът не може да бъде открит, не е достатъчно, за да обоснове отказа за достъп до обществена информация.

По отношение отразеното в пункт 2-ри от заявлението по чл. 25 от ЗДОИ искане за предоставяне на копие от Приемателен акт № 1/24.01.2000 г., установяващ подмяната на сурово (нерафинирано) масло от „Камбана 1889“ АД, гр. Бургас, органът е развил съображения, че документът е маркиран с гриф за сигурност и съдържа класифицирана информация - държавна тайна по смисъла на т. 10 от раздел II към чл. 25 от Приложение № 1 към ЗЗКИ, а това е: „Информация за отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност“. На базата на това обстоятелство, на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, е отказал да предостави достъп на жалбоподателя до информацията, съдържаща се в този документ. В жалбата са изложени доводи, че позоваването на цитираната разпоредба е незаконосъобразно, доколкото от предоставените 4 броя предавателни сведения за експедирано от „Брилянт“ ЕООД слънчогледово масло се установява, че търсената информация няма секретен характер.

При тези твърдения на страните, на основание чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, съдът е задължил председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ в 7-дн. срок от датата на проведеното съдебно заседание да представи заверено фотокопие от първата страница на Приемателен акт № 1/24.01.2000 г. за проверка на твърдението му, че този документ е с гриф „сигурност“, както и да представи доказателства, въз основа на които да се направи извод, кое длъжностно лице и на какво основание е поставило гриф за сигурност върху процесния приемателен акт. Описаните указания не са изпълнени от задълженото лице.

С изменението на разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ (ДВ, бр. 45/2002 г.), на съда е предоставено правото на контрол върху маркирането с гриф за сигурност. Това предполага реципрочно задължение за административния орган да предостави данни кога и на какво основание е извършено маркирането. Председателят на ДА „РЗ и ВВЗ“ не е заявил, съобразно дадените му от съда указания, кога е станало маркирането и на какво основание - преди или след приемане на ЗЗКИ. В съответствие със закона е следвало да се уточни дали в приемателния акт се съдържат факти и/или сведения, които съставляват държавна тайна по смисъла на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държав-

на тайна на НРБ (обн., ДВ, бр. 31/1990 г., отм. с § 43 от ПЗР на ЗЗКИ), при условие че документът е съставен при неговото действие - на 24.01.2000 г. Жалбоподателят поддържа, че исканата обществена информация изобщо не попада в категорията на изброените факти и сведения, съставляващи държавна тайна, поради което неправилно е класифицирана като такава и приемателният акт като неин материален носител е маркиран с гриф за сигурност. При липсата на данни, установяващи твърдението на органа, че се касае за класифицирана информация, и с оглед липсата на изложени фактически основания за определяне на информацията, съдържаща се в Приемателен акт № 1/24.01.2000 г., като съставляваща държавна тайна, съдът не разполага с възможността да провери неговата правилност. Твърдението, че информацията, съдържаща се в процесния акт, попада в категорията, съставляваща държавна 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 Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - Приложение № 1 към чл. 25, II, т. 10 от ЗЗКИ, но не е мотивирано по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата обществена информация съставлява държавна тайна, което не позволява на съда да упражни ефективен контрол за законосъобразност на отказа за предоставянето ѝ.

Предвид изложеното, обжалваното решение, изходящо от председателя на ДА „ДР и ВВЗ“ към МС, материализирано в писмо-отказ № РД-00-226/5.04.2004 г., е издадено при съществено нарушение на материалния закон и административнопроизводствените правила - чл. 12, т. 3 и 4 от ЗВАС, във връзка с чл. 38 от ЗДОИ и чл. 15, ал. 2, т. 3 от ЗАП, поради което следва да бъде отменено. На основание чл. 42, ал. 3 от ЗАП преписката следва да се върне на органа за ново произнасяне по заявлението на Кирил Димитров Караиванов, при съобразяване с указанията на съда.

Водим от горното и съгласно чл. 28 от ЗВАС, вр. с чл. 42, ал. 1, пр. 1-во, Върховният административен съд, пето отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ отказ № РД.00-226 от 5.04.2004 г. на председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ към

Министерския съвет на Република България за предоставяне на достъп до обществена информация на Кирил Димитров Караиванов от гр. София.

ВРЪЩА преписката на органа за ново произнасяне по пунктове 1 и 2 от заявление вх. № РД.00-1955/22.07.2003 г. по Закона за достъп до обществена информация.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на ВАС в 14 дневен срок от съобщаването му на страните. Вярно с оригинала.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Александър Еленков

ЧЛЕНОВЕ: (п) Ваня Анчева, (п) Юлия Ковачева

ДЕЛО

Дияна Бончева
срещу
Сметна палата

Дияна Бончева срещу председателя на Сметната палата

I инстанция - а. д. № 385/2003 г.
Софийски градски съд, Адм. отделение, III-б състав

II инстанция - а. д. № 10889/2003 г.
Върховен административен съд, Пето отделение

През м. юли 2002 г., главният редактор на в. „Тунджа“, гр. Ямбол - Дияна Бончева, подава заявление за достъп до обществена информация до председателя на Сметната палата (СП). Със заявлението тя иска да ѝ бъде предоставен достъп до наличната информация относно декларациите за имотно състояние на апелативен прокурор от Бургас в качеството му на член на Висшия съдебен съвет, съхранявани в публичния регистър на СП. Поиска е и информация за извършвани проверки за действителността на подадените от последния декларации и наложени санкции за неспазване на срока за подаване на тези декларации.

Председателят на СП не отговаря на искането в едномесечния срок по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД).

Дияна Бончева обжалва мълчаливия отказ пред Софийски градски съд (СГС).

С Решение от 15.03.2003 г. СГС отхвърля жалбата с мотива, че тълкуването на разпоредбите на ЗПИЛЗВДД води до извода, че председателят на СП е длъжен да предоставя само информация за това, дали задължените лица са подали или не декларация по закона, но не и съдържанието на тези данни. Според съдебния състав данните, които се декларират в публичния регистър, представляват лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД).

Решението на СГС е обжалвано пред Върховния административен съд (ВАС). В касационната жалба се изтъква, че по силата на ЗПИЛЗВДД условието за публичност се осигурява посредством създаването на публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Ето защо, да се приеме, че достъпът до информацията от публичния регистър е ограничен само до обстоятелството кой е подал декларация и кой - не, означава да се обезсмисли законът и да не

бъде постигната основната му цел - създаване на по-голяма прозрачност по отношение на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

С Решение № 3508 от 20.04.2004 г. ВАС отменя решението на СГС, както и мълчаливият отказ на председателя на СП и му връща преписката за произнасяне по същество със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. В мотивите си съдът отбелязва, че идеята, изразена от законодателя в целия Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, която личи дори от заглавието на закона, е имуществото на тези лица да е винаги известно. Отбелязано е още, че това е антикорупционна мярка, която не може да се заобиколи чрез позоваване на ЗЗД.

До директора
на Сметна палата
гр. София

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

От

Дияна Георгиева Бончева
гл. редактор на в. „Тунджа“

Уважаеми господине,

На основание Закона за достъп до обществена информация, моля да ми бъде предоставена наличната информация относно:

1. Декларирано имотно състояние от апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов - за периода 2000 - 2002 г.
2. Извършвани проверки до момента за достоверността на декларациите за имотно състояние на апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов.
3. Наложени санкции на апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов - за неспазване на срока по Закона за деклариране на имотното състояние на лицата, заемщи висши длъжности.

Напомням Ви, че Йордан Иванов е публична личност и разгласяването на исканите от мен данни не накърнява правата му по Закона за защита на личните данни.

Желая да получа исканата от мен информация на хартиен носител.

Надявам се, че ще получа отговора Ви в установения в ЗДОИ 14-дневен срок.

1 юли 2002 г.

Подпис:

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА**

ДО
Г-ЖА ДИЯНА БОНЧЕВА
ГЛАВЕН РЕДАКТОР НА
В „ТУНДЖА“, ГР. ЯМБОЛ

ГОСПОЖО БОНЧЕВА,

Във връзка с Ваше писмо, вх. № ПРЗ-02-0003-01 от 04.07.2002 г., с което искате да Ви се предостави наличната информация за декларираното имотно състояние на апелативния прокурор Йордан Иванов, Ви информираме, че същият е подал декларации като член на Висшия съдебен съвет.

Моля да конкретизирате искането си, съобразно чл. 3 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

Информацията ще Ви бъде предоставена, като направите писмено искане, съобразно длъжността му, след огласяването на бюлетина с имената на лицата, неподали декларации, съгласно чл. 6, ал. 4 от закона (от 1 октомври до 1 ноември 2002 г.).

(Г. Николов)

До Председателя
на Сметна палата
на Република България

Заявление
за достъп до обществена информация
от Дияна Георгиева Бончева
гл. редактор на в. "Тунджа"

Уважаеми г-н Николов,

Със заявление за достъп до обществена информация, вх. № ПРЗ-02-0003-01 от 04.07.2002 г. по данни от деловодството на Сметна палата, поисках, на основание ЗДОИ, наличната информация за декларираното имотно състояние на апелативния прокурор Йордан Иванов. Във връзка с Ваше писмо, изх. № ПРЗ-00-003-01 от 22 юли 2002 г., и на основание Закона за достъп до обществена информация и Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, моля да ми предоставите наличната информация относно:

1. Декларации по образец 2 за 1999 и 2001 г. на апелативния прокурор Йордан Иванов, в битността му на член на Висшия съдебен съвет за:
 - 1.1. Недвижимо имущество;
 - 1.2. Моторни сухопътни, водни и въздухоплавателни превозни средства;
 - 1.3. Парични суми, вземания и задължения над 5 хиляди лева в местни или чуждестранна валута;
 - 1.4. Ценни книги, дялове в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества, поименни акции в акционерни дружества, в това число, придобити чрез участие в приватизационни сделки, извън случаите на бонова (масова) приватизация;
 - 1.5. Доходи извън тези за заеманата длъжност - член на Висшия съдебен съвет, получени по време на предходната финансова година, които надвишават 500 лв.
 - 1.6. Дадени обезпечения и направени разходи от или в полза на Йордан Иванов, с негово съгласие, които не са платени със собствени средства или със средства на Висшия съдебен съвет, за:
 - а) обучение;
 - б) пътуване извън страната;
 - в) други плащания с единична цена над 500 лв.

2. Извършвани проверки за достоверността на декларациите за имотно състояние на члена на ВСС - Йордан Иванов.

3. Наложени санкции на Йордан Иванов за неспазване на срока по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Желая да получа исканата от мен информация на хартиен носител.

Уважаеми г-н Николов,

Законът за достъп до обществена информация регламентира правото на всеки гражданин да получава информация от обществените институции, каквато е и Сметната палата. С осигуряване на достъп до съхраняваната при вас информация, Вие давате възможност на гражданите да се запознаят с Вашата дейност.

Във Вашето писмо Вие уточнявате, че ще ми предоставите исканата от мен информация от 1 октомври до 1 ноември, съгласно чл. 6, ал. 4 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Напомням Ви, че съгласно същия чл. 6 ал. 1 и 2 от закона, имам право да получа тази информация преди 1 октомври.

Това мое право е регламентирано и в Закона за личните данни. В чл. 35, ал. 2 от него е записано, че предоставянето на лични данни (в случая - икономически) се предоставят на трети лица, когато източниците на данни са публични регистри или документи, съдържаща обществена информация, за която е осигурен достъп по ред, определен със закон. По силата на ЗДОИ, Сметна палата е задължена да предостави на гражданите информация, представляваща обществен интерес, която е събрана или е станала известна при осъществяване на нейната дейност. Това задължение ви е вменено и в Закона за Сметната палата, Правилника за неговото приложение, и Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, Ви задължават да ми предоставите тази информация.

Според Закона за достъп до обществена информация, срокът в който трябва да ми предоставите исканите от мен данни, е 14 дни. Няма причина за удължаване на този срок, тъй като не сте длъжни да искате разрешение от Йордан Иванов за предоставянето на декларациите му за имуществото.

Първото Ви писмо получих с 5 дни закъснение, без никакво основание, за което в чл. 42 ал. 1 на ЗДОИ са предвидени санкции.

Надявам се, че този път ще спазите сроковете и задълженията си.

6 август 2002 г.
гр. Ямбол

Подпис:

ЧРЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
СМЕТНАТА ПАЛАТА
ДО СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ

ЖАЛБА

от Дияна Георгиева Бончева
гл. редактор на в. „Тунджа“

СРЕЩУ: мълчалив отказ
на председателя на Сметната палата

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 40, ал. 1
от Закона за достъп до обществена информация,
вр. чл. 33 ал. 1 от ЗАП

Уважаеми Господа (Госпожи) Градски Съдии,

На 04.07.2002 г., в качеството си на главен редактор на ямболския вестник „Тунджа“, подадох до Сметната палата на Република България заявление за достъп до обществена информация с вх. № ПРЗ-02-0003-01. Със същото поисках да ми бъде предоставен достъп до наличната информация относно декларациите за имотно състояние, съхранявани в публичния регистър на Сметната палата, на апелативния прокурор Йордан Иванов, в качеството му на член на Висшия съдебен съвет. На 22.07.2002 г. получих уведомление от председателя на Сметната палата на РБ да конкретизирам искането си, съобразно чл. 3 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД). Тъй като в ЗПИЛЗВДД не е определен срок за уточняване на заявление, сметнах, че е приложим чл. 29 ал. 2 от ЗДОИ. В отговор на това уведомление за уточнение, на 06.08.2002 г. изпратих писмо, с което уточних предмета на исканата от мен информация. Въпреки това, в предвидения в чл.6 ал. 2 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД) едномесечен срок, не получих отговор.

Непроизнасянето на председателя на Сметната палата представлява мълчалив отказ. Чл. 6, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД ми дава право на достъп до данните от публичния регистър, който се съхранява от Сметната палата,

в качеството ми на главен редактор на вестник „Тунджа“. Регистърът е публичен и в закона се употребява изразът „обществен достъп“, поради което празнотата в него по въпросите за предоставяне на достъп до информация следва да се преодолее чрез прилагането на разпоредби, които се отнасят до подобни случаи, съгласно с чл. 46 ал. 2 от ЗНА. Без съмнение, общата уредба за предоставянето на достъп до информация се съдържа в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Според този закон задължението на съответния орган да предостави информация при постъпило заявление се осъществява чрез издаването на определен акт - решение за предоставяне или за отказ на достъп до информация. Чрез същата процедура следва да се осъществи и задължението на Сметната палата да предостави достъп до информация при постъпило поискване. Такава е и волята на законодателя, съобразно с целта на закона, тъй като по чл. 6 от ЗПИЛЗВДД се развива административно производство, видно и от предвидения срок за произнасяне, както и от факта, че искането за достъп е реализация на едно субективно право, чието удовлетворяване е възможно, единствено чрез издаването на съответния акт за предоставяне на достъп до поисканата информация.

Правото на достъп до обществена информация е гарантирано със съдебен контрол, съгласно чл. 56 вр. с чл. 41 от Конституцията на Република България и чл. 6, т. 4 и чл. 40 от ЗДОИ. Непроизнасянето в срок по заявление за достъп до обществена информация е мълчалив отказ, който накърнява правото на достъп до обществена информация и подлежи на съдебен контрол (Определение по ч.д. № 6393/01г. на ВАС, 5-чл. състав).

Отказът на председателя на Сметната палата е в съществено противоречие с процесуалния и материалния закон:

1. Противоречие с процесуалния закон - чл. 15 от ЗАП и чл. 38 от ЗДОИ.

Законът изисква съответният орган да се произнася с мотивирано решение, когато издава искания административен акт или отказва издаването му (чл. 15, ал. 1 от ЗАП). Такова в случая очевидно липсва. Писмена форма на отказа се изисква и от нормите на чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация, като в решението за отказ трябва да се посочат правното и фактическото основание за отказа. Тези изисквания на закона не са спазени, което е съществено нарушение на процесуалноправните разпоредби.

2. Противоречие с материалния закон

Поисканата информация е обществена, по смисъла на чл. 2 ал. 1 от ЗДОИ, защото е свързана с общественния живот в Република България и ако ми бъде предоставена, би ми дала възможност да си съставя собствено мнение относно дейността на председателя на Сметната палата. Освен това, достъпът до поисканата от мен информация е безусловно свободен.

За разлика от предвидените в ЗДОИ хипотези на ограничения в случаите, в които тя представлява защитена от закон тайна, в ЗПИЛЗВДД такива хипотези липсват. Това е така, тъй като предназначението на създадения с този закон регистър е той да бъде открит за обществото, което е видно и от неговото наименование. Следователно, председателят на Сметната палата следва да действа в условията на обвързана компетентност при изпълнение на задължението си за предоставяне на достъп до информация.

3. Противоречие с целта на закона

Макар да липсва разпоредба, посочваща целта на ЗПИЛЗВДД, видно от цялостното му съдържание, той цели да се създаде една сфера на откритост и прозрачност на определени данни за лицата, упражняващи власт в името на общото благо. Тази прозрачност е предвидена като механизъм за обществен контрол, чрез информираност на гражданите за имуществените размествания в патримониума на лицата, заемащи висши държавни длъжности, т.е. „пълномощниците“ на гражданите. Поради това отказът да се предостави такава информация не може да следва целта на закона.

Въз основа на гореизложеното, моля Уважаемия Съд Да Отмени отказа на председателя на Сметната палата да се произнесе по заявлението ми за достъп до посочените в него данни и да реши делото по същество, като ОСЪДИ председателя на Сметната палата да я предостави в поисканата форма на достъп.

Прилагам:

1. 2 бр. копия от подаденото заявление;
2. препис от жалбата за ответника.

гр. Ямбол
18.09.02 г.

С уважение:

ДО СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД

МОЛБА

от

Дияна Георгиева Бончева
гл. редактор на в. „Тунджа“

Уважаеми Господин/ Госпожо Председател,

В законоустановения срок подадох жалба до СГС срещу мълчалив отказ на председателя на Сметната палата да ми бъде предоставен достъп до данни от публичния регистър, който се съхранява в Сметната палата. По мои данни преписката се задържа в Сметната палата. Моля Ви да изискате преписката служебно.

Прилагам:

1. препис от жалбата;
2. обратна разписка.

С уважение:

(Дияна Бончева)

РЕШЕНИЕ

**гр.София,
15.07.2003г.**

В И М Е Т О НА НАРОДА

СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД, Адм. колегия, III Б състав, в съдебно заседание на двадесет и пет юни две хиляди и трета година в състав:

Председател: Анна Димитрова
Членове: Донка Чакърва, Владимира Янева

при секретаря Даниела Генчева и при участието на прокурор Найденов като разгледа докладваното от съдия Чакърва адм. д. 385 по описа за 2003 г. и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 33 и сл. от Закона за административното производство (ЗАП).

Постъпила е жалба от Дияна Георгиева Бончева против мълчалив отказ на председателя на Сметната палата за предоставяне на обществена информация, в предвидените от закона срокове. В жалбата са изложени подробни съображения относно нейната основателност, като се твърди, че отказът противоречи на процесуалния закон - чл. 15 от ЗАП и чл. 38 от ЗДОИ, противоречи на материалния закон и на целта на закона. Моли съда да разгледа жалбата и да отмени отказа на председателя на Сметната палата и да го задължи да предостави исканата информация, в поисканата форма на достъп.

Ответникът - председател на Сметната палата - счита жалбата за процесуално недопустима и моли да бъде прекратено производството по делото, като евентуално заявява, че ако бъде разгледана жалбата по същество, решението на съда следва да бъде съобразено със закона.

Представителят на Софийска градска прокуратура счита жалбата за неоснователна.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Съгласно чл. 36 от ЗАП и чл. 5 от ЗВАС Софийски градски съд е компетентен да контролира индивидуалните административни актове на председателя на Сметната палата.

Със Заявление за достъп до обществена информация, вх. н. ПРЗ-02-0003-01/04.07.02 г., Дияна Георгиева Бончева, главен редактор на в. „Тунджа“, гр. Ямбол, е поискала от „директора“ на Сметна палата да ѝ бъде предоставена, на основание ЗДОИ, наличната информация относно - декларираното имотно състояние от апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов, за периода 2000-2002 г., извършвани проверки до момента за достоверността на декларациите за имотно състояние на апелативния прокурор в Бургас - Йордан Иванов, и наложените санкции на апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов, за неспазване на срока по Закона за деклариране на имотното състояние на лицата, заемачи висши държавни длъжности. В заявлението е посочено, че исканата информация следва да бъде предоставена на хартиен носител в четиринадесетдневен срок, установен в ЗДОИ. С писмо, изх.н. ПРЗ-02-003-01/22.07.02 г., председателят на Сметната палата е уведомил жалбоподателката, че апелативният прокурор Йордан Иванов е подал декларации като член на Висшия съдебен съвет, както и че следва да конкретизира искането си, съобразно чл. 3 от Закона за публичност на имуществото на лицата, заемачи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), като информацията може да ѝ бъде предоставена, при представяне на писмено искане, съобразно длъжността на лицето и след огласяване на бюлетина с имената на лицата, неподали декларации. По делото няма данни кога жалбоподателката е уведомена за този отговор на ответника, но видно от последващите две идентични копия на заявление за достъп до обществена информация с два входящи номера ПРЗ 02-003-02/08.08.02 г. и 12.08.02 г., Дияна Бончева е получила писмото от 22.07.02 г. на председателя на Сметната палата. В заявлението, представляващо уточнение на първоначално подаденото, Дияна Бончева е конкретизирала, че иска, на основание ЗДОИ и ЗПИЛЗВДД, да ѝ бъде предоставена наличната информация относно декларации по образец 2 за 1999 г. и 2001 г. на апелативен прокурор Йордан Иванов като член на Висшия съдебен съвет за - недвижими имущество, моторни сухопътни, водни и въздухоплавателни превозни средства, парични суми,

вземания и задължения над 5 хиляди лева в местна или чуждестранна валута, ценни книги, дялове в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества, поименни акции в акционерни дружества, в това число придобити чрез участие в приватизационни сделки извън случаите на бонова (масова) приватизация, доходи извън тези за заеманата длъжност като член на ВСС, получени по време на предходната финансова година, когато надвишават 500 лв., дадени обезпечения и направени разходи от или в полза на Йордан Иванов, с негово съгласие, когато те не са платени със собствени средства или със средства на ВСС за обучение, пътуване извън страната и други плащания, с единична цена над 500 лв. Повторено е искането за предоставяне на информация относно извършвани проверки до момента за достоверността на декларациите за имотно състояние на апелативния прокурор в Бургас - Йордан Иванов, и наложените санкции на апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов, за неспазване на срока по ЗПИЛЗВДД. Заявлението от 08.08.02 г. не е подписано, а заявлението от 12.08.02 г. е с подпис на Дияна Бончева, за което съдът намира, че спрямо него следва да бъдат изчислявани сроковете за обжалване, с оглед липсата на последващ отговор от председателя на Сметната палата.

Не се спори между страните, а се установява от удостоверение №67/27.05.03 г., копия от първа и последна страници на в. „Тунджа“ от 24.06.02г, че Дияна Бончева е главен редактор на в. „Тунджа“.

При така установените и безспорни факти, съдът прави следните правни изводи:

Съгласно чл. 41, ал. 1, изр. 1 от Конституцията на Република България всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Тази правна норма възпроизвежда формулировките на чл. 19, т. 2 от Международния пакт за граждански и политически права (ДВ, бр. 43 от 1976 г.) и чл. 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г; изм., бр. 137 от 1998 г.). Основната същност на тази свобода се свежда до забрана за държавата да ограничава свободната размяна на информация в демократично организираното общество. Свободата на информация гарантира свободното формиране (чл. 39 от Конституцията) и изразяване на собственото мнение на личността (чл. 40 от Конституцията) и е елемент от това основно право. Доколкото в свободата на информация може да се включи някакво задължение на държавните органи за предоставяне

на такава, то не се отнася до всичката или до всяка информация, с която държавата разполага. Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до общественостнозначима информация. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. В действащото законодателство са въведени множество правни норми, уреждащи задължението на различни държавни органи да предоставят информация и правото на държавните органи да ограничат този достъп до определен вид информация. Тези правни норми се съдържат в специални нормативни актове, уреждащи тази материя: Законът за достъп до обществена информация (ДВ, бр. 5/00 г. изм. ДВ, бр. 55/00 г., изм., бр. 1/02 г., бр. 45/02 г.), Закон за защита на класифицираната информация (ДВ, бр. 45/02 г., попр. бр. 5/03 г., изм. бр. 31/03 г.), Закон за защита на личните данни (ДВ, бр. 1/02 г.), Закон за информация относно необслужвани кредити (ДВ, бр.95/97 г.), или в отделни разпоредби в нормативни актове, уреждащи други обществени отношения: чл. 9 от Закона за опазване на околната среда (ДВ, бр. 86/91 г. изм., бр. 26/01 г.) и в чл. 6 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности (ДВ, бр.38/00 г., изм., бр. 28/02 г., бр. 74/02 г., изм. и доп., бр. 8/03 г.), чл.12 и чл.12а от Данъчен процесуален кодекс (ДВ, бр.103/99 г. с множество изм. и доп.), чл. 12, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ДВ, бр.92/00 г. с множество изм. и доп.) и др.

Съдът приема, че ЗДОИ е най-общият нормативен акт, създаващ конкретно съдържание на прокламираната в чл. 41 от Конституцията свобода на информация и изразяващ волята на законодателя, в кои случаи и за кого съществува задължение да предоставяне на информация, както и по отношение на какъв вид информация се отнася това задължение. От приложното поле на ЗДОИ са изключени определени типове информация, които, независимо че е възможно да представляват обществен интерес, не могат да бъдат определени като обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ или попадат в ограниченията на чл. 2, ал. 3, чл. 7 и чл. 8 от ЗДОИ. Настоящият съдебен състав намира, че с оглед принципа на чл. 120 от Конституцията и основните правила на Закона за административното производство, следва да осъществи съдебен контрол върху всеки акт на административен орган, който е и орган по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, за който се твърди, че бил длъжен да предостави информация по ЗДОИ и се твърди, че не е имал основание да откаже достъп. Обстоятелството дали търсената информация

представлява обществена информация, дали е допустим достъпът до нея за лицето, което я търси, по какъв административен ред е следвало да бъде направено искането и дали информацията не попада в ограниченията на ЗДОИ, е въпрос, който следва да бъде решен при разглеждане на спора по същество (разглеждана всяка жалба), а не при обсъждане процесуалната допустимост на жалбата. В ЗДОИ не е регламентирано, че непроизнасянето от задължения субект в 14-дневен срок съставлява мълчалив отказ, но противоречи на правната логика извод, че при липса на такава уредба, мълчаливият отказ не съставлява индивидуален административен акт и не подлежи на съдебен контрол. Съдът намира, че в случая е приложимо общото правило на чл. 14, ал. 1 от ЗАП и е налице обжалваем мълчалив отказ за произнасяне по заявление за достъп до обществена информация (в този смисъл - Решение 893/02 г. на ВАС).

По изложените съображения съдът намира, че подадената жалба от Дияна Бончева против мълчалив отказ на председателя на Сметната палата да се произнесе по нейно заявление за достъп до обществена информация е процесуално допустима и в срок. Първоначалното си заявление от 04.07.02 г. не съдържа всички реквизити на искане по чл.25 от ЗДОИ, за което жалбоподателката е уведомена да го уточни, като едновременно с това е предоставена и част от исканата информация, а именно, че Йордан Иванов е подал декларации по ЗПИЛЗВДД като член на ВСС. По реда на чл. 29 от ЗДОИ Дияна Бончева е конкретизирала искането си, за което съгласно чл. 29, ал. 1, изр. 2 от ЗДОИ срокът за произнасяне на ответника е започнал да тече от уточнението, което е направено вх.н. ПРЗ-02-0003-01/12.08.02 г. (подписаното заявление).

При разглеждане на жалбата по същество съдът намира, че е неоснователна.

В практиката си по прилагането на чл. 10 от ЕКПЧ Европейският съд трайно възприема правилото, че свободата на информация по чл. 10 от ЕКПЧ се отнася само до забраната за властите да пречат на получаването на информация, която други субекти желаят или може би са съгласни да съобщят, т.е може да бъде установен така нареченият негативен аспект на свободата на информация. Европейският съд отрича наличието на задължение за държавата да предоставя информация, независимо дали е класифицирана или не. Провъзгласената свободата на информация сама по себе си не създава общо задължение за държавата да предоставя

достъп до всяка съхранявана от нея информация, а само националният законодател е в правомощията да прецени коя информация представлява обществен интерес и да създаде нормативно задължение за предоставянето ѝ. Следователно, при липса на изрично предвидено задължение на държавен орган да предостави определен конкретен вид информация, трябва да се използва общата дефиниция, според чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, за да се извърши преценка, съществува ли задължение за този държавен орган да предостави търсената информация. Според Закона за сметната палата дейността ѝ се основава на принципите на публичност и прозрачност, като дейността ѝ е за извършване на външен одит на бюджета и други публични средства и дейности съгласно този закон. Сметната палата, съгласно чл. 1, ал. 2 от Закон за сметната палата (ДВ, бр. 109/01 г., из. и доп. ДВ, бр. 45/02 г.) е държавен орган, представляван според чл. 15 от ЗСП от нейния председател, който не е орган на Сметната палата - чл. 10, ал. 4 от ЗСП за изпълнение на нейните дейности. Със ЗПИЛЗВДД на председателя на Сметната палата е възложена отделна дейност, правна възможност, която не е предвидена от по-новия по време устройствен закон - ЗСП, за което съдът приема, че със специалния закон, на председателя на Сметната палата са възложени отделни самостоятелни функции по ЗПИЛЗВДД, които не са свързани с дейностите на Сметната палата по чл. 1, ал. 2 от ЗСП и при тяхното изпълнение той следва да се ръководи от принципите на специалния закон, а не на прокламираните в ЗСП - публичност и прозрачност. Според мотивите за приемане на ЗПИЛЗВДД целта на закона е да бъде използвана, регистрираната информация като антикорупционен механизъм. Законодателят е използвал израз „публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи“, но в закона се съдържа подробна регламентация за съдържанието на декларациите, които следва да бъдат подавани и от кои лица, но не и за съдържанието на самия регистър. Регистърът по своята правна същност, според характеристиката му като правен институт, въведен в множество нормативни актове - Граждански процесуален кодекс, Данъчен процесуален кодекс, Закон за особените залози (1996 г.), Правилник за вписванията (1951 г.), представлява обработена и съхранявана от държавен орган база данни, т.е. обобщена информация, извлечена от подадени заявления, искания, декларации или други актове на различни от този държавен орган правни субекти. Следователно, съгласно чл. 5 от ЗПИЛЗВДД председателят на Сметната палата създава публичен регистър за лицата по чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД, в който при липса на нормативно изискване за съдържанието на регистъра, то следва да бъде определено от председателя на Сметната

палата на основание §3 от Заключителните разпоредби на ЗПИЛЗВДД. Съдържанието на регистъра, независимо от неговата конкретика, следва да бъде организирано по пунктовете на чл. 3 от ЗПИЛЗВДД и да съдържа извлечение от подадените декларации, като отделно по силата на чл. 6, ал. 4 от ЗПИЛЗВДД, председателят на Сметната палата следва да извърши анализ на събраната информация и да изготви бюлетин с имената на задължените длъжностни лица, които не са подали изискваните декларации по този закон. Законодателят е направил разграничението между данни от „публичния регистър“ и „декларации“, както изрично е предвидил ограничен кръг от лица, които имат достъп до „данните от публичния регистър“ и съвсем ограничена възможност за достъп до самите декларации (само лично на лицата по чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД). Следователно в този специален закон законодателят е разграничил три вида информация, съхранявана от Председателя на сметната палата - бюлетин за задължените лица, неподали декларации, данните от регистъра и самите декларации. Предвидил е и три различни задължения за председателя на Сметната палата да предоставя тези три типа информация за бюлетина - чрез задължително обнародване в средствата за масово осведомяване, чрез предоставяне достъп до данните от регистъра на лицата по чл.6 и по отношение на декларациите само лично на подалите ги. По този начин законодателят не е допуснал противоречие на ЗПИЛЗВДД със Закон за защита на личните данни (ДВ, бр. 1/02 г.). С по-новия, също специален закон ЗЗЛД, е предвиден специален ред за предоставяне на лични данни от администратора на лични данни, какъвто безспорно се явява председателят на Сметната палата. Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД лични данни са информация за физическо лице, която разкрива неговата физическа, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност. От съдържанието на чл. 3 от ЗПИЛЗВДД е видно, че декларираната информация представлява несъмнено лични данни, а съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗЗЛД разпоредбите на ЗЗЛД се прилагат и по отношение на личните данни за физическите лица, свързани с участието им в граждански дружества или в органите за управление, контрол и надзор на юридическите лица, както и при изпълняването на функции на държавни органи. Следователно при осигуряване достъп до личните данни на лицата по чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД, председателят на Сметната палата следва да съобрази разпоредбите и на ЗЗЛД, включително и на чл. 4, ал. 2 от ЗЗЛД, според които личните данни, обработвани от държавни органи, са служебна информация, от което следва, че е необходимо съобразяване и с правилата на Закона за защита на класифицираната информация.

При така установените приложими правни норми, съдът приема за установено, че председателят на Сметната платата не е имал задължение да предостави достъп до обществена информация по заявлението на Дияна Бончева, по силата на ЗДОИ, защото търсената по т. 1 информация представлява лични данни за Йордан Иванов и е изключена от приложното поле на ЗДОИ, по силата на чл. 2, ал. 3, а информацията по т. 2 и 3 не се съхранява при председателя на Сметната платата и на него не са възложени функции по контрол и санкциониране на лицата по чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД.

Председателят на Сметната платата не е имал задължение да предостави декларациите на Йордан Иванов, както е поискано в заявлението на Дияна Бончева и по силата на ЗПИЛЗВДД, защото за него съществува задължение да предостави непосредствен достъп до тях само лично на Иван Йорданов, но не и на трети лица. При представяне на декларациите, председателят на Сметната платата би нарушил ЗЗЛД и би предоставил на лице, без доказателства, че притежава необходимия достъп и наличието на основания за приложение на принципа „необходимост да се знае“ служебна информация.

При анализа на чл. 6 от ЗПИЛЗВДД, съдът намира, че за председателя на Сметната платата съществува задължение да изготви бюлетин с имената на задължените лица, неподдали в срок декларации, и да предоставя достъп до обобщената от него информация, представляваща лични данни, на органите, оправомощени по други закони да получават информация, ръководителите на учреждения, в състава на които влизат лицата-декларатори, и средствата за масово осведомяване, чрез техните ръководства, когато това са лица, чиито служебни задължения или конкретно възложена задача налагат такъв достъп. Като по отношение на информацията, представляваща лични данни, председателят на Сметната платата следва да съобрази и правилата на чл. 35 и сл. от ЗЗЛД.

При така събраните доказателства, съдът счита жалбата за неоснователна. Правилно и законосъобразно председателят на Сметната палата не е предоставил исканата от Дияна Бончева информация, като няма пречки съдът да мотивира при обжалване атакуваният административен акт (ППВС 4/74 г.).

По водене на делото ответникът не е направил разноски, не претендира и не му се дължат.

По изложените съображения и на основание чл.42 от ЗАП, съдът

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Дияна Георгиева Бончева, гр. Ямбол, против мълчалив отказ на Председателя Сметната палата за предоставяне на обществена информация по заявление, вх. н. ПРЗ-02-0003-02.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба по да на ЗВАС пред ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД в четиринадесетдневен срок от получаване на съобщението, че е постановено.

Председател:

Членове:

ЧРЕЗ СОФИЙСКИЯ ГРАСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО ОТДЕЛЕНИЕ

ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

от

адв. Александър Емилов Кашъмов,
пълномощник на жалбоподателката по
а.д. № 385/03г. на СГС, III-Б, АО

СРЕЩУ

Решение от 15.07.03г.
по а.д. № 385/03 г. на СГС III-Б АО

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 218б, ал. 1, б. "в" от ГПК,
вр. с 11 от ЗВАС

Уважаеми Върховни съдии,

Обжалвам в срок посоченото решение на СГС, като постановено в противоречие с материалния закон.

Със същото се отхвърля жалбата на Диана Бончева срещу мълчалив отказ на председателя на Сметната палата да й предостави достъп до информация от публичния регистър по Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД). Неправилността на приложението на материалния закон се състои основно в приетото от съда тълкуване на чл. 6 от същия закон, според което председателят на Сметната палата бил длъжен да предоставя само информация за това, дали задължените лица са подали или не декларация по закона, но не и съдържанието на предоставените данни.

Това тълкуване противоречи не само на правната, но и на елементарната житейска логика. Видно от граматическия анализ на наименованието на закона, съществителното „публичност“ се отнася към съществителното „имуществото“ и го определя. Видно от чл. 1 от ЗПИЛЗВДД, условието за публичност се осигурява посредством създаването на публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Чл. 3 от закона определя кое имущество и доходи на тези лица са предмет на деклариране в публичния регистър. Съгласно чл. 6, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД „достъп до данните от публичния регистър имат ... средствата за масово осведомяване чрез техните ръководства“. Граматическото тълкуване на текста ясно показва, че чрез поставянето на пълен определителен член - „данни-те“ законодателят е изразил своята воля всички данни на лицата, които са декларирани в регистъра, да бъдат достъпни. Освен това липсва текст в разпоредбата, който да гласи или дори да навежда на мисълта, че някои от тези данни нямат публичен характер.

Според СГС данните, които се декларират в публичния регистър, представляват лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Този извод сам по себе си обаче не може да доведе до заключението, че тези данни не са предмет на обществен достъп. ЗПИЛЗВДД изброява изчерпателно определени категории данни, които се декларират в публичния регистър и стават публични, съгласно закона. В това отношение ЗПИЛЗВДД се явява специален закон по отношение на ЗЗЛД и се прилага досежно достъпа до категориите данни, съдържащи се в публичния регистър.

Впрочем, не е необходимо да се прилага тълкуване съгласно чл. 46 от ЗНА, за да се установи приложимостта на ЗПИЛЗВДД, вместо ЗЗЛД. Съотношението между двата закона е установено по законодателен път, съгласно чл. 35, ал. 1 т. 2 от ЗЗЛД - когато източниците на данни са публични регистри, администраторът на данни е длъжен да ги предостави на трето лице, като не е необходимо съгласието на титуляра на данните (по аргумент от противното от т. 1 на същия член). Безспорно регистърът по ЗПИЛЗВДД е публичен, както е изрично установено в този закон. Ето защо спрямо него е приложима разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД. Отношение на специален (ЗПИЛЗВДД) към общ (ЗЗЛД) закон има единствено що се отнася до процедурата и срока за произнасяне по искането за достъп, тъй като чл. 6, ал. 2 от ЗПИЛЗВДД установява специален срок.

Това законодателно решение действително е в съответствие с обществения интерес за борба с корупцията, както правилно е отбелязано в обжалваното решение, но удовлетворяването на този интерес се постига основно чрез обществения достъп до публичния регистър, на основата на който гражданите могат да си съставят мнение за действията на управляващите ги и да осъществят своя информиран избор, в случаите на избори за народно събрание, общински съветници и кметове или президент. По отношение на лицата, заемащи висши държавни длъжности, които не са изборни, общественият достъп спомага за това, те да осъществяват добросъвестно задълженията си, със съзнанието, че нямат какво да крият и че обществото наблюдава тяхната дейност. Чрез тази прозрачност се осъществява не толкова една актуална борба с корупцията, колкото една нейна превенция. Това е и основната цел на закона, тъй като председателят на Сметната палата няма контролни правомощия и не може да извършва насрещна проверка по декларациите, а органите на досъдебното производство разполагат с право на достъп до по-надеждни източници на данни на тези лица, като базите данни на данъчните органи и др.

Що се отнася до приетото от СГС, че председателят на Сметната палата имал задължение да изготви бюлетин с имената на задължените лица, неподали в срок декларации, вероятно съдът има предвид разпоредбата на чл. 6, ал. 4 от ЗПИЛЗВДД. Анализът на тази норма обаче показва, че същата създава съвсем различно задължение, в сравнение с нормата на чл. 6, ал. 2. Докато нормата на ал. 2 предвижда отправянето на искания, нормата на ал. 4 не предвижда такова. Докато систематично, нормата на чл. 2 се отнася към лицата, имащи право на достъп съгласно ал. 1, съгласно ал. 4, председателят на Сметната палата огласява на неограничен кръг лица обстоятелството кой е подал декларация и кой - не, което му задължение е и реализирано, видно от уеб страницата в Интернет на Сметната палата. Видно от същата страница, в нея е обявено по искания на кои медии е предоставена информация от публичния регистър, която, естествено, е различна от публикуваната в бюлетина на „неподалите“ декларации.

Да се приеме, че достъпът до информация от публичния регистър е ограничен само до обстоятелството кой е подал декларация и кой - не, означава да се обезсмисли въобще ЗПИЛЗВДД и да не бъде постигната основната му цел, заложена и в заглавието му. Смисълът на този закон е, че благото да носиш длъжност, която дава власт да се решават важни за

обществото и отделните негови членове въпроси, върви ръка за ръка с по-голямата отговорност, която се изразява и в задължението да търпиш по-голяма прозрачност за „собствените дела“.

Предвид и на основание на горното, моля уважаемият съд да отмени обжалваното решение на СГС, III-Б, АО, и да постанови вместо него ново, с което да отмени отказа на председателя на Сметната палата и да го задължи да предостави достъп до поисканата информация.

С уважение:

(пълномощник)

ПРОТОКОЛ
София, 22.03.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и втори март две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: МИЛКА ПАНЧЕВА, ВАНЯ АНЧЕВА

при участието на секретаря Ани Кръстанова и с участието на прокурора Огнян Атанасов сложи на разглеждане дело № 10889 по описа за 2003 година, докладвано от председателя АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ.

На поименното повикване и след спазване разпоредбата на чл. 107 ГПК на второ четене:

КАСАЦИОННАТА ЖАЛБОПОДАТЕЛКА - Дияна Георгиева Бончева, редовно призована, не се явява. Вместо нея се явява адв. Кашъмов, с пълномощно от първата инстанция.

ОТВЕТНИКЪТ - председателят на Сметната палата, редовно призован, се представява от юк. Гаврилова - началник на отдел „Правен“ в Сметната палата, надлежно упълномощена от днес.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че не са налице процесуални пречки за даване ход на делото, с оглед на което

ОПРЕДЕЛИ:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ГО ДОКЛАДВА:

Адв. Кашъмов: Поддържам касационната жалба. Няма да представям нови доказателства.

Юк. Гаврилова: Оспорвам касационната жалба. Няма да соча нови доказателства.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

Адв. Кашъмов: Моля да уважите касационната жалба по съображенията, изложени в нея. Моля да отмените решението и да постановите ново, с което да отмените отказа на председателя на Сметната палата и да го задължи да предостави достъп до исканата информация. СГС не е отчел

целта на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), приемайки че се касае за ограничение на правото на достъп до декларираните в публичния регистър данни. Единствената цел на този закон е да се съберат определени данни и да се осигури тяхната публичност.

На второ място, не е отчетено от СГС, че информацията относно лицата, подали декларации, и сега се предоставя от председателя на Сметната палата и ежегодно има публикации в централните ежедневници, от които е видно, че именно информацията за доходите им е била предоставена. Ако сега се остави в сила решението на СГС, тогава утре председателят на Сметната палата ще намери повод да откаже и на всички останали медии, позовавайки се на съдебното решение. Това би накърнило правото на гражданите за достъп до обществена информация. Безспорно, регистърът по ЗПИЛЗВДД е публичен, както е изрично установено в този закон, а съгласно чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД, щом източниците на данни са публични регистри, администраторът на данни е длъжен да ги предостави на трето лице, без да е необходимо съгласието на титуляра на данните.

Поради тези съображения считам, че е налице основание за отмяната на съдебното решение. Моля да ми бъдат присъдени разноските по делото.

Юк. Гаврилова: Моля да отхвърлите касационната жалба като неоснователна и оставите в сила решението на СГС като правилно и законосъобразно. Изложените в касационната жалба съображения за незаконосъобразност на решението са неоснователни. Съдът правилно е установил приложимите правни норми на ЗПИЛЗВДД и на ЗЗЛД, отчитайки съотношението между специалния и общия закон. Това е видно и от направения анализ на чл. 6 от ЗПИЛЗВДД, при който не е установено задължение за председателя на Сметната палата да предоставя подадена информация по реда на ЗПИЛЗВДД, действително представляваща лични данни по смисъла на ЗЗЛД.

Представям писмена защита.

ПРОКУРОРЪТ: Касационната жалба е основателна. Основателно е възражението, че видно от чл. 1 от ЗПИЛЗВДД, условието за публичност се осигурява посредством създаването на публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Съгласно чл. 6, ал. 1 от същия закон, достъп до

данните от публичния регистър имат и средствата за масово осведомяване, чрез техните ръководства, какъвто в настоящия случай безспорно се оказва жалбоподателката, в качеството ѝ на главен редактор на регионалния в. „Тунджа“. Същият закон не е изключил някои от горните данни от публичния им характер. Не може да се сподели изводът на СГС, че данните, които се декларират в публичния регистър, представляват лични данни по смисъла на ЗЗЛД, като напълно основателно е възражението на жалбоподателя, че в настоящия случай ЗПИЛЗВДД се явява специален закон по отношение на ЗЗЛД и че регистърът по последния закон е публичен и спрямо него е приложима разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД. Именно духът и смисълът на ЗПИЛЗВДД е такъв, че широката общественост, уведомявана чрез съответните медии, да има поглед върху имотното състояние на лица, заемащи висши държавни длъжности - министри, депутати, висши магистрати, и че такава една прозрачност е една превенция срещу корупцията и това е една от основните цели на този закон. Следва, във връзка с гореизложеното, да се отбележи, което е и ноторно известен факт, че в централни ежедневници са били вече помествани имотни декларации на висши държавни служители, включително магистрати - във в. „Труд“ и др. - и не може да се приеме, че такава една информация следва да се откаже на един регионален вестник. Предвид гореизложеното, моля жалбата да се уважи като основателна и се отмени решението на СГС като незаконосъобразно.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе със съдебен акт, след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

ДО
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД
ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ
По а.д. № 10889 от 2003 г.
ПИСМЕНА ЗАЩИТА

От Рени Гаврилова - пълномощник на председателя на Сметната палата по а.д. № 10889 от 2003 г. по описа на ВАС

Уважаеми Госпожи и Господа Върховни Съдии,

Моля решението на Софийския градски съд (СГС), постановено на 15.07.2003 г. по а.д. № 385/03 г., да бъде оставено в сила като правилно и законосъобразно. При постановяване на съдебното решение съдът не е нарушил материалния закон и същият е приложен в точния му смисъл. Изложените в касационната жалба съображения за неправилност на съдебното решение са необосновани и неправилни от гледна точка на закона.

Съдът правилно е установил приложимите правни норми на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), и на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), като е отчел съотношението между специалния и общия закон. Това е видно и от направения анализ на чл. 6 от ЗПИЛЗВДД, при който не е установено задължение за председателя на Сметната палата, по заявление за достъп до обществена информация, да предоставя подадена информация по реда на ЗПИЛЗВДД, действително представляваща лични данни по смисъла на ЗЗЛД и изключена от приложното поле на Закона за достъп до обществена информация.

Моля, с оглед изложените аргументи, да не уважите касационната жалба и да постановите решение, съгласно което да бъде оставено в сила решението на СГС, Ш-Б, Административно отделение.

Приложение: Препис за жалбоподателката.

С УВАЖЕНИЕ:

РЕШЕНИЕ
№ 3508
София, 20.04.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и втори март две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: МИЛКА ПАНЧЕВА, ВАНЯ АНЧЕВА

при секретар Ани Кръстанова и с участието на прокурора Огнян Атанасов изслуша докладваното от председателя АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ по адм. дело № 10889/2003.

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

Образувано е по касационна жалба на главния редактор на в-к „Тунджа“ Дияна Георгиева Бончева от гр. Ямбол, подадена от упълномощения адвокат Александър Кашъмов, от гр. София, срещу решението от 15.07.2003 г. по адм. дело № 385/2003 г. на Софийския градски съд, адм. колегия, III Б състав.

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1, ЗВАС и е допустима, а разгледана по същество, е основателна, поради следните съображения:

Със заявление, вх. № ПРЗ-02-0003-01 от 04.07.2002 г., касационната жалбоподателка, в качеството ѝ на главен редактор на в-к „Тунджа“, е поискала *„на основание Закона за достъп до обществена информация“* да ѝ бъде предоставена *„наличната информация относно: 1. декларираното имотно състояние от апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов, за периода 2000 - 2002 г.; 2. извършвани проверки до момента за достоверността на декларациите за имотно състояние на апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов; 3. Наложени санкции на апелативен прокурор в Бургас - Йордан Иванов, за неспазване на срока по Закона за деклариране на имотното състояние на лицата, заемщи висши длъжности“*.

Това заявление съдържа една съществена и две несъществени грешки. Съществената се състои в това, че касационната жалбоподателка е поискала описаната информация за Йордан Иванов, в качеството му на

апелативен прокурор, а апелативните прокурори не са сред лицата, по чл. 2 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), за които е установено задължение да декларират своето имущество, доходи и разходи. Несъществените са: а) информацията е поискана само на основание Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), вместо и на основание чл. 6, ЗПИЛЗВДД, и б) ЗПИЛЗВДД е наименован неправилно „Закон за деклариране на имотното състояние на лицата, заемащи висши длъжности“.

С писмо № ПРЗ-00-003-01 от 22.07.2002 г. председателят на Сметната палата е съобщил на касационната жалбоподателка, че апелативният прокурор Йордан Иванов е подал декларации като член на Висшия съдебен съвет. Със същото писмо председателят на Сметната палата е указал на касационната жалбоподателка да конкретизира искането си, съобразно чл. 3 от ЗПИЛЗВДД. А с този текст законодателят е очертал предмета на деклариране в публичния регистър.

Със заявление, вх. № ПРЗ-02-0003-02 от 12.08.2002 г., наименовано „Заявление за достъп до обществена информация“, касационната жалбоподателка е изпълнила дадените ѝ указания, като е направила следните искания:

“... на основание ... и Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности *моля да ми предоставите наличната информация относно:*

1. Декларации по образец 2 за 1999 и 2001 г. на апелативния прокурор - Йордан Иванов, в битността му на член на Висшия съдебен съвет за:..;
2. Извършвани проверки за достоверността на декларациите за имотно състояние на члена на ВСС - Йордан Иванов;
3. Наложени санкции на Йордан Иванов за неспазване на срока по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.“

По така коригираното заявление, липсва отговор на председателя на Сметната палата.

Тази липса Софийският градски съд правилно е квалифицирал като мълчалив отказ, по смисъла на чл. 14, ал. 1, ЗАП.

Мълчаливият отказ е фикция, създадена със Закона за административното производство (чл. 14), с която се въвежда защита на нарушения

обществен интерес от действаща, а не бездействаща администрация. В Закона за достъп до обществена информация такава фикция няма. На пръв поглед, това би могло да доведе до извода, че българският законодател не е счел за необходимо да предвиди обжалваемост на бездействието, проявено от задължените субекти. И наистина, с определение № 5482 от 10.07.2001 г. по адм. дело № 1763/2001 г. и с определение № 6858 от 17.09.2001 г. по адм. дело № 280/2001 г., тричленни състави на Върховния административен съд (съответно - пето и четвърто отделения) направиха точно такъв извод:

а) „В специалните разпоредби на ЗДОИ не е предвидена норма, съответстваща на разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗАП - непроизнасянето в срок да се счита за мълчалив отказ, който да подлежи на обжалване по определения ред. При наличие на процесуална уредба в специален закон, се дерогира действието на разпоредбите от общия закон, ако между нормите има противоречие, както в конкретния случай.“ (опр. № 5482);
б) „В Закона за достъп до обществена информация ... не е предвидено, че непроизнасянето на съответния орган в 14-дневния срок по чл. 28, ал. 1 представлява мълчалив отказ, който може да бъде обжалван. Цитираният закон е специален по отношение уредбата на отношенията, свързани с достъпа до обществената информация, поради което прилагането на общите норми на Закона за административното производство е допустимо само доколкото съответната материя не е уредена в специалния закон и в него съществува препращаща норма. В случая в специалния закон - този за достъп до обществена информация, липсва текст, който да препраща към Закона за административното производство. Освен това въпросите относно издаването, съдържанието, връчването и обжалването на решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация са подробно уредени съответно в чл. 38, 39, 40 и 41 от ЗДОИ. В посочените текстове от закона не е предвидено нито наличието, нито обжалването на мълчалив отказ.“ (опр. № 6858).

И двете определения, обаче, бяха отменени от петчленни състави на Върховния административен съд, съответно с определение № 8645 от 16.11.2001 г. по адм. дело № 6393/2001 г. и с определение № 893 от 04.02.2002 г. по адм. дело № 35/2002 г. От тогава до сега съдебната практика е неизменна: законодателят не е създал изрично фикцията „мълчалив отказ“ в 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, но житейската практика показва, че макар и недопустимо, това бездействие е доста често срещано явление и поради това на гражданите и юридическите лица следва да бъде призната процесуална възможност за защита срещу него.

Някои тричленни състави на Върховния административен съд отидоха и по-далеч: те обявиха за нищожни приравнени административни актове оспорените пред тях мълчаливи откази (реш. № 11218 от 10.12.2002 г. по адм. д. № 6471 от 2002 г. на ВАС V отд.; реш. № 12234 от 29.12.2002 г. по адм. д. № 7721 от 2002 г., също на ВАС, V отд.). Възприетото от тях разрешение не бе споделено от касационната инстанция - съответно с Решение № 5618 от 06.06.2003 г. по адм. дело № 1553/2003 г. и с Решение № 5188 от 27.05.2003 г. по адм. дело № 791/2003 г. петчленните състави на Върховния административен съд приеха, че мълчалив отказ не може да бъде обявен за нищожен административен акт само защото с чл.15, ал.1 от ЗАП е установено изискване за писмена форма на административните актове - след като по презумпция мълчаливият отказ бил неформален акт, то липсата на предписаната от закона форма на административните актове не можела да бъде третирана като основание за нищожност на мълчаливия отказ.

Идеята за нищожност бе изоставена от съдебната практика, но трайно се възприе становището, че мълчалив отказ по ЗДОИ е недопустим, което бе изразено най-напред с Решение № 1795 от 26.02.2002 г. по адм. дело № 7176/2001 г. на ВАС - V отд. и Решение № 2764 от 25.03.2002 г. по адм. дело № 1763/2001 г., също на ВАС - V отд. (по-подробни аргументи защо мълчаливият отказ по ЗДОИ е нетърпимо от правото явление са изложени в решението от 02.08.2002 г. по а.х. дело № 512 от 2002 г. на СГС - III адм. отд. и в Реш. № 2666 от 21.03.2003 г. по адм. д. № 10261 от 2002 г., с което ВАС, V отд. оставя в сила решението на СГС). Във всичките тези случаи съдебната практика застана на становището, че мълчаливият отказ по ЗДОИ не е равнозначен на решение за отказ да бъде предоставен достъп до исканата информация, поради което следва да бъде приложено правилото на чл. 42, ал. 3 от ЗАП, а не това по чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ.

Този тричленен състав на Върховния административен съд, пето отделение, счита, че и в процесния случай следва да бъде застъпено това становище, защото не са налице основания за отклоняване от

посочената константна съдебна практика. Само трябва да бъде посочено, че когато задълженият субект лично или чрез процесуален представител в съдебното производство е изложил подробни съображения защо счита, че не трябва да бъде разрешен исканият достъп до информация, решаващият съд може (а в определени случаи дори би бил длъжен) да приложи правилото на чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ и като отмени мълчаливия отказ да задължи съответния субект да предостави достъп до обществената информация.

От данните по делото е видно, че в съдебното заседание, проведено от Софийския градски съд на 25.06.2003 г. председателят, на Сметната палата се е явил лично и е направил възражение за процесуална недопустимост на жалбата, основано на аргументите:

- а) не е налице отказ от негова страна, защото той никога не е отказвал, а е дал указания за съобразяване (на заявлението) със съответната законова процедура;
- б) ЗДОИ определя коя информация е обществена;
- в) заявлението съдържа искания за предоставяне на информация, която въобще не му е вменено да предостави;
- г) недопустимо е да се огласява информация, преди да са съобщени имената по специалния закон, а искането е направено преди този срок.

С определение Софийският градски съд е приел, че доводите на ответника по жалбата всъщност са доводи по съществуването на правния спор и по тях ще се произнесе с решение.

С решението си Софийският градски съд е приел, че касационната жалбоподателка всъщност е поискала да й бъдат предоставени копия от декларациите на апелативен прокурор Йордан Иванов, подадени от него като член на Висшия съдебен съвет, а достъп до декларации не е разрешен и затова е отхвърлил жалбата.

Софийският градски съд не е съобразил обстоятелството, че със заявлението си касационната жалбоподателка е направила три искания. Първото е формулирано от нея така: „моля да ми предоставите наличната информация относно: 1. Декларации по образец 2 за 1999 и 2001 г. на апелативния прокурор Йордан Иванов в битността му на член на Висшия съдебен съвет за (следва изброяване на данните по чл. 3, ал. 1 и ал. 2, ЗПИЛЗВДД)“. Това искане несъмнено има своето правно основание в нормата на чл. 6, ал. 1, ЗПИЛЗВДД, с която законодателят е прогласил

материалното право на достъп до данните в публичния регистър по чл. 1 на органите, оправомощени по други закони да получават информация, на ръководителите на учреждения, в състава на които влизат лицата по чл. 2, ал. 1, и на средствата за масово осведомяване, чрез техните ръководства. Корелативно на това право е задължението на председателя на Сметната палата, установено с нормата на чл. 6, ал. 2, ЗПИЛЗВДД. Той не е издал решение за отказ да предостави искания достъп, в което да изложи мотиви защо счита, че касационната жалбоподателка и поточно вестникът, чийто главен редактор е тя, няма право на достъп до посочените в заявлението данни. А доводите му за процесуална недопустимост на жалбата са взаимно изключващи се (напр. доводът, че той никога не е отказвал исканата информация изключва останалите доводи за недопустимост на жалбата) и до един са неоснователни. Тук Софийският градски съд е допуснал второ нарушение - сам е създал мотиви, обуславящи законосъобразност на мълчаливия отказ. Приетото от градския съд, че касационната жалбоподателка не била искала достъп до данните в публичния регистър, а била искала копия на декларациите, подадени от члена на Висшия съдебен съвет - Йордан Иванов, е неправилно. То противоречи на изричния текст на искането в тази му част, цитирано на два пъти по-горе в тези мотиви, което според настоящия състав на Върховния административен съд е ясно изразено и съвсем не е за копия на декларации, а е за подробно изброените в заявлението данни. Неправилно е и тълкуването, което Софийският градски съд е направил на чл. 6, ЗПИЛЗВДД, че председателят на Сметната палата бил задължен по силата на тази правна норма да изготви бюлетин с имената на задължените лица, неподали в срок декларации, и да предоставя достъп до обобщената от него информация, непредставляваща лични данни. Текстът на чл. 6, ал. 1, ЗПИЛЗВДД започва с израза: „Достъп до данните от публичния регистър имат ...“. Самият чл. 6 е наименован „Обществен достъп до декларациите“, а ал. 2 гласи така: „Исканията за данни от публичния регистър се правят в писмена форма до председателя на Сметната палата, *който има задължение да даде съответната информация* най-късно в месечен срок от постъпване на искането“. Очевидно е, че правната норма е ясна и не се налага нейното тълкуване. Още повече, че тя представлява специален закон по отношение на Закона за защита на личните данни, към интерпретирането на чиито правила вероятно се е насочил Софийският градски съд. Идеята, изразена от законодателя в целия Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, която личи дори от самото наименование на закона, е имуществото на лицата, заемащи висши

държавни длъжности, да е винаги известно. Касае се за своеобразна антикорупционна мярка, която не може да бъде дерогирана чрез позоваване на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Впрочем, дори в този закон е създадено правило, според което администраторът на лични данни ги предоставя на трети лица, без съгласието на физическото лице, чиито са данните, когато техният източник е публичен регистър (чл. 35, ал. 1, т. 2, ЗЗЛД). Друг е въпросът, че в Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, законодателят не е предвидил гаранции срещу злоумишлен достъп до тези данни. Това е проблем, който следва да бъде разрешен по законодателен ред.

В заявлението са направени и още две искания - да бъде предоставена наличната информация за извършвани проверки за достоверността на декларациите за имотно състояние на члена на ВСС - Йордан Иванов, и за наложени санкции на Йордан Иванов за неспазване на срока (за подаване на декларации) по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Тези искания според заявителя (касационната жалбоподателка) имат своето основание в Закона за достъп до обществена информация. Със своето решение Софийският градски съд е отхвърлил жалбата изцяло, т.е. приел е, че мълчаливият отказ и в тези му части е законосъобразен, но не е изложил мотиви, въз основа на които е стигнал до този краен извод. Затова постановеното от него решение и в тази му част е неправилно, по смисъла на чл. 218Б, ал. 1, б. „в“ ГПК.

По изложените съображения, този състав на Върховния административен съд, пето отделение, счита, че постановеното от Софийския градски съд решение е неправилно, поради допуснати нарушения на материалния закон и на съществени процесуални правила, поради което следва да бъде отменено и вместо него следва да бъде постановено друго, с което мълчаливият отказ на председателя на Сметната палата бъде отменен като недопустим (правно нетърпим). Поради това, че изложените от председателя на Сметната палата аргументи за процесуална недопустимост на жалбата пред Софийския градски съд не могат да бъдат възприети и анализирани като основания за отказ да бъде предоставена исканата от касационната жалбоподателка информация, правилото на чл. 41, ал. 1, ЗДОИ в случая не може да бъде приложено, а следва на основание чл. 42, ал. 3, ЗАП, във връзка с чл. 11, ЗВАС делото да бъде изпратено като преписка на председателя на Сметната палата, който да

реши въпроса по същество, като съобрази и дадените с това решение указания по тълкуването и прилагането на специалния закон - Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, и на общия закон - Законът за достъп до обществена информация.

Водим от изложените мотиви, Върховният административен съд, пето отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решението от 15.07.2003 г. по адм. дело № 385/2003 г. на Софийския градски съд, адм. колегия, III Б състав, и вместо него постановява:

ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на председателя на Сметната палата по заявление, вх. № ПРЗ-02-0003-01 от 04.07.2002 г., коригирано със заявление, вх. № ПРЗ-02-0003-02 от 12.08.2002 г., подадено от главния редактор на в-к „Тунджа“ - Дияна Георгиева Бончева, от гр. Ямбол.

ИЗПРАЩА цялото адм. дело № 10889/2003 г. като преписка на председателя на Сметната палата, който да реши въпроса по същество, като съобрази и дадените му с това решение указания по тълкуването и прилагането на закона.

ПРЕПИС от решението да се изпрати на Софийския градски съд, за сведение и отразяване в съдебните деловодни книги.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Александър Еленков

ЧЛЕНОВЕ: (п) Милка Панчева, (п) Ваня Анчева

ДЕЛО

Тодор Янакиев

срещу

*Главна дирекция
„Изпълнение
на наказанията“*

**Тодор Янакиев срещу
Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“**

I инстанция - а. г. № 3167/2003 г.
Софийски градски съд, Адм. отделение, III-ж състав

II инстанция - а. г. № 3378/2004 г.
Върховен административен съд, Пето отделение

I инстанция (повторно) - а.г. № 3997/2004 г.
Софийски градски съд, Адм. отд., III-е състав

В началото на 2002 г. с молба до директора на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерство на правосъдието (ГДИН) журналистът Тодор Янакиев иска достъп до затворническите досиета на дисидента Илия Минев, тъй като провежда изследване, чиято крайна цел е издаване на монография. Получава искания достъп и в резултат на това няколко пъти преглежда на място съществуващите две затворнически досиета.

Когато през 2003 г. г-н Янакиев се опитва да получи ксерокопия от тези две затворнически досиета се оказва, че това е невъзможно. Първоначално молбата му за ксерокопия от досиетата е загубена в ГДИН, налага се да подаде нова, на която обаче му е отказано. Основният мотив за отказа е, че предоставянето на копия „предполага тяхното свободно размножаване и разпространение в обществото и буди основателни опасения, че същите могат да бъдат използвани за постигане на користни цели, задоволяване на нечии интереси, подтикване към преследване и саморазправа“.

Тодор Янакиев обжалва отговора на директора пред Софийски градски съд (СГС). В жалбата се посочва, че полученият отговор не представлява отказ по реда на ЗДОИ, тъй като заявителят вече е получавал достъп до тази информация, а представлява отказ за съобразяване с предпочитаната форма на достъп, защото се отказват копия на хартиен носител. По силата на ЗДОИ обаче, задължените субекти следва да се съобразяват с предпочитаната от заявителя форма на достъп до информация, а хипотезите, при които органът може да откаже да се съобрази, са изчерпателно изброени.

С Решение № 359 от 23.01.2004 г. СГС приема, че исканите досиета представляват обществена информация по смисъла на ЗДОИ, но отхвърля жалбата с довода, че в досиетата се съдържат факти и сведения, чието разпространяване по неконтролируем начин и сред неограничен кръг субекти крие заплаха от засягане на правата на трети лица - чрез даване на публичност на факти от техния личен живот и/или служебна дейност. Според съдебния състав това е недопустимо, предвид разпоредбата на ЗДОИ, според която правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на трети лица.

С Решение № 10058 от 2.12.2004 г. Върховният административен съд (ВАС) отменя това решение на СГС и връща делото за ново разглеждане от друг състав на съда, тъй като приема, че доводът за закрила интересите на третите лица, данни за които се съдържат в исканите досиета, не е убедителен. Съдебният състав отбелязва, че при новото разглеждане на делото е препоръчително първоинстанционният съд да изясни правното естество на затворническото досие, включително като поиска обяснения от директора на ГДИН защо досиетата, които очевидно вече имат архивен характер, не са предадени на органите на Държавния архивен фонд (ДАФ) по реда на Закона за ДАФ.

**МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАНИЯТА“**

гр. София 1309, бул. „Ген. Н. Столетов“ № 21
дежурен тел/факс: 02-931-15-74;
деловодство тел/факс: 02-931-17-46

Рег. номер 4400 гр. София

ДО
г-н ТОДОР ЯНАКИЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЯНАКИЕВ,

В отговор на поредната Ви молба с настоятелно искане за неконтролируем достъп, размножаване и разпространение на архивните затворнически досиета на дисидента Илия Стоянов Минев, Ви уведомяваме следното:

Всеки журналист е длъжен, при осъществяване на своята дейност, да спазва разпоредбите на Конституцията на Република България, съгласно които правото на информация няма абсолютен характер и се ограничава в изрично посочени случаи:

- запазване на обществения ред и превенцията на престъпността (чл. 39, ал. 2 и чл. 40, ал. 2);
- защита на здравето и морала (чл. 40, ал.2 и чл. 41, ал. 1);
- защита на репутацията и правата на другите граждани (чл. 39, ал. 2, чл. 40, ал. 2, чл.41, ал. 1 и ал. 2);
- съображения за запазване на тайна (чл.41, ал.2) и пр.

Съгласно Правилата на журналистическата етика (приети на X конгрес на СБЖ), журналистът е длъжен: да спазва трайно изградените фактически правила в бранша; да не нарушава правото на лична тайна; да не използва нечестни средства за набавяне на информация; да не действа във вреда на информаторите си; да защитава поверителните си източници на информация; да не злоупотребява с искреността или страданието на хората, предмет на съобщението му, и да не разкрива самоличността на жертви на престъпление.

Предвид факта, че вече Ви е осигурен достъп до досиетата на Минев и възможност за водене на бележки по тях, считаме, че мотивът Ви „написване на монография“ е бил удовлетворен. Искането за предоставяне на ксерокопия, обаче, предполага тяхното свободно размножаване и разпространение в обществото и буди основателни опасения, че същите могат да бъдат използвани за постигане на користни цели, задоволяване на нечии интереси, подтикване към преследване и саморазправа. В подобни случаи е необходимо да се прецени какъв всъщност е „интересът“ на журналиста, а предоставянето на информацията да е в такъв обем и по такъв начин, че да не се засягат лични данни за трети лица, без да е взето тяхното нотариално заверено съгласие.

Очевидно, не правите разлика между „запознаване“ с официален документ и неговото свободно ползване, което обезсмисля организацията и правилата за работа с документалната информация в ГД „ИН“. Дирекцията не е агенция за предоставяне на информация от всякакъв характер на средствата за масова информация, а институция, която по силата на Закона осъществява прякото ръководство и контрол върху дейността на местата за лишаване от свобода.

Четиринадесет години след „сгромолясването на комунистическия режим“, чиято жертва сте и Вие, не е нужно някой с Вашия талант в областта на спортната журналистика, и най-вече на лириката, да използва паметта на достойни хора като Илия Минев за причиняване на психологически стрес у служителите, които са изпълнявали уставно действащите към момента закони и вътрешни разпоредби; както и у бивши затворници и техните потомци. ГД „ИН“ носи юридическа и морална отговорност към гражданското общество, и в частност към посочените лица, да не разгласява личните им дела.

Известно ни е, че никой и нищо не е забравено, но за да заздравеят раните в нашето общество, не е нужно да се погазват правата на знайни и незнайни, добри или лоши обикновени граждани и редови служители на изпълнението на Закона. При нарушение на правата им, всеки от тях може да предяви съдебно своите претенции не само към ГД „ИН“, но и лично към Вас.

Уверени сме, че литератор с Вашия талант, опит и чувствителност към неправдата, ще съумее да използва предоставената му вече информация и да конкретизира творческите си цели в рамките на художествена

биография, а не в „монография“ - сборник от архивни документи. Искрено Ви желаем да се възползвате от досега предоставената Ви възможност и да попълните белите страници в националната ни история, на която сте бил съвременник.

Предвид изложеното, молбата Ви за предоставяне на ксерокопия от досиетата на Минев остава без уважение.

ГЛАВЕН ДИРЕКТОР:
(ПЕТЪР ВАСИЛЕВ)

**ЧРЕЗ ГЛАВНИЯ ДИРЕКТОР НА
ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ИЗПЪЛНЕНИЕ
НА НАКАЗАНИЯТА“
ДО СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД**

ЖАЛБА

от

Тодор Александров Янакиев,

СРЕЩУ

Отказ за предоставяне на достъп до
обществена информация на главния
директор на Главна дирекция „Изпълнение
на наказанията“, с рег. № 4400 от 17.06.2003 г.

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп
до обществена информация (ЗДОИ)

Уважаеми Госпожи/ Господа Съдии,

С молба с вх. № Г - 46 от 31.01.2002 г., отправена до главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) поисках да ми бъде предоставен достъп до затворническите досиета на дисидента Илия Стоянов Минев. Този достъп поисках, за да осъществя целта на изследването си - написване на монография на Илия Минев.

В резултат на тази молба ми бе предоставен достъп до двете съхранявани затворнически досиета на Илия Минев и аз на няколко пъти в първата половина на 2002 г. получих пълен достъп до въпросните досиета под формата на преглед, т.е. лично запознаване с оригиналите.

С молба от 23.05.2003 г., с вх. № Г - 128, отправена до ГДИН, поисках да ми бъдат предоставени ксерокопия от въпросните досиета. С писмо с рег. № 4400 от 17.06.2003 г. главният директор на ГДИН отказа да ми предостави исканите ксерокопия. Това писмо на главния директор представлява решение за отказ за предоставяне на достъп до

обществена информация. Решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация е незаконосъобразно. Съображенията ми са следните:

Исканата информация - затворнически досиета на дисидента Илия Минев - е обществена по смисъла на ЗДОИ. Това положение се потвърждава от факта, че вече веднъж задълженият по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ субект - ГДИН, ми е предоставил достъп до поисканата информация под формата на преглед, което означава, че по отношение на исканата информация не са налице, предвидените в ЗДОИ основания за ограничаване на правото на достъп. В резултат на предоставения ми достъп под формата на преглед, имах възможност да се запозная със затворническите досиета на Илия Минев.

Следователно, отказът на главния директор на ГДИН представлява отказ за съобразяване с предпочитаната форма на достъп, тъй като ми се отказват копия на хартиен носител. По силата на чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ обаче органите имат задължение да се съобразят с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация. Хипотезите, при които органът може да откаже да се съобрази с предпочитаната форма на достъп, са изчерпателно изброени в цитираната разпоредба от ЗДОИ, но никоя от тях не е налице в случая, нито пък е посочена в отказа на главния директор.

Във връзка с гореизложеното, МОЛЯ да отмените отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, с рег. № 4400 от 17.06.2003 г. на главния директор на ГДИН и задължите същият да ми предостави достъп до исканата обществена информация, под формата на копия на хартиен носител.

Приложения:

1. Молба до главния директор на ГДИН, с вх. № Г - 128 от 23.05.2003 г.
2. Отказ на главния директор на ГДИН за предоставяне на достъп до обществена информация с рег. № 4400 от 17.06.2003 г.
3. Препис от жалбата за ответника

01.07.2003 г.
гр. София

С уважение:
(Тодор Янакиев)

РЕШЕНИЕ

**гр. София,
23.01.2004 г.**

В ИМЕТО НА НАРОДА

СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД, Административно отделение, III-ж състав,
в публично заседание на двадесет и седми ноември две хиляди и трета
година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНЕЛИЯ МАРКОВА
ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА ЗЛАТКОВА, ПЕТЪР СТОИЦЕВ

при секретаря Ж. Таквор и с участието на прокурор Желев, като разгледа
докладваното от мл. съдия Стоицев ах. д. № 3167 по описа за 2003 г., за
да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 33 - 45 от ЗАП, във вр. с чл.40 от ЗДОИ.

Образувано е по жалба на Тодор Александров Янакиев срещу отказ за
предоставяне на достъп до обществена информация, в писмо, рег.
№ 4400/17.06.03 г., на гл. директор на Главна дирекция „Изпълнение на
наказанията“ при Министерство на правосъдието.

Жалбоподателят поддържа, че отказът на административния орган е
незаконосъобразен. Твърди, че исканата от него информация -
затворнически досиета на дисидента Илия Минев, е обществена
информация по смисъла на ЗДОИ, като вече веднъж задълженият по
чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ субект - ГДИН, му е предоставил достъп до тази
информация под формата на преглед, поради което счита, че по
отношение на нея не са налице предвидените в закона основания за
ограничаване правото на достъп. Жалбоподателят посочва, че е направил
искане до административния орган да му бъдат предоставени
ксерокопия от досиетата и отказът за това е незаконосъобразен, тъй като,
по силата на чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ, органът е задължен да се съобрази с
предпочитаната форма на достъп до обществена информация. По тези
съображения жалбоподателят моли съда да отмени обжалвания отказ
на административния орган и да го задължи да предостави достъп до

исканата обществена информация, под формата на копия на хартиен носител.

Ответникът оспорва жалбата.

Представителят на СГП счита, че жалбата е неоснователна.

СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД, след като обсъди доводите на страните и събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

С писмо, вх. № Г-128/23.05.03 г., до гл. директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ Тодор Александров Янакиев е поискал да му бъде осигурен достъп до затворническите досиета на Илия Стоянов Минев (Вакарелски) под формата на ксерокопия, посочвайки, че това е единственият начин да може той да си състави пълноценно, задълбочено, точно и обективно мнение по отношение на информацията, намираща се в тях и необходима му за да осъществи целта на своето изследване - написване на монография на Илия Минев. В писмото се казва, че молителят е получил пълен достъп до въпросните досиета под формата на преглед, т.е. лично запознаване с оригиналите (по негова молба, вх. № Г-46/31.01.02 г.), при което той се е убедил, че намиращата се в тях информация е от изключителна важност за реализирането на проекта му. Поради това, той посочва, че ксерокопията от целия обем и съдържание на досиетата са му крайно необходими за нормалното провеждане на работата му по монографията, за да може той да ги използва като източник на информация оперативно, т.е. във всеки един момент и етап от работата му. В писмото молителят конкретизира фактите и обстоятелствата, които ще се описват в монографията на Илия Минев и касаещи конкретно престоя му в местата за лишаване от свобода.

С писмо, рег. № 4400/17.06.03 г. на гл. директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ до Тодор Александров Янакиев последният се уведомява, че молбата му за предоставяне на ксерокопия от досиетата се оставя без уважение. Административният орган се е мотивирал, че след като на молителя вече е бил осигурен достъп до досиетата на Минев и възможност за водене на бележки по тях, мотивът му „написване на монография“ е бил удовлетворен. Искането му за предоставяне на ксерокопия, обаче, предполага тяхното свободно размножаване и разпространение в обществото и буди основателни опасения, че същите могат да бъдат използвани за постигане на користни цели, задоволяване

на нечии интереси, подтикване към преследване и саморазправа. Поради това, информацията следва да се предостави в такъв обем и по такъв начин, че да не се засягат лични данни на трети лица, без да е взето тяхното нотариално заверено съгласие.

При така установената фактическа обстановка съдът достига до следните правни изводи:

По делото липсват доказателства за това, на коя дата писмо, рег. № 4400/17.06.03 г., на гл. директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ е било получено от жалбоподателя. Поради това съдът следва да приеме, че жалбата, предмет на настоящото производство, е подадена в законоустановения срок и е процесуално допустима.

Информацията, до която молителят желае да получи достъп, има характер на „обществена информация“ по смисъла на ЗДОИ, доколкото е свързана с обществения живот в Република България и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Касае се за информация от служебно естество, свързана с дейността на определено държавно учреждение, а именно - Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието. Едновременно с това, тази информация отразява продължителен период от живота на дисидента на Илия Минев, общественик и гражданин, репресиран от тоталитарната власт в България преди 1989 г, което налага изводът, че тези сведения са свързани с обществения живот в България. Поради това, съдът намира, че по отношение на достъпа до тази информация са приложими разпоредбите на чл. 4, ал. 1; чл. 20, ал. 1 и чл. 24 - 27 от ЗДОИ и молбата на жалбоподателя за осигуряване на такъв достъп е следвало да се уважи, което е било сторено от административния орган, чрез предоставяне на възможност за преглед на информацията в оригинал.

Същевременно съдът намира, че искането на жалбоподателя за предоставяне на ксерокопия от досиетата на Илия Минев е неоснователно. Във въпросните документи се съдържат и сведения, чието разпространяване по неконтролируем начин и сред неограничен кръг субекти крие заплахата от засягане на правата на трети лица чрез даване на публичност на факти от техния личен живот или служебна дейност, което е недопустимо, предвид разпоредбата на чл. 5 от ЗДОИ, предвиждаща, че правото на достъп до обществена информация не

може да бъде насочено срещу правата и доброто име на трети лица. Конституцията на Република България също изрично постановява, че правото на всеки български гражданин да търси, получава и разпространява информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани. Поради това принципно е допустимо конституционното право на информация да се ограничава, за да се гарантира охраната на други конституционни интереси, като при това се отчита необходимото и достатъчното за защита на конкуриращия интерес (в този смисъл: Решение на Конституционния съд № 7/04.06.96 г. по к. д. № 1/96 г.). В случая следва да се отчете нормата на чл.32, ал.1 от Конституцията, предвиждаща, че всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име.

Съдът намира, че предоставянето на преписи от исканите документи на хартиен носител означава и изнасянето на тези преписи от архивите на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, а при такова изнасяне жалбоподателят не би могъл да гарантира, че въпросните преписи няма да попаднат (включително и против неговата воля) в трети недобросъвестни лица, които да ги използват не по предназначението, за което те са изготвени, и да се стигне до разпространяване на сведения, касаещи личния живот или служебната дейност на други затворници и на служители на затворническата администрация. Действително, чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ предвижда, че държавните органи са длъжни да се съобразяват с предпочитаната форма от гражданите за достъп до обществена информация, но едновременно с това се казва, че това правило не се прилага, когато това води до възможност за неправомерна обработка на тази информация в последствие. Поради това административният орган правилно и законосъобразно е определил единствената подходяща в случая форма за достъп до информация, а именно преглед на документите в оригинал, на мястото, където те се съхраняват по специален ред и съществуват надеждни гаранции за опазването им от неконтролируемо и противоправно разгласяване. Като се има предвид и предоставената на молителя възможност да си води записки при ползването на документите, съдът счита, че правнозначимият му интерес е бил задоволен до степен, до която да не се накърнят правата и законните интереси на другите членове на обществото.

По изложените съображения съдът намира, че обжалваният отказ е законосъобразен и следва да се остави в сила.

Ответникът не претендира заплащане на разноси в съдебното производство. Водим от горното, СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ като неоснователна жалба на Тодор Александров Янакиев срещу отказ за предоставяне на достъп до обществена информация в писмо, рег. № 4400/17.06.03 г., на гл. директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщението до страните за неговото изготвяне.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

Чрез

Софийския градски съд
Административна колегия, III -Ж отд.

До

Върховния административен съд

КАСАЦИОННА ЖАЛБА**От**

Тодор Александров Янакиев,“ 7, гр. София,
жалбоподател по а.х.д. 3167/2003 г., по описа на СГС, АК, III-Ж отд.

Против:

Решението на Софийски градски съд, АК, III,
постановено на 23.01.04 г. по а.х.д. 3167/03 г.

Уважаеми върховни съдии,

Постановеното Решение на СГС, АК, III-Ж отд., на 23.01.04 г. по а.х.д. 3167/2003 г. е незаконосъобразно и необосновано.

Налице са касационни основания за отмяна изцяло на обжалваното решение:

1. Обжалваното решение е постановено от СГС **в нарушение** на чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ. **Неправилно** СГС е обосновал решението си, че предоставянето на ксерокопие от досиетата на Илия Минев крие заплахата от засягане на правата на трети лица чрез даване на публичност на факти от техния личен живот или служебна дейност. Архивните затворническите досиета на общественика, дисидента, политическия деец и правозащитник Илия Минев представляват обществена информация. Това се потвърждава от акта на предоставянето на тези досиета на мен от страна на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“. Фактът, че те представляват обществена информация, е потвърден и в мотивите на решението на СГС. В този смисъл са налице всички основания за прилагането на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, както и на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗД по отношение на евентуална информация, относно трети лица, присъстваща в личните затворнически досиета на Илия Минев.

Преписите от исканите документи на хартиен носител се отнасят единствено до живота и дисидентската дейност на Илия Минев. В тях не се засягат доброто име и личният живот на други лица. Нито в обществото се е наложила, нито в закона съществува колективна презумпция за укоримост на определени категории дейности, например: служители в дирекция „Изпълнения на наказания“. Ползването на ксерокопията не цели създаване на общественото мнение за укоримост на конкретната дейност на определени лица - служители в Дирекция „Изтърпяване на наказанията“, накарняване на тяхното добро име, чест и достойнство, а цели всеобхватно документално изследване на всепризнатия дисидент против авторитарния режим преди 1989 г. - Илия Минев. Всяко лице, което злоупотреби с получена обществена информация, носи отговорност, съобразно действащите закони, в това число и при нарушение на конституционните права на гражданите. **Неубедителен** е аргументът за това, че съществува потенциална заплаха за злоупотреба с получената информация. От представените материали по делото става ясно, че ГДИН ми е дала пълен достъп под формата на преглед - т.е. запознаване с оригиналите - на затворническите досиета на Илия Минев. Неколкократно аз съм чел тези оригинали и съм си водил подробни бележки. С решението си да ми предостави пълен достъп до досиетата ГДИН **потвърждава**, че в тях не се съдържа информация за трети лица, чието разпространяване и публикуване би могло да накарни правата и доброто им име. Ако действително беше така, ГДИН би процедираше съгласно разпоредбите на чл. 31, ал. 1-4 от ЗДОИ. От друга страна наказателната отговорност за обида и клевета е една от юридическите гаранции, които осигуряват закрилата на достойнството на личността. Нейното установяване в чл. 146, 147 и 148 от НК отговаря на разпоредбите в Конституцията и в двата международни договора, за задължението на държавата да гарантира личното достойнство. Освен това, този аргумент е в противоречие с чл. 39-41 от Конституцията и не е в несъответствие с чл. 10 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа. В чл. 39-41 от Конституцията и чл. 10 от Конвенцията е прогласено правото на всеки да изразява и разпространява мнение и да търси, получава и разпространява информация. В неговия обсег се включва свободата на всеки да отстоява своето мнение и да получава, съобщава и предава мнения, идеи или информация, независимо от начина на изразяване. Това е едно от основните права на личността. То е в основата на демократичните процеси, представлява един от най-важните принципи, върху които се гради

всяко демократично общество. Изключителното му значение е подчертано в Решение No 7 от 4.06.1996 г. по к. д. 1/1996г.

2. Неправилно е тълкуването и прилагането на Решението на КС No. 7 от 4.06.1996 г. по к. д. 1/1996 г. В конкретния случай, не е налице хипотезата на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, тъй като еднакви са възможностите за злоупотреба с досиетата на Илия Минев, както при преглед на място и изготвяне на неограничени по мащаб записки (за което получих възможност и пълен достъп при лично запознаване с оригиналите), така и предоставянето на ксерокопия от тях, за хипотезата, свързана със заплахата от засягане на права на трети лица, чрез даване на публичност на факти от тези досиета. В този смисъл **не е обосновано** решението на СГС за отказ да се предостави ксерокопие от досиетата на Илия Минев, свързани с написването на документална книга - монография за същия. **Налице е касационно основание**, свързано с разпоредбата на чл. 12, т. 5 от ЗВАС, тъй като в случая **е нарушена целта** на закона за предоставяне на достъп до обществена информация, под формата на ксерокопие от досиета, което **изрично е предвидено в чл. 26, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ**.

С обжалваното решение СГС **нарушава правото ми**, предоставено от Закона за достъп до обществена информация, свързана с изследване на дисидентската дейност на Илия Минев - всепризнат общественик и борец в защита на човешките права при тоталитарния режим.

Правото на гражданите да получават информация е основно конституционно право, закрепено в чл. 41, ал. 1, изр. 1 от Конституцията. Редица международни актове, по които Република България е страна, създават задължение за защита правото на достъп до обществена информация. Основополагащи международно-правни документи в това отношение са Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за граждански и политически права, Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа и Препоръките на Резолюция No 1096 на Съвета на Европа.

3. СГС разглежда жалбата ми, **без да изиска и се запознае с досиетата на Илия Минев**, поради което констатациите и изводите в мотивите на решението се основават единствено на изложените доводи в отказа на директора на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието да ми бъдат предоставени ксерокопия.

В този смисъл смятам, че на основание чл. 38 от ЗВАС **следва да се изискат от ВАС служебно досиетата** на Илия Минев от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“.

Уважаеми върховни съдии,

Моля, да отмените обжалваното решение на СГС, постановено по а.х.д. 3167/2003 г., и по реда на касационното производство да постановите решение, с което **да отмените обжалвания отказ** от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ за предоставяне на ксерокопия от досиетата на Илия Минев и **да постановите да ми бъдат предоставени** исканите от мен ксерокопия на тези досиета.

Моля, да ми присъдите направените от мен разноски по делото.

20.02.2004 г.
гр. София

С уважение:
(Тодор Янакиев)

ПРОТОКОЛ
София, 27.09.2004 година

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и седми септември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при участието на секретаря Илиана Иванова и с участието на прокурора Мария Бегъмова сложи на разглеждане дело № 3378 по описа за 2004 година, докладвано от председателя АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ. На именно повикване на страните и след спазване разпоредбата на чл. 107 от ГПК на второ четене:

КАСАЦИОННИЯТ ЖАЛБОПОДАТЕЛ: Тодор Александров Янакиев редовно призован, се явява лично.

ОТВЕТНИКЪТ: Директорът на ГД „Изпълнение на наказанията“ - МП, редовно призован, се представлява от ЮРК. ПЕТКОВА, надлежно упълномощена.

СТРАНИТЕ: Да се даде ход на делото.

ПРОКУРОРЪТ: Да се даде ход на делото.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че няма пречки относно даване ход на делото, с оглед на което

О П Р Е Д Е Л И:

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ГО ДОКЛАДВА:

ЖАЛБ. ЯНАКИЕВ: Поддържам жалбата. Имам искане да изискате от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ досиетата на дисидента Илия Минев, за да се запознаете с тях и да установите, че исканите документи се отнасят единствено до живота и дисидентската дейност на Минев и в тях не се засягат доброто име и личният живот на други лица. Няма да представям доказателства.

ЮРК. ПЕТКОВА: Оспорвам жалбата. Моля да не уважите това искане, тъй като не е относимо към спора. Представям и моля да приемете като доказателство Заповед № Л-2625/05.06.2003 г. на главния директор на ГД „Изпълнение на наказанията“ при МП, от която е видно, че исканата от жалбоподателя информация е класифицирана. Искам да уточня, че по времето, когато журналистът е искал тази информация, сме били в процес на уточняване на ЗЗКИ, а и самият журналист не е уточнил точно какво иска. Няма да представям други доказателства.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД намира, че следва да се приеме днес представеното от юрк. Петкова писмено доказателство, а молба на жалбоподателя за изискване на досиетата на Илия Минев, които всъщност са централната част в предмет на спора, следва да се остави без уважение. На първо място доказателства по чл. 38 в касационното производство пред ВАС се приемат, но не се събират и на второ място, счита че зад това процесуално искане стои реална възможност за евентуална злоупотреба с правото на гражданите. Бивайки приобщени с доказателствения материал, досиетата стават достояние на всички участници, поради което

О П Р Е Д Е Л И:

ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ искането на касационния жалбоподател.

ПРИЕМА представените с касационната жалба писмени доказателства, както и днес представеното от процесуалния представител на ответника и описано по-горе писмено доказателство.

ДАВА ХОД ПО СЪЩЕСТВО:

ЖАЛБ. ЯНАКИЕВ: Моля да уважите касационната жалба, като приемете, че са налице касационните основания за отмяна на решението на СГС, постановено по а.д. № 3167/2003 г. Считаю, че СГС неправилно е обосновал решението си, че с предоставянето на ксерокопия от досиетата на Илия Минев ще бъдат засегнати права и интереси на трети лица. Недопустимо съдът е приел презумпция за злоупотреба, след като самият закон допуска предоставяне на информация чрез ксерокопия. Считаю, че съдът недопустимо нарушава закона. СГС е взел своето решение, без другата страна да е предоставила каквито и да е данни, които да показват, че във въпросните досиета се съдържа информация, която би нарушила

чужди права. И по делото не се съдържат косвени доказателства, че в досиетата се намира такава информация, която би нарушила правата и интересите на трети лица. Моля да отмените решението на СГС и да постановите решение, с което да отмените отказа на директора на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, а съгласно чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ да задължите ГДИН да ми предостави исканите от мен ксерокопия на тези досиета. Подробни съображения съм изложил в писмена защита, която Ви представям и моля да приемете.

ЮРК. ПЕТКОВА: Моля да оставите касационната жалба без уважение, като неоснователна и да постановите решение, с което да оставите в сила решението на СГС като правилно и законосъобразно. Считам, че липсва правен интерес от обжалване, тъй като вече е предоставен достъп на журналиста до досиетата. Друг е въпросът дали този достъп е законосъобразен, още повече, че това не е предмет на спора по делото. Предоставеният достъп до съответното досие е в нарушение на служебните задължения на определени служители, които следва да понесат своята отговорност. Но в никакъв случай пропуските на отделни служители не могат да се отъждествят със заеманата позиция от страна на институцията. Подробни съображения съм изложила в писмена защита, която Ви представям и моля да приемете.

ПРОКУРОРЪТ: Касационната жалба е неоснователна. Решението на СГС е правилно и законосъобразно. Същото е обосновано от представените в хода на съдебното производство доказателства, доколкото същите изясняват фактическата обстановка. Законосъобразността на отказа от предоставяне на обществена информация, съдържаща се в досието на Илия Минев под формата на материален носител, чрез ксерокопие от цялото му досие, се потвърждава и от представената в днешното съдебно заседание Заповед на главния директор на „Главна дирекция по изпълнение на наказанията“ № А-2625/05.06.2003 г., от която е видно, че се касае за класифицирана информация.

ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД счете делото за изяснено и обяви, че ще се произнесе с решение, след съвещание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

СЕКРЕТАР:

РЕШЕНИЕ

№ 10058
София, 02.12.2004

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, всъдебно заседание на двадесет и седми септември две хиляди и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар Илиана Иванова и с участието на прокурора Мария Бегъмова изслуша докладваното от председателя **АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ** по адм. дело № 3378/2004.

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

Образувано е по касационна жалба на Тодор Александров Янакиев, от гр. София срещу Решение № 359 от 23.01.2004 г. по а.х. дело № 3167/2003 г. на Софийския градски съд, административно отделение, III-ж състав.

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 33, ал. 1 от ЗВАС и е допустима, а разгледана по същество е основателна.

От данните по делото е видно, че с молба, вх. № Г-46 от 31.01.2002 г., касационният жалбоподател е поискал главният директор на Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерството на правосъдието да му предостави достъп до затворническите досиета на Илия Стоянов Минев за изследователски цели. Исканият достъп му бил предоставен в пълен обем. С нова молба, вх. № Г-128 от 23.05.2003 г., касационният жалбоподател поискал да му бъдат предоставени ксероксни фотокопия на същите досиета. С писмо № 4400, без дата, главният директор на Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ е отказал исканите фотокопия. Основният мотив за отказа е, че предоста-

вянето на ксероксни фотокопия „предполага тяхното свободно размножаване и разпространение в обществото и буди основателни опасения, че същите могат да бъдат използвани за постигане на користни цели, задоволяване на нечии интереси, подтикване към преследване и саморазправа“. Затова, според главния директор, „в подобни случаи е необходимо да се прецени какъв всъщност е „интересът“ на журналиста, а предоставянето на информацията да е в такъв обем и по такъв начин, че да не се засягат лични данни за трети лица, без да е взето тяхното нотариално заверено съгласие“. В мотивите на отказа е посочено още, че „Дирекцията не е агенция за предоставяне на информация от всякакъв характер на средствата за масова информация, а институция, която по силата на Закона осъществява прякото ръководство и контрол върху дейността на местата за лишаване от свобода“.

Касационният жалбоподател е оспорил законосъобразността на този отказ пред Софийския градски съд. Доводите в жалбата са за материална незаконосъобразност. Основният аргумент е, че досиетата на дисидента Илия Минев са обществена информация по смисъла на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и този им характер бил потвърден от обстоятелството, че вече му е бил предоставен достъп под формата на преглед и лично запознаване със съдържанието на документите в тези досиета, с възможност да си води бележки.

С писмено становище процесуалният представител на главния директор на Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерството на правосъдието е оспорил жалбата, с възражение за процесуална недопустимост и алтернативно - като неоснователна по същество.

На първо място в писменото становище е направен довод за липса на пасивна процесуална легитимация на ГД „Изпълнение на наказанията“, основан на аргумента, че досиетата на лишените от свобода не са обществена информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ. Според процесуалният представител на главния директор „задължените да предоставят информация по ЗДОИ субекти трябва да извършват дейност в обществен интерес, уредена с норми на публичното право, а ГД „Изпълнение на наказанията“ не попада в обхвата на задължените субекти по ЗДОИ относно осигуряването на достъп до досиетата на лишените от свобода, тъй като те не съдържат обществена информация ... (досиетата) не са нормативни актове ... не са и служебна информация, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация“.

На следващо място е направен довод за липса на правен интерес за жалбоподателя, защото творческите му търсения били вече удовлетворени чрез предоставената му възможност да се запознае с досиетата на Илия Минев и да си води бележки по тях. Освен това по реда на ЗДОИ можело да се иска достъп до информация, в смисъл на сведение, знание за някого или за нещо, свързано с обществения живот в страната, а не достъп до документи. В тази връзка е въведен и аргумент, че „съхраняваната информация в затворническите досиета не се отнася до обществения живот в Република България и не е предпоставка за формиране на мнение за дейността на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“.

Доводите за неоснователност на жалбата по същество са основани на аргументите, че правото на достъп до обществена информация няма абсолютен характер - в чл. 5 от ЗДОИ били изброени интересите, чиято закрила се осъществява чрез ограничаването на достъпа до обществена информация: националната сигурност, общественият ред, правата и доброто име на другите лица, народното здраве и моралът. Според Европейския съд (вероятно се има предвид Европейския съд по правата на човека - част II от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи) под „обществен ред“ се разбира „редът, който има приоритет в рамките на специфична социална група, в която безредието може да окаже въздействие върху реда в обществото като цяло“ и такава специфична група можело да бъде както нацията като цяло, така и по-малка общност, каквато е например група лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода. Спазването на правата на човека, според писменото становище, е част от обществения ред. Правата на личността и нейното достойнство са върховен конституционен принцип и затова достъпът до обществена информация може да бъде ограничен винаги, когато трябва да бъде дадена „защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот и срещу посегателство върху достойнството, честта и доброто име“.

С посоченото по-горе решение Софийският градски съд е отхвърлил жалбата на касационния жалбоподател. За да постанови този резултат Софийският градски съд е приел, че:

а) исканата от касационния жалбоподател информация е обществена по смисъла на ЗДОИ, доколкото е свързана с обществения живот в Република България и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно задължените по закона субекти - касае се за

информация от служебно естество, свързана с дейността на определено държавно учреждение; едновременно с това тази информация отразява продължителен период от живота на дисидента Илия Минев, общественик и гражданин, репресиран от тоталитарната власт в България преди 1989 г., което налага изводът, че тези сведения са свързани с обществения живот в България;

б) приложим закон в случая са разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 20, ал. 1 и чл. 24 - чл. 27 от ЗДОИ и молбата на жалбоподателя за осигуряване на такъв достъп е следвало да се уважи, което е било сторено от административния орган чрез предоставяне на възможност за преглед на информацията в оригинал;

в) искането за предоставяне на ксероксни фотокопия на документите, съдържащи се в досиетата на Илия Минев, е неоснователно, защото в тези документи се съдържат и сведения, чието разпространяване по неконтролируем начин и сред неограничен кръг от субекти крие заплахата от засягане правата на трети лица, чрез даване публичност на факти от техния личен живот или служебна дейност, което е недопустимо с оглед разпоредбата на чл. 5 от ЗДОИ, забраняваща достъпа до обществена информация да бъде насочен срещу правата и доброто име на трети лица;

г) според чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ органите са длъжни да се съобразят с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация, освен в случаите, когато това води до възможност за неправомерна обработка на тази информация, а процесният случай бил именно такъв - предоставянето на преписи от исканите документи означавало и изнасянето на тези преписи от архивите на ГД „Изпълнение на наказанията“, а при такова изнасяне жалбоподателят не би могъл да гарантира, че въпросните преписи няма да попаднат, вкл. и против неговата воля, в трети недобросъвестни лица, които да ги използват не по предназначението, за което са изготвени и така да се стигне до разпространяване на сведения, касаещи личния живот или служебната дейност на други затворници и на служители на затворническата администрация.

По изложените в него мотиви, решението на Софийския градски съд е неправилно - то противоречи на чл. 31, ал. 2 и ал. 4 от ЗДОИ и е постановено при съществено нарушение на съдопроизводственото правило по чл. 41, ал. 3 от ЗАП.

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 - чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ.

Това свое задължение главният директор на ГД „Изпълнение на наказанията“ не е изпълнил. Софийският градски съд не е констатирал неизпълнението и не е обсъдил дали то не е достатъчно основание за отмяна на оспорената заповед.

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. В този аспект е и правилото на чл. 37: основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация (чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ), но в този случай може да бъде предоставен частичен достъп само до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен (чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ). С цитираните норми законодателят е предоставил на съответния орган свободата на преценка дали да предостави ограничен достъп до съответната обществена информация или да откаже изцяло искания достъп до информацията, съдържаща в себе си и данни за трето лице. Свободата на преценка, обаче, не означава, че тя не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Напротив, дори само за отговора на въпроса дали оспореният административен акт е съобразен с целта на закона, направената от съответния орган преценка следва да бъде проверена по реда на чл. 41, ал. 3 от ЗАП. Затова главният директор на ГД „Изпълнение на наказанията“ е бил длъжен да изложи съображения защо счита, че на касационния жалбоподател не следва да бъде предоставен ограничен достъп до исканата от него информация и то в предпочитаната форма - ксероксни фотокопия. Това е така, защото без тези обяснения, при наличните по делото доказателства, не става ясно с какво би застрашил жалбоподателят обществения ред, ако получи ксероксни фотокопия - извадки от интересуващите го документи.

Според чл. 41, ал. 3 от ЗАП съдът служебно проверява налице ли са изискванията за законосъобразност на оспорен пред него административен акт. В случая Софийският градски съд не е изпълнил това свое задължение в пълен обем, поради което посочените по-горе въпроси са останали без обсъждане и отговор. Налице е касационно основание по чл. 218б, ал. 1, б. „в“ от ГПК, поради което обжалваното решение следва

да бъде отменено, а делото - върнато на основание чл. 40, ал. 2, изр. 1-во от ЗВАС на същия съд за ново разглеждане от друг състав.

При новото разглеждане на делото е препоръчително съдът да изясни правното естество на затворническото досие, вкл. като поиска обяснения от главния директор на ГД „Изпълнение на наказанията“ защо досиетата, които очевидно вече имат архивен характер, не са предадени от органите за управление на Държавния архивен фонд, по реда и при условията на Закона за Държавния архивен фонд. Една обширна справка в сега действащото българско законодателство не показва наличие на правно основание за това задържане на документи, които е възможно дори да имат исторически характер и които са държавна собственост (а по правило държавната собственост служи за задоволяването на общите интереси). Доводът за закрила интересите на третите лица, данни за които се съдържат в тези досиета, не е убедителен, поради изложените по-горе съображения. Въобщо необходимо е Софийският градски съд да проведе едно задълбочено обсъждане на характера и същността на т. нар. затворническо досиета и на тази основа да разреши въпроса: има ли право обществото и всеки негов член на достъп до информацията в тези досиета, по какъв ред и при какви условия. За да бъде това обсъждане открито, честно и всестранно, е необходимо главният директор на ГД „Изпълнение на наказанията“ да окаже активно съдействие на съда чрез излагане на становище по поставените въпроси и посочване на допълнителни, неизвестни досега в публичното пространство доказателства.

Водим от изложените мотиви и на основание чл. 40, ал. 2, изр. първо ЗВАС, Върховният административен съд, пето отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 359 от 23.01.2004 г. по а.х. дело № 3167/2003 г. на Софийския градски съд, административно отделение, III-ж състав, и връща делото на същия съд за ново разглеждане от друг състав.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

ДЕЛО

*Георги Милков
срещу
Община Разград*

Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу Община Разград

I инстанция - а. д. № 78/2004 г.
Окръжен съд - Разград

II инстанция (по частна жалба) - а. д. № 3169/2005 г.
Върховен административен съд, Пето отделение

В края на 2004 г. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ подава заявление до кмета на града, с което иска достъп до цялата налична информация относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование и ред за ползване.

Вместо отговор, кметът изисква от неправителствената организация да представи документ за съдебна регистрация. Сдружението не представя такъв документ, тъй като счита искането за неоснователно и обжалва мълчаливия отказ на кмета пред Окръжен съд - Разград.

Окръжният съд оставя жалбата без разглеждане и прекратява производството по делото с мотива, че сдружението не е изпълнило изискването на кмета за доказване на правосубектност и следователно няма право нито на достъп до информация, нито на достъп до правосъдие.

Сдружението обжалва определението за прекратяване пред Върховния административен съд (ВАС).

С Определение № 3335 от 13.04.2005 г. ВАС отменя обжалваното определение и връща делото за разглеждане от окръжния съд, като приема, че всеки, дори нерегистрирани в съда организации, има право на достъп до информация и никоя обществена институция не може да мълчи по заявление за достъп до информация. ВАС изтъква, че в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) липсва правна норма, която да задължава организацията на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност. Както и че такова изискване би било безсмислено при положение, че съгласно чл. 41 от Конституцията на РБ „**всеки** има право да търси и получава информация“ и по правило всяка организация се състои от членове, които (или поне част от тях) са физически лица, а всяко физическо лице има право на достъп до обществена информация.

ЧРЕЗ РАЗГРАДСКИЯ ОКРЪЖЕН СЪД
ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЧАСТНА ЖАЛБА

от

Георги Милков Димитров

ЕГН

Председател на Сдружение „Център на
неправителствените организации в Разград“
(чрез адв. Александър Кашъмов)

СРЕЩУ

Определение по адм.д. № 2/2005г.

НА ОСНОВАНИЕ

Чл. 213 и сл. ГПК, вр. с чл. 45 ЗАП

Уважаеми Върховни съдии,

Моля да отмените обжалваното определение като незаконосъобразно. Със същото е прекратено производството по дело, образувано по моя жалба срещу мълчалив отказ. С това прекратяване е възпрепятствано правото ми на съдебна защита, прогласено от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.

1. За да прекрати производството по делото, Разградският окръжен съд (РОС) на първо място е приел, че е било подадено нередовно заявление за достъп до обществена информация, че компетентният орган по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ - кметът на община Разград, е дал указания за отстраняването на нередовностите и след тяхното неотстраняване е оставил заявлението без разглеждане. Така направените изводи на окръжния съд са незаконосъобразни.

На първо място, видно от подаденото заявление за достъп до информация, на същото като заявител е посочен Георги Милков

Димитров. Заявлението носи подпис на същото лице, т.е. мен. Не може да се направи извод, че заявлението е подадено от името на юридическото лице - сдружение „Център на неправителствените организации - гр. Разград“, тъй като същото не е посочено като заявител. Поради това изобщо не е стоял въпросът за „активната легитимация на заявителя“, както се изразява кметът на общината в своето писмо, изх. № 74-00-52.2 от 13.12.2004г.

Впрочем в практиката не е рядкост в заявлението за достъп до обществена информация заявителят да посочва освен името си и определено свое обществено качество (журналист, член на управителен съвет на сдружение и др.). Това несъмнено не се изисква като реквизит към заявлението за достъп до информация, съгласно чл. 25 от ЗДОИ, още повече че съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ всеки български гражданин има право на достъп до обществена информация. Така или иначе, в своята практика ВАС трайно приема, че така подадено заявление по ЗДОИ не е в нарушение на закона. Така в Решение № 793 от 30.01.2004 г. на ВАС по адм.д. № 8302/2003г., V о., се приема, че „Очевидно в случая е, че Илиева е поискала информацията в качеството си на физическо лице посочило местоработата си, а не като представител на работодателя си юридическо лице или неговия собственик (собственици)“. В Решение № 4716/2004 г. на ВАС по адм. д. № 8751/2003 г. V о. и в Решение № 4717/2004 г. на ВАС по адм.д. № 8752/2003 г. V о. съдът тълкува закона по следния начин: „Следва да се има предвид и спецификата на административното производство, която задължава съдът да призове в съдебното производство органа, издател на акта, жалбоподателя и другите заинтересувани граждани и организации - арг. от чл. 41, ал. 2 от ЗАП. По искането на Любов Гусева е започнало производството пред административния орган, тя е подател на жалбата пред окръжния съд, поради което съдът е бил длъжен да я призове по делото, независимо дали представлява дружеството или участва лично“. Тълкуването е прието именно по повод поставянето на въпроса от кого изхожда заявлението за достъп, подписано от Гусева, в което след името ѝ е посочено: „член на УС на „Видинското дружество за защита на животните“. По същия начин и в настоящия случай заявлението е подадено от физическото лице.

Дори да беше заявител юридическото лице, отново определението на РОС пак е незаконосъобразно. В чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ са уредени изчерпателно реквизитите на писменото заявление за достъп до

обществена информация. Относно юридическите лица в т. 1 от същата разпоредба е предвидено да се посочи наименованието и седалището на заявителя. От представеното по делото заявление по ЗДОИ, рег. под № 74-00-52.1/02.12.2004 г., се вижда, че същото е написано на бланка на сдружение „ЦЕНТЪР НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ГРАД РАЗГРАД“, в долната част на която са посочени номерът на фирменото дело по регистрацията в РОС, решенията за регистрация и пререгистрация, данъчният номер и БУЛСТАТ, номерът като доставчик на социални услуги, както и номерът на регистрация в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Данните от последния публичен регистър са достъпни и на Интернет адрес:
<http://www.mjeli.government.bg/ngo/companyinfo.aspx?ID=3313>

Оттук следва, че в заявлението са посочени данни за сдружението, далеч надхвърлящи дължимото, съгласно чл. 25, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ.

Незаконосъобразни са разсъжденията на РОС за приложимост на ЗАП и ГПК конкретно по въпроса допустимо ли е да се установяват допълнителни факти и обстоятелства относно юридическото лице - заявител по ЗДОИ. Тъкмо в това отношение чл. 25 от ЗДОИ се явява специална норма, с която се въвежда имплицитно забрана административният орган да изяснява допълнителни факти и обстоятелства относно заявителя. Това тълкуване се подкрепя от една страна от липсата на делегация в ЗДОИ по въпроса за регламентирането на реда за подаване на заявления - именно с цел да се избегне въвеждането на условности от различните администрации, с които да се възпрепятства по един или друг начин упражняването на правото да се търси и получава информация, гарантирано от чл. 41 от Конституцията. От друга страна, по начало чл. 25 от ЗДОИ е специална норма и законодателят ѝ е придал особено значение, изводимо от мотивите към законопроекта, с които същият е внесен в Народното събрание през 2000 г. В мотивите се приема, че:

„Хармонизацията на българското законодателство със законодателството и практиките в Европейския съюз е в пряка зависимост и от прилагането на принципите, зложени в препоръките на Съвета на Европа, тъй като това е единствената институция на Обединена Европа, на която Република България е пълноправен член.“ По-нататък се излага, че „Възприетият подход съответства на споменатата Препоръка № R(81) 19 на Комитета на министрите на страните-членки на Съвета на Европа

за достъпа до информация, която се дължи от публичните власти. Според тази препоръка „не може да има отказ за достъп до информация заради това, че лицето, което иска информация, няма конкретен интерес към материята“.¹ В новоприетата Препоръка № R(2002)2 на Комитета на министрите на страните-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи това правило е развито по следния начин:²

„V. Заявления за достъп до официални документи

1. От подателите на заявления за достъп до официален документи не се изисква да посочват мотивите си за достъпа до официалния документ.

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

Ето защо, съответно на целта на ЗДОИ, е недопустимо административните органи да изискват още данни за заявителите, респ. доказателства в отклонение от чл. 25 от ЗДОИ. Нормата на чл. 25 от ЗДОИ създава специален режим и по отношение на чл. 15 от Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица. Последният позволява изясняване на факти относно заявителя на административна услуга, именно поради обстоятелството, че за предоставянето на такава се изисква конкретен интерес - арг. от чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗАОЮФЛ. Такъв интерес е забранено да се издирва от ЗДОИ, както беше изложено, а с обжалваното определение на РОС на практика се допуска не само отказ за достъп до информация, но и отказ за достъп до правосъдие, заради въвеждане на формалности в разрез с целта на ЗДОИ.

Освен това, незаконосъобразно РОС е приел, че заявлението по ЗДОИ е оставено без разглеждане. Първо, данни за това няма. Второ, то можеше да се остави без разглеждане, ако беше приложима такава хипотеза в ЗДОИ, а това не е така. Трето, в писмото, изх. № 74-00-52.2/13.12.2004 г., прието от окръжния съд за уведомление, не е посочен срок за изпълнение на указанието. При това положение няма как да се сметне, че заявителят не е изпълнил задължението си да установи „активната легитимация“, дори да се приемеше, че такова задължение е възникнало за него.

И на последно място, очевидно е, че заявлението е подадено от някого. Дори да не бяха редовно посочени данни за юридическото лице,

¹ Достъпна в официален превод на Интернет адрес:
http://www.aip-bg.org/documents/rule81_bg.htm

² Достъпна в официален превод на Интернет адрес:
http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm

ако са редовно посочени данните за физическото лице, то следва да се приеме, че заявлението изхожда от последното и да се разгледа. Противното тълкуване е в противоречие с целта на ЗДОИ, в светлината на посочените актове на Съвета на Европа, и води до неоправдано ограничаване на правото на всеки на достъп до информация и респ. - на задължението на задължените субекти да предоставят такъв.

Предвид изложеното, определението на РОС се явява незаконосъобразно. Заявител не е юридическото лице, а аз, в качеството ми на физическо лице. Така или иначе, за кмета на община Разград не е налице правомощие да изисква доказателства относно заявителя. Поради това следва да се приеме, че решение по заявлението, по смисъла на ЗДОИ, не е приемано от задължения субект в законния срок и досега, поради което е налице мълчалив отказ, който подлежи на съдебен контрол.

2. За да прекрати производството по делото, Разградският окръжен съд е приел на второ място, че бил поискан достъп до документи, а не до информация, какъвто в ЗДОИ не се предвиждал, и следователно за задължения орган не е възникнало задължение за предостави достъп до информация.

Така приетото в обжалваното определение е незаконосъобразно по две причини. От заявление, вх. № 74-00-52.1/ 02.12.2004 г. се вижда, че е поискан достъп до информация, представляваща „списък на категориите информация, подлежащи на класификация като служебна тайна в Община Разград“. Такъв списък трябва да приемат всички организационни единици по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и да го публикуват, което задължение произтича от чл. 26, ал. 3 от този закон. Съгласно § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на ЗЗКИ, органите на местно самоуправление и местната администрация са организационна единица, т.е. такава се явява и кметът на Община Разград. Ето защо, за него е възникнало задължението по чл. 14, ал. 2, т. 4 от ЗДОИ да публикува въпросния списък при наличието на задължение за предоставянето му по силата на закон - чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ и чл. 21 от Правилника за приложението му. Следва изводът, че достъп до поисканата информация не само се дължи по ЗДОИ, но е следвало и да бъде осигурен чрез публикуване още преди поискването ѝ, на основание чл. 14, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ, вр. с чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ.

На второ място не е ясно откъде следва изводът на РОС, че списъкът представлявал документ. Обратно, списъкът е съвкупност от данни, „категории информация“, както го определя самият закон - чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ. Оттук следва, че списъкът подлежи на предоставяне по ЗДОИ.

От друга страна, в правната доктрина документът се определя като „вещ, върху която с писмени знаци е материализирано изявление“.³ Документ е и неподписаното писмено изявление.⁴ В законодателството документът се определя като „всеки веществен носител на информация, създаден по установения нормативен ред“.⁵ Т. е. посочените определения се обединяват около схващането, че документът е носител на информация или изявление. Тъй като изявлението също е информация - за волята на направилото го лице, то може да се заключи, че документът е носител на информация. Действително информацията и носителят, на който тя се съхранява, се различават помежду си, доколкото една и съща определена информация може да се съхранява на много и различни носители в различен брой екземпляри. В този смисъл и процесният списък очевидно е информация, а не носител, тъй като той може да се съдържа на различни носители - хартиен, електронен, и в различни брой екземпляри едновременно.

Според чл. 2, ал. 2 от ЗДОИ информацията е обществена (т.е. подлежи на предоставяне), независимо от вида на нейния материален носител. От изброяването в § 1 от Допълнителната разпоредба на ЗДОИ се вижда, че понятието „материален носител“ съдържа в себе си понятието „документ“ и до голяма степен се припокрива с него. Целта на ЗДОИ очевидно е да се даде възможност за максимален достъп до обществена информация и обстоятелството, че тя се съхранява на един или друг вид носител, да не е повод за отказването на достъп. Уредбата на ЗДОИ в това отношение е сходна с уредбата на Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите за достъп до официални документи, цитирана по-горе, в която се приема, че:

³ Срв. проф. Ж. Сталев, Българско гражданско процесуално право, София 2000, § 59, I, с. 277

⁴ Пак там, с. 278; Още срв.: проф. П. Венедиков, Писмени доказателства и свидетелски показания в гражданския процес, София 2000, I, 15, с. 15

⁵ § 2, т.4 от Допълнителни разпоредби на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и Бившето Разузнавателно Управление на Генералния Щаб (отм.).

„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.

Иначе казано, понятието „документ“ в контекста на правото на достъп до обществена информация служи единствено, за да се определи максимално широк обем на същата, а не за да се ограничи този обем.

В съдебната практика въпросът, който условно може да се обозначи като „достъп до документи или достъп до информация“, се постави от 2002 г. нататък. Той се поставя обаче в контекста на това, дали заявителят с посочването на конкретен документ всъщност определя исканата информация по смисъла на чл. 25, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ. Първоначално съдебните състави се ориентираха към тълкуването, че заявителят трябва задължително да определи по друг начин исканата информация, а не просто да посочва конкретен документ, защото в последния случай за административния орган не е ясно каква информация се иска. Това виждане е възприето в Решение № 4694/ 16.05.02г. на ВАС по адм. д. № 1543/02 г., Петчленен състав, в Решение № 162/12.01.04 г. на ВАС по адм.д. № 8717/03 г., Петчленен състав. Обратното становище се застъпва в Решение № 10539/22.11.2002 г. на ВАС по адм.д. № 5246/02 г., на V о. - заявлението „съдържа точно и конкретно описание на исканата информация - достъп да съдържанието на два документа - ревизионни актове“, индивидуализирани в същото. Освен това, ако органът не е приложил чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ да уведоми заявителя, не може да остави заявлението без разглеждане. За изоставянето на по-горе изложеното схващане в съдебната практика е от особено важно значение Решение № 2113/09.03.04 г. на ВАС по адм.д. № 38/04 г., Петчленен състав. В мотивите към същото се приема, че очевидно искайки копие върху хартиен носител, заявителят е поискал достъп до обществената информация, съдържаща се в клаузите на договора, още повече, че в случая е посочен конкретен договор, а не просто най-общо „договор“. Съдебната практика, както е отразена в последните две решения, е в съответствие с целта и духа на ЗДОИ, тълкуван в светлината на „принципите, заложили в препоръките на Съвета на Европа“, което тълкуване, както беше изложено по-горе, е в намерението на вносителя на ЗДОИ, следователно и на законодателния орган, приел закона. Ето защо би следвало да се приеме по начало, че когато заявителят по ЗДОИ посочи документ, неговото искане е насочено към информацията, съдържаща се в документа. Още повече, че при липсата на необходимата прозрачност и осигурена публичност на издадените от администра-

цията юридически актове и други документи, в редица случаи заявителят разполага с оскъдни данни за търсената информация. Това обаче не може да бъде причина да му се отказва достъп до исканата информация - точно обратното, тогава е необходимо да му се окаже по-голямо съдействие. В тази насока в Препоръка R(2002)2 се установява задължение държавите да предприемат необходимите мерки за гарантиране правото на достъп до официални документи, като по-конкретно трябва да:

- управляват документацията си ефективно, така че тя да бъде лесно достъпна;

- прилагат ясни и установени правила за запазване и унищожаване на документите;

- предоставят информация за въпросите или дейностите, за които отговарят, доколкото е възможно, примерно чрез съставяне на списъци или регистри на съхраняваните от тях документи.

В конкретния случай стана ясно, че административният орган изобщо не е изпълнил задължението си да публикува списъка, в разрез със законовото си задължение.

Предвид изложеното, моля да отмените обжалваното определение на РОС като постановено в противоречие със закона и да върнете делото за разглеждане по съществото на спора.

Приложение: кв. за пл. д.т.

С уважение:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ**№ 3335****София, 13.04.2005**

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в закрито заседание на дванадесети април две хиляди и пета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВАНЯ АНЧЕВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар и с участието на прокурора изслуша докладваното от председателя АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ по адм. дело № 3169/2005.

Производство по чл. 213 и сл. от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС).

Образувано е по частна жалба на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, подадена от неговия председател Георги Милков Димитров, срещу определение № 2 от 14.02.2005 г. по адм. дело № 78/2004 г. на Разградския окръжен съд.

От данните по делото е видно, че обжалваното определение е било съобщено на частния жалбоподател на 24.02.2005 г. С Решение № 102 от 17.02.2005 г. за разместване на почивни дни през 2005 г. Министерският съвет на Република България е обявил денят 4 март 2005 г. за почивен ден. А дните 3 март (национален празник - чл. 154, ал. 1 от КТ) и 5 и 6 март 2005 г. (събота и неделя) са също така почивни дни. Седемдневният срок за упражняване на правото на жалба в случая изтича на 03.03.2005 г., който е почивен ден - национален празник. Според чл. 33, ал. 4 от ГПК когато срокът изтича в неприсъствен ден, този ден не се брои и срокът изтича в следващия след него присъствен ден. Следващите дни - 4, 5 и 6 март - също са били неприсъствени по изложените по-горе причини. Поради това „следващият присъствен ден“, по смисъла на чл. 33, ал. 4 от ГПК в случая е 07.03.2005 г. Частната жалба е постъпила в Разградския окръжен съд именно на тази дата. Поради това тя е подадена в срока по чл. 214, ал. 1 ГПК и е допустима.

Разгледана по същество тази жалба е основателна.

С посоченото определение Разградският окръжен съд е оставил без разглеждане жалбата на (непрецизно в диспозитива на определението е употребен изразът „оставя без уважение, поради липса на предмет, жалбата на...“) частния жалбоподател срещу мълчаливи отказ на кмета на Община Разград да му предостави достъп до обществена информация и е прекратил производството по делото. За да постанови този резултат, окръжният съд е приел, че в случая липсва мълчалив отказ, поради две причини:

а) въпреки дадените му указания, частният жалбоподател не е представил исканите от кмета на общината доказателства за правосубектност (удостоверение за съдебна регистрация), а субекти на правото на достъп до обществена информация, според чл. 4 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), са гражданите, чужденците, лицата без гражданство и юридическите лица; следователно едно сдружение на граждани е юридическо лице само когато е вписано като такова в съответния регистър и за да му бъде предоставен достъп до обществена информация то трябва да докаже своята правосубектност;

б) със заявлението си за достъп до обществена информация частният жалбоподател бил поискал да прегледа и прочете на място цялата налична информация, относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование, ред за ползване; а в общината по силата на различни закони се водели различни регистри и достъпът до съдържащите във всеки един от тях данни е регламентиран със съответния закон и поради това, за тази информация ЗДОИ е неприложим; следователно и от този аспект непроизнасянето на кмета на Община Разград в срока по чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ не е мълчалив отказ да предостави искания от частния жалбоподател достъп до обществена информация, а това сочи на извода, че жалбата няма предмет и като такава е процесуално недопустима.

Определението е неправилно.

От данните по делото е видно, че със заявление за достъп до обществена информация, на което е поставен изходящ номер 83 от 06.10.2004 г., Георги Милков Димитров от Разград, в качеството му на председател на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, е поискал да получи „цялата налична информация относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование, ред за ползване“. Това заявление има входящ номер на Община Разград 74-00-40-1 от същата дата - 06.10.2004 г. С писмо от 15.10.2004 г., подписано от секретаря на общината, е направено искане да бъде представена

„съдебната регистрация на НПО гр. Разград“, което следва да бъде разбрано в смисъл, че е направено искане сдружението - заявител да докаже своята правосубектност.

Достъпът до обществена информация е явление, вътрешно присъщо (иманентно) на гражданското общество. Затова чл. 41 от Конституцията на Република България, който е посветен на правото на информация, започва така: „Всеки има право“. Посочената конституционна разпоредба налага да бъде тълкувана разширително нормата на чл. 4 от ЗДОИ. Това означава, че дори неправосубектни организации на граждани могат да търсят и имат право да получат всяка интересуваша ги обществена информация, независимо че не са изрично посочени в тази правна норма. Особено пък, когато търсената обществена информация е свързана с дейността на държавните органи. Затова в ЗДОИ липсва правна норма, която да задължава организацията на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност. Такова изискване би било безсмислено, при положение че „всеки има право да търси и получава информация“ (чл. 41, ал. 1 от Конст.) и че по правило всяка организация се състои от членове, които (или поне част от тях) са физически лица, а всяко физическо лице има право на достъп до обществена информация. В случая заявлението за достъп до обществена информация е било подадено от „Георги Милков Димитров, председател на сдружение ...“.

Възприето е от кмета на общината и от Разградския окръжен съд като заявление на сдружението, подадено от неговия председател. Като се има предвид, че заявлението е написано върху бланка на сдружението, трудно може да бъде споделена развитата в частната жалба теза, че то е подадено от Георги Милков Димитров, в качеството му на физическо лице, но вместо домашен адрес за кореспонденция, той бил изписал длъжността си и местоработата, като посочил служебния си адрес и служебния телефон за връзка и кореспонденция. Но от друга страна пък, върху тази бланка са изписани всички данни за сдружението, така че искането да бъдат представени доказателства за неговата правосубектност е било излишно - както от гледна точка на ЗДОИ, така и от фактическа гледна точка.

Същественото в случая е, че е поискан достъп до официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Според дефиницията на тази правна норма, официална е информацията, която се съдържа в

актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия. В заявлението, както се посочи и по-горе, жалбоподателят е поискал да получи „цялата налична информация относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование, ред за ползване“. Така направено, искането сочи на извода, че частният жалбоподател е поискал да получи информация какви публични регистри се водят в общината и какъв е установения ред за достъп до информацията за всеки един от тях. Така например, според § 77, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за общинската собственост (обн., ДВ, бр. 101 от 2004 г.), регистрите по този закон са публични и заинтересованите лица имат право по ред, определен от кмета на общината, на свободен достъп до данните в тях, освен ако тези данни не представляват класифицирана информация по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация. Според чл. 5, ал. 5 от Закона за устройство на територията кметът на общината организира поддържането на регистър за всички решения за изработване на подробни градоустройствени планове и на измененията им; регистър на издадените разрешения за строеж и регистър на въведените в експлоатация строежи. А според чл. 63, ал. 1 от същия закон кметът на общината организира съставянето и актуализирането на публичен регистър на озеленените площи, на дълготрайните декоративни дървета и на дърветата с историческо значение в общината. Достъпът до информацията, вписана в този регистър, се осъществява при условията и по реда на ЗДОИ.

Регистрите по Закона за гражданската регистрация, обаче, не са публични и неправилно Разградският окръжен съд е цитирал и този закон. Неясно е защо е цитиран и Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Анализът на действащото законодателство може да покаже какви публични регистри трябва да бъдат водени и поддържани във всяка община и за кои от тях достъпът трябва да е регламентиран от кмета на общината. Несъмнено кметът ще регламентира достъпа до информация в тези регистри с административен акт - решение, заповед или акт с друго наименование. Този акт по дефиниция е официална обществена информация (чл. 10 от ЗДОИ). В обществен интерес е кметът на общината да направи публично достояние тези свои актове - напр. чрез публикуването им в местните средства за обществена информация. Ако той не е сторил това, възниква въпросът дали направеното от частния

жалбоподател питане не е все пак основателно. На този въпрос отговор следва да даде Разградският окръжен съд, но с решение по съществуващото на спора. Повече от очевидно е, че в случая е налице мъчалив отказ на кмета на Община Разград да предостави достъп на частния жалбоподател до посочената в заявлението информация. Другият въпрос, на който трябва да даде отговор Разградският окръжен съд, е дали е допустимо кметът на общината, в качеството му на задължен субект, да мълчи. Държавните органи и органите на местното самоуправление се назначават и избират, за да изпълняват възложените им със закона функции, а не да мълчат. Но суверенно право за отговор на този въпрос като първа съдебна инстанция има Разградския окръжен съд, поради което постановеното от него определение, с което е прекратил съдебното производство пред себе си, трябва да бъде отменено, а делото - върнато на същия съд за продължаване на съдопроизводствените действия. Този съд следва да прецени дали това трябва да бъде направено от същия състав или този състав вече е изразил становище по съществуващото на заявлението с жалбата правен спор и продължаването на съдопроизводството трябва да се възложи на друг съдебен състав.

Водим от изложените мотиви, Върховният административен съд, пето отделение,

ОПРЕДЕЛИ:

ОТМЕНЯ определение № 2 от 14.02.2005 г. по адм. дело № 78/2004 г. на Разградския окръжен съд и връща делото на същия съд за продължаване на съдопроизводствените действия.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (п) Александър Еленков

ЧЛЕНОВЕ: (п) Ваня Анчева, (п) Юлия Ковачева

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АДВФК	- Агенция за държавен вътрешен финансов контрол
ВАС	- Върховен административен съд на Република България
ВКП	- Върховна касационна прокуратура
ВОС	- Видински окръжен съд
ВСС	- Висш съдебен съвет
ГДИН	- Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерство на правосъдието
ГПК	- Граждански процесуален кодекс
ДА ДРВЗ	- Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“
ДАФ	- Държавен архивен фонд
ДИА	- Дирекция „Информация и архив“ към МВР
ДВ	- Държавен вестник
ДП	- Допълнителни разпоредби
ДПК	- Данъчен процесуален кодекс
ЕКПЧ	- Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи
ЕСПЧ	- Европейски съд за правата на човека
ЗАП	- Закон за административното производство
ЗВАС	- Закон за Върховния административен съд
ЗДВФК	- Закон за държавния вътрешен финансов контрол
ЗДОИ	- Закон за достъп до обществена информация
ЗЗД	- Закон за задълженията и договорите
ЗЗК	- Закон за защита на конкуренцията
ЗЗКИ	- Закон за защита на класифицираната информация
ЗЗЛД	- Закон за защита на личните данни
ЗНА	- Закон за нормативните актове

ЗООС	- Закон за опазване на околната среда
ЗОП	- Закон за обществените поръчки
ЗПИЛЗВДД	- Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности
ЗСВ	- Закон за съдебната власт
КРБ	- Конституция на Република България
КС	- Конституционен съд
МВР	- Министерство на вътрешните работи
МОН	- Министерство на образованието и науката
МП	- Министерство на правосъдието
МС	- Министерски съвет
МФ	- Министерство на финансите
НПО	- Неправителствена организация
НРС	- Национална разузнавателна служба
ПЗР	- Преходни и заключителни разпоредби
ПМС	- Постановление на Министерски съвет
ПИС	- Правителствена информационна служба
ПП	- Правилник за прилагане
Препоръка (2002)2	- Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно достъпа до официални документи
РКС	- Решение на Конституционния съд
РОС	- Разградски окръжен съд
СГС	- Софийски градски съд
СП	- Сметната палата
ТД	- Териториална дирекция
ТР	- Тълкувателно решение
ТУ	- Технически университет

Съдебни дела
по Закона за достъп до обществена информация
Трета част
Сборник

Българска
Първо издание

Авторски текст и съставителство
адв. Александър Кашъмов
адв. Кирил Терзийски

Редактор
д-р Гургана Жулева

Коректор
Катерина Коцева

Дизайн и предпечатна подготовка
Веселин Комарски

Издава
Програма Достъп до Информация

бул. „Васил Левски“ 76, ет.3, ап.3
1142 София
тел/факс: (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91
ел. поща: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org