

Определение No. 8645/2001

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав, в закрито заседание в състав:

Председател: Андрей Икономов

Членове: Алесандър Еленков, Жанета Петрова, Захаринка Тодорова, Таня Радкова
изслуша докладваното от съдията Александър Еленков по адм. дело Мо.6393 / 2001.

Производство по чл.213 и сл. от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) във връзка с чл.11 и чл.20,ал.3 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС).

Образувано е по частна жалба на сдружение "Център за независим живот", подадена от неговия пълномощник адвоката Александър Кашъмов от гр.София, срещу определение № 5482/10.07.2001 г. по адм.д.№ Т763/2001 г. на Върховния административен съд, пето отделение.

Частната жалба е подадена в срока то чл.214,ал.1 ,ГПК и е допустима, а разгледана по същество е основателна.

С посоченото определение тричленен състав на Върховния административен съд, пето отделение, е оставил без разглеждане жалбата на сдружението срещу непроизнасянето на министъра на труда и социалната политика по заявление за предоставяне достъп до информация и е прекратил производството по делото. За да постанови този резултат тричленният състав е приел, че по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е допустимо обжалването само на актовете, постановени изрично при хипотезите на чл.28,ал.2 и чл.38, т.е. при наличие на връчен по съответния ред изричен акт. В специалните разпоредби на този закон не била предвидена норма, съответстваща на разпоредбата на чл.14,ал.1 от Закона за административното производство (ЗАП), поради което непроизнасянето на съответния орган в установения срок не можело да се счита за мълчалив отказ, който да подлежи на съдебно обжалване. При наличие на процесуална уредба в специален закон се дерогира действието на разпоредбите от общия закон, ако между нормите има противоречие, както е в конкретния случай. Затова, според тричленния състав, в този случай нямало отказ по смисъла на чл.38,ЗДОИ, който да подлежи на съдебен контрол и жалбата била без предмет.

Тези изводи на тричленния състав са неправилни.

Всъщност основният въпрос, на който следва да се даде отговор с това определение, е възможно ли е да съществува мълчалив отказ на достъп до обществена информация. На този въпрос Върховният административен съд, петчленен състав, намира, че следва да се даде положителен отговор по следните съображения:

Всеки има право да търси и получава информация, гласи чл.41 ,ал.1 ,изр.първо от Конституцията на Република България. А ал.2 допълва: "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. Това конституционно признато право на информация е свързано и с насрещно задължение на администрацията: "При осъществяване на своята дейност администрацията е длъжна да предоставя информация на гражданите, юридическите лица

и органите на държавната власт по ред, определен със закон", гласи нормата на чл.2,ал.3 от Закона за администрацията (ЗА). Този закон е Законът за достъп до обществена информация, в чийто чл.2,ал.1 понятието (терминът) "обществена информация" е дефинирано така: "Обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с общественния живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти". Отговор на въпроса кои са задължените по закона субекти дава нормата на чл.3. Първите, които са посочени като задължени субекти за осигуряване на достъпа до обществена информация, са държавните органи и органите на местното самоуправление, т.е. администрацията е сред задължените субекти. С цялата глава трета на ЗДОИ законодателят е регламентирал процедурата за предоставяне на достъп до обществена информация. Логическите връзки между отделните разпоредби в тази глава и тяхната последователност сочат на извода, че идеята, заложена от законодателя в този закон е недопустимостта на задължен по него субект да не се произнесе в сроковете по чл.28 - 31. Впрочем идеята, че административните органи са длъжни да дават изрични отговори защо отказват да уважат направено пред тях искане, пронизва не само Закона за достъп до обществена информация, но и цялото ни законодателство. За съжаление, обаче, съществуват и случаи, при които административни органи не се произнасят в установените срокове по направени пред тях искания от граждани и юридически лица. Когато те попадат в хипотезата на чл.14,ал.1, ЗАП проблем не съществува. Проблеми възникват когато специалният закон не е въвел фикцията по чл.14,ал.1 ЗАП, т.е. не е обявил непроизнасянето в установения срок за мълчалив отказ. Да се приеме, че липсата на нарочна правна норма в специалния закон, която да създаде посочената фикция, означава липса на мълчалив отказ, на практика ще доведе до отказ от правосъдие и защита правата на гражданите, което е недопустимо. Съдът не може да откаже правосъдие, дори и когато липсва закон. Поради това Върховният административен съд, петчленен състав, и друг път е указвал, че липсата на правни норми в специалния закон, които да регламентират нещо различно от постановките в ЗАП не изключва, а напротив - обуславя неговото (на ЗАП) приложение (виж изрично в този смисъл опр.№ 5679 от 13.07.2001 г. по адм.д.№ 5190 от 2001 г.).

С обжалваното определение тричленният състав на Върховният административен съд, пето отделение, в две последователни изречения е приел две взаимно изключващи се неща: стр.3 започва с правилната констатация, че "в специалните разпоредби на ЗДОИ не е предвидена норма, съответстваща на разпоредбата на чл.14,ал.1 ,ЗАП", последвана от иначе правилния, но в процесния случай неправилен извод (който поради тази неправилност взаимно се изключва с предходния извод), че "при наличие на процесуална уредба в специален закон се дерогира действието на разпоредбите от общия закон, ако между нормите има противоречие, както е в конкретния случай. " Неправилността се състои в това, че щом в специалния закон - ЗДОИ - не съществува разпоредба, с която непроизнасянето на задължения субект в установения срок да е признато за мълчалив отказ, не може да се говори за "наличие на процесуална уредба в специалния закон, която да дерогира действието на разпоредбите на общия закон". Липсата на уредба по въпроса в ЗДОИ е равнозначна на липса на специален закон, който да изключи приложението на общия административнопроцесуален закон - ЗАП - и по-специално правилото на неговия чл.14,ал.1. В случая правилно тричленният състав е констатирал, че в ЗДОИ не съществува правило, което да урежда липсата на произнасяне от задължения субект в установения срок. Липсва и правило, което да изключва приложението на общия административнопроцесуален закон - ЗАП. А щом липсва уредба на въпроса в специалния закон, приложение ще намери общия закон. Поради това и в случаите, когато задължените субекти по чл.3,ЗДОИ не се произнесат в срок по подадено пред тях заявление за достъп

до обществена информация, ще е налице мълчалив отказ по смисъла на чл.14,ал.1 ,ЗАП, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Това е единственият правен механизъм за принуждаване на задължените по чл.3,ЗДОИ субекти да осъществят вмененото им със закона произнасяне в сроковете по чл.28-31 и във формите по чл.38,ЗДОИ.

Вярно е, че според чл.40,ЗДОИ (и в двете му алинеи) на съдебно обжалване подлежат решенията за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Това обстоятелство, обаче, не може да бъде възприето като мълчаливо изключващо съдебния контрол върху мълчаливите откази за достъп до обществена информация, защото по силата на чл.120,ал.2 от Конституцията едно такова изключване може да бъде само изрично, а не и мълчаливо.

По изложените съображения Върховният административен съд, петчленен състав, намира, че обжалваното определение е неправилно и следва да бъде отменено, а делото - върнато на същия тричленен състав за постановяване на решение по съществото на правния спор, заявен с жалбата на сдружение "Център за независим живот".

Водим от изложените мотиви Върховният административен съд, петчленен състав определи:

Отменя определение № 5482/10.07.2001 г. по адм.д.№ 1763/2001 г, на Върховния административен съд, пето отделение и връща делото на същия тричленен състав на Върховния административен съд, пето отделение, за продължаване на съдопроизводствените действия.

Определението е окончателно и не подлежи на обжалване.

Председател: /п/ Андрей Икономов

Членове: /п/ Александър Еленков, /п/ Жанета Петрова, /п/ Захаринка Тодорова, /п/ Таня Радкова