

**Решение N. 88,
София 08.01.2002 г.**

В името на народа

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение в съдебно заседание на единадесети декември две хиляди и първа година в състав:

Председател: Екатерина Грънчарова
Членове: Милка Панчева, Диана Добрева

при секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Анна Банкова изслуша докладваното от съдията Диана Добрева по адм. дело Мо.7189 / 2001.

Производството е по чл.12 и сл. от Закона за Върховния административен съд във връзка с чл.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация.

Образувано е по жалба, подадена от Алексей Юрданов Лазаров от гр.София срещу решение за отказ № 03-07-10/13.08.2001 г. на директора на Дирекция "Информация и връзки с обществеността" при Министерския съвет. Със същото това решение, под формата на писмо-уведомление, на жалбоподателя е отказан достъп до обществена информация по негово заявление с вх.№ 03-07-10/31.07.2001 г., с което той е поискал да му бъде предоставена на хартиен или технически носител стенограмата от заседанието на МС, проведено на 26 юли 2001 година. Отказът е мотивиран с това, че стенограмата е документ, свързан със служебната дейност на правителството и няма самостоятелно значение. Отразяването на волята на правителството в стенограмата е свързано с подготовката на актовете му и достъпът до такава информация е ограничен съгласно чл. 37, ал.1, т.1 във връзка с чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ.

Според жалбоподателя атакуваният отказ е постановен в нарушение на материалния закон - ЗДОИ и противоречи на целта му. Въз основа на подробно изложените в жалбата и в писмената защита съображения моли за неговата отмяна, след което преписката да се изпрати на административния орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания по прилагането и тълкуването на закона.

Ответникът по жалбата - Министерски съвет, поддържа становище за недопустимост на жалбата, а по същество за неоснователност. Подробни правни доводи са изложени в писменото възражение.

Представителят на Върховната административна прокуратура счита жалбата за неоснователна.

Върховният административен съд, пето отделение, в настоящия си състав приема жалбата за процесуално допустима, а разгледана по същество - за неоснователна.

Установява се от доказателствата, че поисканата информация е обществена по своята същност. Разпоредбата на чл.2, ал.1 от ЗДОИ определя понятието

"обществена информация" като "всяка информация, свързана с обществения живот в Република България, даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти". Липсва обаче легална дефиниция за понятията "информация, свързана с обществения живот" и за това, каква характеристика следва да има една информация, за да се смята, че дава "възможност на гражданите да си съставят собствено мнение". С това се открива широко поле за дискреционна преценка от страна на административните органи относно предоставянето на обществена информация на гражданите, а това създава проблеми в правоприлагането.

В закона са разграничени два вида обществена информация - официална и служебна. Официална е онази информация, която се съдържа в актовете на държавни и общински органи, издавани в изпълнение на техните законово установени правомощия - чл.10 от ЗДОИ. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация и по повод дейността на органите и на техните администрации - чл.11 от ЗДОИ.

Стенограмата касае първото заседание на новоизбрания Министерски съвет и няма спор между страните, че в случая се иска достъп до служебна обществена информация. Същият по принцип е свободен съгласно чл.13, ал.1 от ЗДОИ, но може да бъде органичен при наличие на хипотезите, визирани във втората алинея от разпоредбата. Това са случаите, когато информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение /мнения и препоръки, изготвени от органа или за органа, становища и консултации/ - т.1 или информацията съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрацията на съответните органи - т.2.

При тези хипотези, по преценка на задължения субект, може да се откаже достъп до исканата служебна обществена информация. Извън тях, основанията за отказ от предоставянето на обществена информация /официална и служебна/ са посочени в чл.37, ал.1 от ЗДОИ и са налице, когато информацията съставлява държавна или служебна тайна, засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне или исканата информация е била предоставена на заявителя през предходните шест месеца.

В случая, обжалваният отказ за достъп до служебна обществена информация е постановен от компетентен за това орган. Налице са доказателства по делото - заповед № В-36, за надлежно упълномощаване на директора на Дирекция "Информация и връзки с обществеността" при МС от страна на министър-председателя, съгласно чл.28, ал.2 от ЗДОИ.

Разпоредбата на чл.40, ал.1 от ЗДОИ обосновава подсъдност на отказа пред Върховния административен съд.

Обжалваният отказ е мотивиран с нормата на чл.37, ал.1, т.1 във връзка с чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ - исканата стенограма от заседание на МС е свързана с оперативната подготовка на актовете му и няма самостоятелно значение.

Анализът на възможните основания за отказ, които ЗДОИ установява на фона на чл.7, ал.1, ясно показва, че в хипотезата на чл.13, ал.2, т.1 от закона няма

императивно въвеждане на ограничение на правото на достъп до служебна информация. Това становище застъпва и жалбоподателя. Според него, нормата въщност овластява конкретния задължен субект да направи сам преценката, като спазва необходимия баланс между принципите на откритост и защита на конституционно гарантираното право на информация - от една страна, и защита на правата и интересите на другите - от друга.

Според жалбоподателя тази норма, която безспорно дава възможност за преценка по целесъобразност, се явява неприложима за конкретния случай и това прави отказът незаконосъобразен. Неговата теза е, че разширително тълкуване на разпоредбата на чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ е недопустимо. Изброяването на ясно очертаните от законодателя хипотези е изчерпателно и поисканата информация не попада в никоя от тях. Стенограмата не е мнение или препоръка, изготвени от МС или за него, нито е становище или консултация. Следователно липсва основание за вземане на решението за отказ в условията на оперативна самостоятелност.

Поддържа се в писмената защита, че оперативната подготовка на актовете на МС следвало да се различава от етапа на обсъждането и приемането им, което се извършва на заседанията. Тези два етапа са поотделно регламентирани в Устройствения правилник на МС и неговата администрация - респективно раздел "Подготовка на актовете" /чл.56-чл.65/ и раздел "Заседания на Министерския съвет" /чл.66-чл.79/. Единствена може да бъде предмет на ограничението по чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ информацията, която се създава в процедурите на първия етап и която представлява становища, мнения и препоръки. След като е възприет принципа на публичност в работата на МС при вземането на решения и изпълнението им, прогласен в глава шеста от Устройствения правилник /чл.125-Чл.129/, то следва гражданите да имат достъп не само до крайния акт, а и до процеса на неговото приемане чрез обсъждане. Това би било в съответствие с целта на ЗДОИ - да даде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

Освен това, липсвало основание за вземане на решение в условията на оперативна самостоятелност и поради факта, че няма данни за приети актове на първото заседание на МС, копие от чиято стенограма е поискано.

Съдът не споделя застъпената от жалбоподателя правна теза, като счита, че изброяването в скобите, което се съдържа в нормата на чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ не е изчерпателно, а примерно и с пояснителен характер. На практика доста разнообразни документи могат да имат отношение към подготовката на актовете на органите, така че изчерпателното им посочване в закона е невъзможно. Всички тези материални носители на информация обаче имат ясно очертан общ признак - информацията, е свързана с оперативната подготовка на актовете и няма самостоятелно значение.

В случая исканата, стенограма правилно е определена от: задължения субект като попадаща в приложното, полегна ограничението за достъп и е постановен отказ за предоставянето ѝ.

Съгласно чл. 76, ал.1 от Устройствения правилник на МС, и на неговата администрация за разгледаните на заседание на Министерския съвет въпроси и за приетите актове се изготвя протокол.

Съгласно ал.2 по разпореждане на министър-председателя дискусиата по определени въпроси може да бъде стенографирана. Стенограмата се прилага към оригинала на протокола от съответното заседание.

Съгласно ал.3 материалите, внесени за -разглеждане на заседание на Министерския съвет, протоколите и стенограмите от заседанията на Министерския съвет са служебна информация.

Съгласно ал.4 (Изм. - ДВ, бр. 4 от 2000 г., в сила от 23.12.2000 г.) препис-извлечение от стенограмата по отделните точки от дневния ред се предоставя на дирекциите, които подготвят окончателния текст на акта на Министерския съвет, както и на вносителя, когато с протокола от заседанието той е определен да подготви окончателния текст на акта. Препис-извлечения от стенограмата се предоставят от директора на дирекция "Правителствена канцелария".

Стенограмата представлява стенографски запис на реч с помощта на специални знаци, съкращения и сигли, чието използване позволява да се постигне голяма бързина на писане. Повече от очевидно е, че за работата на МС тя има значението на спомагателно средство във връзка с оформяне на волята на правителството като колегиален държавен орган. Чрез нея се документира устното обсъждане по даден въпрос, тоест изразяването на мнения, становища и препоръки на членовете на МС. Дискусиата е част от оперативната подготовка на акта на МС, който предстои да бъде приет или евентуално отхвърлен. Касае се за хронологично обособен момент от осъществяващ се във времето процес, чийто завършек е приетият акт и до който законът осигурява достъп. Прилагането на стенограмата към протокола от съответното заседание показва, че същата няма самостоятелно значение и като документ.

Спецификата на дейността на МС като върховен орган на изпълнителната власт в държавата неминуемо изисква ограничения за достъп по отношение на създаваната и съхраняваната служебна информация. След като такива са налице за самите служители в администрацията на правителството, по аргумент на чл.76, ал.4 от Устройствения правилник, с още по-голямо основание това важи за гражданите. Действително според чл. 125 от правилника Министерският съвет работи в условията на публичност при вземането и изпълнението на решенията си. Второто изречение на разпоредбата обаче гласи:...освен когато националната сигурност, опазването на държавната и служебната тайна или други важни причини налагат ограничаване на този принцип. Следователно дейността на правителството не може да бъде безконтролно на показ пред медиите и обществеността във всеки един момент, който предхожда вземането на властнически решения от особена важност за обществото и държавата и не тази цел преследва ЗДОИ. При балансиране на интересите са предвидени подходящи начини и форми за публично представяне на дейността на МС, например в чл.125-чл.129 от Устройствения правилник.

Затова, видно от т.4 на представената по делото заповед No. В-36-на министър-председателя, последният е определил по правило ограничен достъп до служебната информация в случаите по чл.13, ал.2 от ЗДОИ във връзка с чл.76,

ал.3 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация. Това ограничение обхваща материалите, внесени за разглеждане в МС, протоколите и стенограмите от заседанията.

Следователно, министър-председателят като задължен субект по чл.3, ал.1 от ЗДОИ се е възползвал от правото си по чл.13, ал.2 от закона да ограничи по принцип, а не ad hoc достъпа на гражданите до служебна обществена информация, която се съдържа в изброените по-горе документи, след като те попадат в посочените две категории. Преценката му кои са причините, които налагат това ограничение, е по целесъобразност и не може да бъде предмет на съдебен контрол. Касае се за реализирано регламентирано от закона право на оперативна самостоятелност на "органа, а не за негова преценка в условия на обвързана компетентност.

При това положение обжалваното решение от гледна точка на изискването на чл.38 от ЗДОИ съдържа необходимите реквизити по отношение на форма и съдържание. Посочено е правното - основание за отказа, в достатъчна степен кои са мотивите /фактическите основания/ за същия, датата на приемането му и реда за неговото обжалване.

Възражението на жалбоподателя, че неприемането на конкретни актове на това заседание на МС влияе върху законосъобразността на отказа, е несъстоятелно.

След като не са налице сочените в жалбата или други основания за отмяна по чл.12 от ЗВАС, същата е неоснователна и следва да се отхвърли.

Водим от горното и на основание чл.28 от ЗВАС във връзка с чл.42 от ЗАП, Върховният административен съд, пето отделение

Реши:

Отхвърля жалбата на Алексей Юрданов Лазаров от гр.София, ул."Иван Вазов" № 20, срещу решение за отказ за предоставяне на обществена информация № 03-07-10/13.08.2001 г. на директора на Дирекция "Информация и връзки с обществеността" при Министерския съвет.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на ВАС, в 14 дневен срок от съобщението за изготвянето му.

Председател: /п/ Екатерина Грънчарова

Членове: /п/ Милка Панчева, /п/ Диана Добрева