

РЕШЕНИЕ № 4694

София, 16.05.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав, в съдебно заседание на дванадесети април две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНДРЕЙ ИКОНОМОВ

ЧЛЕНОВЕ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

МАРИНА МИХАЙЛОВА

ЖАНЕТА ПЕТРОВА

ВАНЯ АНЧЕВА

при секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Лиляна Кръстанова изслуша докладваното от съдията МАРИНА МИХАЙЛОВА по адм. дело № 1543 / 2002.

Производството по делото е образувано на основание чл.33 и сл. от ЗВАС по касационна жалба на Алексей Юрданов Лазаров от град София, чрез пълномощника си адв. Кашъмов против решение от 08.01.2002 година, постановено по адм.дело №7189/2001 година на Върховния административен съд-Пето отделение.

Оплакванията в касационната жалба са за неправилност на решението поради допуснати нарушения на материалния закон при постановяването му - отменително основание по чл. 218б, ал.1, б. "в" ГПК.

Ответникът - Министерски съвет на РБългария оспорва касационната жалба и излага писмено становище за нейната неоснователност.

Представителят на Върховната административна прокуратура счита касационната жалба за неоснователна, а обжалваното решение - за правилно.

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

С обжалваното решение тричленен състав на Върховния административен съд е отхвърлил жалбата на Алексей Юрданов Лазаров срещу решение за отказ за предоставяне на обществена информация №03-07-10/13.08.2001 година на директора на Дирекция "Информация и връзки с обществеността" при Министерски съвет. Производството пред тричленния състав е било образувано по жалба на касационния жалбоподател срещу цитирания отказ на административния орган, постановен по негова молба от 31.02.2001 година, с която е поискал да му бъде предоставена стенограмата от заседанието на Министерския съвет, проведено на 26.07.2001 година. С изричен отказ от 13.08.2001 година Министерския съвет е отказал на жалбоподателя достъп до поисканата от него информация, като в мотивите на отказа се е позовал на разпоредбата на чл. 37, ал.1, т.1 във вр. с чл. 13, ал. 2, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/, обосновавайки отказа с обстоятелството, че стенограмата от заседанието на МС е документ, свързан със служебната дейност

на правителството и няма самостоятелно значение, като в нея е отразена волята на правителството по повод подготовката на актовете му.

В мотивите на обжалваното решение е прието, че отказа на Министерския съвет е законосъобразен. Според тричленния състав обжалвания отказ правилно е мотивиран с нормата на чл. 37, ал.1, т.1 във вр. с чл. 13, ал.2, т.1 от ЗДОИ - тъй като исканата стенограма е свързана с оперативната подготовка на актовете на Министерския съвет и няма самостоятелно значение. Съдът е приел, че изброяването в нормата на 13, ал. 2, т.1 от закона не е изчерпателно, а примерно и с пояснителен характер. На практика разнообразни документи могат да имат отношение към подготовката на актовете на органите, така че изчерпателното им изброяване в закона е невъзможно. Всички тези материални носители на информация имат ясно очертан общ признак - информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете и няма самостоятелно значение. Според тричленния състав, в случая министър - председателя 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 достъпа на гражданите до служебна обществена информация, която се съдържа в посочените документи, след като те попадат във визираните две категории. Преценката на административния орган кои са причините, налагащи 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. Обсъден е и въпросът за неприемане на конкретни актове на това заседание на МС, като според съда това не влияе върху законосъобразността на отказа.

Така постановеното решение е неправилно, като постановено при допуснати нарушения на материалния закон.

Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация е конституционно гарантирано с разпоредбата на чл. 41, ал.1 от Конституцията на Р България. Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени със Закона за достъп до обществена информация, в чл. 2 на който е дадено определение на обществена информация по смисъла на този закон. Според това определение обществена информация е "всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно задължените по закона субекти". Така дадената легална дефиниция на понятието "обществена информация" не дава точна представа на гражданите какво представлява информацията, която следва да им даде възможност да си съставят собствено мнение". Понятието "информация" е дефинирано в българския тълковен речник /издателство "Наука и изкуство 2001 година-четвърто преработено издание/ като 1. Предадено или получено съобщение, сведение, знание за някого или за нещо, 2. Служба, която дава такива сведения. и 3. Сведения, знания за предметите и процесите в света, възприемани, натрупвани и предавани от човека, от специални устройства и др. Следователно понятието "обществена информация" следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или за нещо, свързано с обществения живот в страната, респ. за дейността на задължените по чл. 3 от ЗДОИ субекти. Достъпът до обществена информация е от голямо значение в демократичното общество с оглед осигуряване на прозрачност на държавната администрация и наличието на информация по въпроси от обществен характер. В препоръка /2002/ 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите -

членки относно достъп до официални документи е прието, че "широкия достъп до официални документи дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формират критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес-

-повишава ефективността и ефикасността на администрацията и подпомага поддържането на нейната почтеност, като предотвратява риска от корупция-
-допринася за утвърждаване легитимността на администрацията като организация за предоставяне на обществени услуги и за укрепване на доверието на обществеността в държавните органи."

В разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ е дадена законова възможност на всеки гражданин на РБългария 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 държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. В конкретния казус административния орган е мотивирал отказа си да предостави поисканата от жалбоподателя информация с разпоредбата на чл.13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, т.е. със законово ограничение на правото на достъп до служебна обществена информация, визирано чл. 7, ал.1 от закона. Административният орган обаче е задължен с текста на чл. 38 от ЗДОИ в решението си за отказ за предоставяне на обществена информация да посочи правното и фактическо основание за отказ по този закон, при наличие на изпълнена процедура по глава Трета от закона / чл. 24 и сл./ В текста на чл. 24, ал.1 от ЗДОИ се предвижда, че достъпът до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване, като съдържанието на заявлението е уредено в чл. 25, ал.1 от закона. Това заявление следва да съдържа реквизитите по чл. 25, ал.1, точки 1 до 4 от ЗДОИ, като в т.2 се изисква то да съдържа ОПИСАНИЕ на исканата информация. Постъпилото от касационния жалбоподател заявление не отговаря на изискванията на чл. 25, ал.1, т.2 от закона - т.е. то не съдържа описание на поисканата информация. Същото е редактирано общо и се сочи само предпочитаната форма за предоставяне на информация - изискване по т.3 на ал. 1 на чл. 25 от закона. Административният орган също не е изпълнил 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 общо, административния орган следва да уведоми заявителя за това, който има право да уточни предмета на исканата обществена информация. Ал.2 на чл. 29 от ЗДОИ дори предвижда като санкция за заявителя при неуточняване на предмета на исканата информация до 30 дни, заявлението му да бъде оставено без разглеждане. При липса на описание на исканата информация постановения от административния орган отказ е в нарушение на посочените по-горе разпоредби на закона и също не съдържа необходимите фактически и правни основания, въз основа на които съдът следва да упражни контрола си за неговата законосъобразност. Предвид на това тричленния състав се е произнесъл по административен акт, който не съдържа мотиви по смисъла на чл. 15, ал. 2 от ЗАП, към който по правилото за субсидиарно приложение препраща разпоредбата на чл. 11 от ЗВАС. При липса на мотиви на административния акт, съдът не може да замества волята на административния орган, нито да излага други мотиви, различни от тези, които е имал органа. В този смисъл не може да бъде извършена и проверката за законосъобразност на

административния акт по реда на чл. 41, ал.3 от ЗАП. Освен това при така постановения отказ при данните, че на посоченото заседание на МС не са взети решения, т.е. не се е стигнало до изготвяне на актове на този колективен орган, то и приложимата правна норма, посочена като правно основание на постановения отказ, не може да бъде разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ, тъй като същата предвижда ограничаване на достъпа до служебна обществена информация само тогава, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение. Когато молителят посочи вида на исканата от него информация, то и за административния орган би възникнало задължението да отговори по какви въпроси са били обсъжданията на конкретното заседание, по кои от тях са взети или предстои да бъдат взети решения, дали представляват държавна или друга защитена от закона тайна, предвид на което достъп до разискванията по тях и до самите решения не може да бъде осигурен, или са извън тази категория и могат да бъдат предоставени на гражданина, поискал обществена информация. В тази насока са и разпоредбите на Закона за защита на класифицираната информация /обнародван в Д.в. бр.45/30.04.2002 година/, в приложение №1 към чл. 25 на който е изработен списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна. Само при адекватна формулировка може да се определи дали дадена обществена информация представлява държавна или друга защитена тайна. Целта и на ЗДОИ е да бъде предоставена на гражданите всяка обществена информация, която не от категориите, свързани с държавна или друга защитена от закона тайна.

Предвид на изложеното обжалваното решение следва да бъде отменено и вместо него настоящата инстанция да постанови друго по съществото на спора, с което да отмени отказ № 03-07-10/13.08.2001 година, като върне преписката на административния орган за ново произнасяне съобразно указанията на съда, дадени в мотивите на решението.

Воден от горното, на основание чл. 40, ал. 2 от ЗВАС, Върховният административен съд-ПЕТЧЛЕНЕН състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение от 08.01.2002 година, постановено по адм.дело №7189/2001 година на Върховния административен съд-Пето отделение и вместо него **ПОСТАНОВЯВА:**

ОТМЕНЯ отказ №03-07-10/13.08.2001 година на директора на Дирекция "Информация и връзки с обществеността" при Министерския съвет.

ВРЪЩА преписката на Министерския съвет за ново произнасяне съобразно указанията на съда, дадени в мотивите на решението.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

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

секретар: **ЧЛЕНОВЕ:** /п/ Александър Еленков

/п/ Марина Михайлова

/п/ Жанета Петрова

/п/ Ваня Анчева

М.М.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯТА ДОКЛАДЧИК:

Постановеното решение от тричленния състав е правилно, като постановено при спазване разпоредбите на материалния закон. Правото на всеки български гражданин да търси информация е конституционно гарантирано с разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията на РБългария. То е предоставено на всички, като ограничаването му се извършва само в случаи, когато информацията представлява държавна или друга защитена от закона тайна, за която съществуват предвидени от закона основания за опазването ѝ, или се засягат чужди права-ал. 2 на чл. 41 от Конституцията. Този конституционно защитено право на всеки да търси и получава информация е регламентирано и в разпоредбата на чл. 4, ал.1 от ЗДОИ, съгласно която "всеки гражданин на РБългария има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация". В чл. 7, ал.1 от закона са визирани хипотезите, в които достъпът до обществена информация може да бъде ограничен и това ще се извърши в случаи, когато тя представлява държавна или друга защитена от закона тайна в случаите, предвидени със закон. Ограничение до достъпа до служебна обществена информация е предвидено и с разпоредбата на чл.13, ал.2 от ЗДОИ, като чл. 13, ал.2, т.1 от ЗДОИ дава правомощия на административния орган да откаже достъп до служебна обществена информация, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение, и в скоби изброява, че това могат да бъдат мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации. Следователно буквалното тълкуване на текста в скобите означава, че мненията и препоръките могат да бъдат волеизявления както на друг орган, така и на самия орган, издаващ съответния акт. Още в по-голяма степен това се отнася до становищата, които могат да бъдат дадени при подготовката на акта от всеки министър - член на административния орган. С оглед на тези съображения без значение е дали изброяването в скоби е изчерпателно или примерно, тъй като информацията, свързана с оперативната подготовка на актовете винаги може да представлява мнения и становища на самите министри, мнения и препоръки, изготвени от други органи, както и консултации, в случай на необходимост от такива. Без значение е и обстоятелството, дали на конкретното посочено заседание на Министерския съвет са изготвени актове, или само са подготвени такива, които ще бъдат изготвени на следващи заседания, или подготовката няма да доведе въобще до приемане на решение на органа. Законодателят не е направил такова разграничение в разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ, като е дал оперативна самостоятелност на административния орган да откаже винаги достъп до обществена информация, когато тя е свързана с подготовката на актовете му и няма самостоятелно значение. В конкретния случай не е имало спор по делото, че на цитираното заседание на МС не са взети решения, т.е не са изготвени конкретни актове. Що се касае до твърдението на жалбоподателя, че съгласно разпоредбата на чл. 13, ал.2, т.1 ЗДОИ следва да бъде тълкувана във връзка с нормата на чл. 13, ал.4 от ЗАП, като мнението следва да бъде

волеизявление на друг орган, то не може да бъде споделено. Чл.13, ал.4 от ЗАП урежда случаите, в които административния орган може да поиска съгласието или мнението на друг орган, а разпоредбата на чл. 13, ал.2, т.1 от ЗДОИ включва както мнения и препоръки, издадени от друг орган, така и такива, които са изготвени от самия административен орган.

При постановяване на решението на петчленния състав по същество се излиза извън предмета на жалбата и направените в нея искания от жалбоподателя. Жалбоподателят е поискал да му бъде предоставена информацията, съдържаща се в стенограмата на МС от 26.07.2001 година-т.е. становищата на министрите по подготовката на решенията, които е взел или предстои да вземе МС, а не вида на въпросите, по които са правени обсъждания. В този смисъл това решение е недопустимо, поради произнасяне на съда извън предмета на жалбата, с която е сезиран.

Следва да се има предвид и обстоятелството, че с разпоредбата на чл. 125 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация се въвежда принципа на публичност в работата на МС при вземането и изпълнението на решенията му, освен в случаите, когато националната сигурност, опазването на държавната и служебна тайна или други важни причини налагат ограничаване на този принцип. Ограничението на принципа на публичност освен в случаите на опазване на държавна или служебна тайна, е направено със закон /нормата на чл. 13 от ЗДОИ/, поради което е приложим текста на нормативния акт от по-висока степен. Освен това с чл. 66 до 79 от Устройствения правилник не е уреден въпроса дали заседанията на МС са публични или закрити, предвид на което този въпрос е предоставен на неговата оперативна самостоятелност.

Предвид на горното решението на тричленния състав като постановено при спазване разпоредбите на материалния закон и при липса на съществени нарушения на процесуални правила, следва да бъде оставено в сила.

СЪДИЯ-ДОКЛАДЧИК: