

СЪДЕБНИ ДЕЛА

ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП
ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

СБОРНИК



СОФИЯ 2002



Издава
Фондация
Програма Достъп до информация



С финансовата подкрепа на
Институт Отворено общество/COLPI
Будапеща

**СЪДЕБНИ ДЕЛА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП
ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**
Сборник

Авторски текст:
адв. Александър Кашъмов

Редактор:
д-р Гергана Жулева

© Програма Достъп до информация, 2002

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 954-9953-15-7

УВОД

Законът за достъп до обществена информация е в сила от две години, през което време граждани, журналисти и неправителствени организации активно търсят информация, упражнявайки това свое основно, защитено от Конституцията право. Усилията за защита на правото на информация пред съдилищата и за създаване на съдебна практика по закона са необходимо условие, за да бъде превърнат законовият текст в демократична практика.

*Сборникът, който **Програма Достъп до информация** представя на вниманието на читателите, отразява по-важните съдебни решения на Върховния административен съд по Закона за достъп до обществена информация.*

*Правната помощ, оказана от нашия правен екип по представените дела, е естествено продължение на работата по даването на правни консултации от 1997 г. досега на граждани, журналисти и неправителствени организации в случаи на отказ на държавни и общински органи да предоставят достъп до обществена информация. С увеличаването на броя на консултираните случаи нарастваше и търсенето на правна помощ от юристите на **Програма Достъп до информация**. Съдебните дела са резултат от желанието на гражданите, обърнали се към нас, да получат защита на накърненото си право на информация, която принадлежи на всички, но се съхранява ревностно от държавата. Воденето на тези дела в обществен интерес стана възможно благодарение на подкрепата на **Института Отворено общество – Будапеща** по проект „Съдебни дела, свързани с достъпа до информация“.*

Уводният текст в сборника е опит за кратко разглеждане на основните въпроси, които възникнаха във водените съдебни дела и оттук на пречките пред свободния достъп до информация у нас. За неговото подготвяне беше направено проучване от група юристи на съдебната практика по същите проблеми в САЩ – държавата с най-богат опит в областта на свободата на достъпа до информация.

Надявам се, че изданието ще бъде от полза за адвокатите, юрис­кон­султите, съдиите и прокурорите, които имат в практиката си дела за достъп до информация, както и за всеки, който проявява интерес към темата.

Предложеният сборник е плод на усилията на целия екип на Програма Достъп до информация.

Изказвам сърдечна благодарност за ценните бележки към настоящото издание на г-р Гергана Жулева, адв. Даниела Михайлова, Стоян Терзийски и Фани Давидова, и за изследователската работа на адв. Даниела Михайлова, Катина Клявкова, Христо Петров и Фани Давидова.

адв. Александър Кашъмов

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	3
СЪДЕБНИ ДЕЛА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	7
ОБЩИ ПРОБЛЕМИ	9
ДЕЛА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	10
СЪДЕБНИ АКТОВЕ ПРЕДИ ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	11
СЪДЕБНИ ДЕЛА СЛЕД ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	13
Търсещите достъп до информация	15
Мълчаливите откази	19
I. Допустимост на тези откази	19
II. Законсъобразност на мълчаливите откази	20
Кой е длъжен да предоставя информация по ЗДОИ?	21
Коя информация е „обществена“?	24
Формулиране на искането	27
Озаглавяване на акта за отказ	28
Ограничения. Право на частичен достъп	29
<i>Държавна тайна</i>	30
<i>Служебна тайна</i>	31
<i>Трето засегнато лице</i>	34
<i>Подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1)</i>	36
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	38

ПРИЛОЖЕНИЯ	39
<i>ДЕЛО Български Хелзинкски Комитет срещу Военна окръжна прокуратура гр. Сливен</i>	<i>41</i>
<i>ДЕЛО Григоров срещу кмета на гр. Берковица</i>	<i>57</i>
<i>ДЕЛО ИнфоЕКОклуб гр. Враца срещу секретаря на община Враца</i>	<i>69</i>
<i>ДЕЛО Караиванов срещу Министъра на икономиката</i>	<i>81</i>
<i>ДЕЛО Караиванов срещу Министъра на финансите</i>	<i>107</i>
<i>ДЕЛО Козаров срещу Министъра на труда и социалната политика</i>	<i>137</i>
<i>ДЕЛО Лазаров срещу директора на Дирекция „Информация и връзки с обществеността“ при Министерски съвет</i>	<i>149</i>
<i>ДЕЛО Лазов срещу Министъра на околната среда и водите</i>	<i>183</i>
<i>ДЕЛО Програма Достъп до информация срещу Министъра на образованието и науката</i>	<i>207</i>
<i>ДЕЛО Тотев срещу Главен Данъчен директор</i>	<i>217</i>
<i>ДЕЛО Център за Независим Живот срещу Министъра на труда и социалната политика</i>	<i>241</i>
ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	269

СЪДЕБНИ ДЕЛА

*по Закона за достъп
до обществена
информация*

адв. Александър Кашъмов

ОБЩИ ПРОБЛЕМИ

В практиката на съдилищата по делата, свързани с правото на достъп до информация, се проявяват няколко проблема:

- новостта на това законодателство;
- липсата на яснота в някои разпоредби на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и на хармонизация на други нормативни актове с него;
- съдебната практика отпреди ЗДОИ;
- проблемите на реформата в системата на правосъдието¹.

Пред административното правосъдие, в рамките на което попадат делата срещу отказите на достъп до информация, стоят и някои специфични въпроси.

Принципът на самата административна дейност се промени радикално – дефиницията ѝ на властническа дейност по подчиняване на индивидите в името на обществения интерес се промени в друга – на дейност по обслужване на отделния гражданин, който се ползва с приоритетно положение спрямо държавата като институция.

Това води до необходимост от промяна в съдебната практика, която постепенно се осъществява, макар и в условията на липсващ модерен административен процесуален закон².

При това ново определение на административната дейност съдилищата придобиват много по-значима роля в правораздаването по спорове между гражданите и институциите.

¹ В „2001 Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване“ на Комисията на ЕО се подчертава, че са необходими още усилия за изпълването на приоритетите, свързани с реформирането на съдебната система. В доклада се констатира:

„... че са необходими по-нататъшни усилия за създаване на силна, независима, ефективна и професионална съдебна система...“ и по-нататък: „**Слаб е напредъкът в укрепването на независимостта на магистратите, съдиите и ефективността на съдебната система. Този приоритет все още не е изпълнен**“, стр. 24, стр. 135.

² Тези проблеми бяха изтъкнати от съдия Александър Еленков от Върховния административен съд на Република България на кръгла маса „ЗДОИ и препоръките на Съвета на Европа“, 21.05.02 г., хотел „Радисон“, София.

ДЕЛА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Разглеждането на делата по жалби срещу откази за предоставяне на достъп до информация от съдилищата следва общата тенденция на административното правораздаване и изобщо на правораздаването в България.

Тези дела обикновено се гледат в едно заседание поради това, че не се представят допълнителни доказателства.

Все пак процесът от образуването на делото в съответната инстанция до постановяването на крайния съдебен акт е сравнително бавен, особено при положение, че поисканата информация обикновено е необходима на заявителя в кратък срок³.

В по-рано заведените дела се наблюдаваше по-дълъг период между съдебните прения и постановяването на решението в сравнение с другите дела, което вероятно се дължеше на факта, че правната материя е съвсем нова и липсва създадена практика.

През 2002 г. делата вече се решаваха чувствително по-бързо от някои съдебни състави.

³ Дори и промени в законодателството, предвиждащи по-бързи съдебни производства, няма да решат този проблем. Неговото задоволително решаване е възможно единствено посредством създаването на институцията на омбудсман, комисия или комисар за защита на правото на информация, подобен на Комисията за защита на личните данни. Такава институция съществува в много държави.

СЪДЕБНИ АКТОВЕ ПРЕДИ ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Преди приемането на Закона за достъп до обществена информация бяха заведени няколко дела срещу отказ на различни институции да предоставят информация на граждани или юридически лица с нестопанска цел.

В архива на *Програма достъп до информация* се съдържа информация за пет такива дела, жалбите по три от които са изготвени от правния екип на фондацията.

Във всички тези случаи жалбите са били намерени за недопустими от съставите на Върховния административен съд. Най-често се излага доводът, че не е налице конкретно задължение за съответната запитана институция да предоставя достъп до информация, тъй като такива задължения не са описани в нормативния акт, уреждащ правомощията на тази институция⁴.

Със свое определение от 1999 г. петчленен състав на Върховния административен съд, прави още по-генерален извод, като приема, че правото на гражданите на информация, прогласено от чл. 41, ал. 2 от Конституцията, „не е регламентирано с доразвиването му в отделен закон, който да посочи начина на осъществяване даването на информация като процедура, ограничения, форми“⁵.

Друг въпрос, който възникна в делата, образувани и решени преди приемането на ЗДОИ, бе този за кръга на лицата, имащи право на достъп до информация. Според тричленен състав на Върховния административен съд чл. 41, ал. 2 от Конституцията „визира правото на гражданите, а не на юридическите лица да получат информация по въпроси, които представляват за тях законен интерес ...“⁶.

По-различно становище изразява петчленен състав на Върховния административен съд, като отменя определение на друг тричленен състав за прекратяване на дело, образувано по жалба срещу отказ да се предостави достъп до информация.

⁴ Определение № 1893/19.04.99 г. по адм. д. № 5635/1998 г.; определение № 1091/24.02.00 г. по адм. д. № 3147/1999 г.; определение № 138/14.01.00 г. по адм. д. № 1950/1999 г..

⁵ Определение № 4311/ 28.07.1999 г..

⁶ Определение № 138/14.01.00 г. по адм. д. № 1950/1999 г..

В съдебния акт се констатира, че сдружението жалбоподател *„има право да търси, получава и разпространява информация, свързана с проблемите на околната среда – чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България“*⁷.

Посочените дела са неделима част от дейността на съдилищата, свързана с проблематиката на правото на достъп до информация.

Самият факт на съществуването на подобни дела преди приемането на ЗДОИ е свидетелство за интерес на гражданите към съдебната защита на това гарантирано им от Конституцията право.

В същото време становищата на съда свидетелстват за липса на воля да се признае прякото действие на Конституцията в това отношение, обусловена от множество причини, включително от тълкуването на Конституционния съд в Решение № 7 по к.д. № 1 от 1996 г.⁸.

⁷ Определение № 5973/15.12.98 г. по адм. д. № 4652/1998 г.:

Председател Николай Урумов;

членове: Сребрина Христова, Александър Еленков, Йорданка Костова и Боян Магдалинчев; докладчик Александър Еленков.

⁸ Според Конституционния съд *„от това право (правото на всеки да търси и получава информация, прогласено от чл. 41, ал. 1 от Конституцията) 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“*. Следва да се изтъкне, независимо от направената забележка, че посоченото решение е от фундаментално значение за тълкуването на конституционен гарантираната свобода на изразяване и информация и е сериозна крачка в посока на установяването на демократичните принципи в българското право.

СЪДЕБНИ ДЕЛА СЛЕД ВЛИЗАНЕ В СИЛА НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Първият известен в *Програма Достъп до информация* отказ, основан на Закона за достъп до обществена информация, е с изходящ номер от 18.07.00 г., т.е. 11 дни след обнародването на закона на 7.07.2000 г., а първият случай, в който гражданин потърси помощта ни, датира от около месец по-късно.

Към месец август 2002 година *Програма Достъп до информация* е оказала съдействие за изготвянето на около 40 жалби до съдилищата на граждани и неправителствени организации срещу отказ да им се предостави достъп до информация⁹.

Тридесет и три са делата, по които фондацията оказва правна помощ. От тях 10 са висящи пред първоинстанционните съдилища, 4 – пред касационната инстанция, 1 е повторно висящо пред първоинстанционния съд, 1 е прекратено като недопустимо с влязло в сила определение, 1 е прекратено като недопустимо и не е влязло в сила, а по 16 има решения, от които половината са влезли в сила. Отделно по няколко дела жалбоподателите са си оттеглили жалбите, защото междувременно им е предоставена поисканата информация.

За първото полугодие на 2002 г. броят на проведените съдебни заседания по подкрепяните от фондацията дела са близо два пъти повече от цялата предходна година¹⁰.

Делата, по които ПДИ предостави безплатна адвокатска защита, бяха подбрани въз основа на няколко критерия: общественият интерес от получаването на исканата информация, необходимостта от съдебно тълкуване на неясни разпоредби на закона, които са от съществено значение за приложението му и невъзможността на искащия информация да финансира сам защитата на нарушеното си право.

⁹ Информация за делата, водени от ПДИ четете тук:
http://www.aip-bg.org/dela_bg.htm

¹⁰ По-важните съдебни дела са представени в настоящия сборник като приложения. В текста те са отбелязани в курсив.

Същевременно граждани и неправителствени организации подадоха жалби и самостоятелно¹¹.

От влезлите до средата на месец август 2002 година в сила осем решения пет са в полза на жалбоподателите, а в три жалбите са отхвърлени¹². В шест от осемте дела, по които крайният акт не е влязъл в сила, жалбите са уважени, в едно жалбата е отхвърлена и едно дело е прекратено¹³.

В споменатите решения, както и в някои влезли в сила определения, съдилищата разгледаха някои важни въпроси, например този за допустимостта на жалбите срещу мълчаливите откази, за законосъобразността на тези откази, за кръга на задължените да предоставят информация субекти, за прилагането на института на съгласието на третото засегнато лице. Има и въпроси, поставени в жалбите, по които липсва произнасяне – типичен е случаят с т.нар. частичен достъп.

Част от въпросите, които бяха дискутирани при публичното обсъждане на Закона за достъп до обществена информация преди неговото приемане от Народното събрание, бяха поставени и в съдебните дела, било от жалбоподателя, било от ответника или по инициатива на съда.

Същевременно възникнаха и нови, необсъждани по-рано въпроси.

¹¹ Например бяха заведени две дела от адв. Михаил Екимджиев и адв. Снежана Стефанова от Асоциацията за европейска интеграция и права на човека срещу откази на председателя на Пловдивския окръжен съд да предостави информация за броя на поисканите и дадените за определен период разрешения за използване на специални разузнавателни средства, броя на делата, в които са представени доказателства, събрани чрез специални разузнавателни средства и броя на уведомленията за предсрочно прекратяване на използването на такива средства.

¹² Следва да се отбележи, че по едно от делата жалбоподателят – Инфоеко клуб – Враца, доброволно се отказа да подава касационна жалба срещу решението, тъй като благодарение на изложените мотиви към съдебното решение намери по-бърз начин да се сдобие с исканата информация. Конкретен практически резултат от делото беше, че кметът на община Враца определи лице, което да е отговорно за предоставянето на достъп до информация в общината (*a.g.* № 45/02 г. по описа на ОС – Враца).

¹³ Делото е прекратено като недопустимо поради липса на правен интерес и на административен акт, според съда.

Търсещите достъп до информация

От жалбоподателите по делата срещу откази на информация 18 са неправителствени организации, а 15 – граждани. Практиката показва разнообразие на информацията, която се търси.

Информацията е необходима на неправителствените организации за извършване на услугите, които предлагат, голяма част от които са в сфери, които доскоро бяха монопол на държавата. Поради това те се оказват упорити търсачи на информация, готови да съдят държавата при всеки отказ, за да си осигурят свободен достъп от дадена информация за в бъдеще. Подобно е упорството и на някои граждани, които искат да си изяснят точно кой и защо е постъпил несправедливо спрямо тях, лишавайки ги от определени правни възможности – напр. да реализират успешно някое от правата по реституционните закони, по наемно или друго облигационно правоотношение с общината и др.

Журналистите се интересуват в голяма степен от активно предоставяната от държавните и общински институции информация. При искане на информация те предпочитат устните запитвания по ЗДОИ, което е разбираемо – обикновено за тях информацията е нужна начаса, а не след 14 дена и не проявяват интерес към защитата на правото си на информация пред съдилищата.

Все пак понякога има изключения от това правило, тъй като с времето журналистите започнаха да разбират, че е необходим натиск за осигуряването на постоянен свободен поток информация в някои области на държавното управление, където рядко „прониква дневна светлина“.

Така например журналистът от в. „Капитал“ Алексей Лазаров постави въпроса за достъпността на стенограмите от заседанията на Министерския съвет¹⁴.

Постъпилите в Програма Достъп до информация случаи разкриват интересна картина на ползването на ЗДОИ.

Реформирането на цели сфери от управлението като здравеопазването и социалното подпомагане естествено събуди интерес у граждани и неправителствени организации за получаването на повече информация за това как се разходват обществените средства в тези сфери.

Така например цялостната реформа в системата на здравеопазването доведе до фокусиране на вниманието върху бюджетните разходи на

¹⁴ Вж. Приложения: *Дело Лазаров с/у Министерски съвет*.

Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Сдружението на общо-практикуващите лекари – гр. Велико Търново подаде десет заявления до Районната здравноосигурителна каса – гр. В. Търново, препратени впоследствие до НЗОК, само на три от които бе получен отговор.

В случая очевидно е налице съвпадане между интересите на лекарите, които искат прозрачност с оглед рационалното разпределение на средствата, и чувствителността на обществото към реформирането на системата на здравеопазването и въпроса за разходването на обществените средства. Тези два интереса са насочени в крайна сметка към по-качествено медицинско обслужване.

В периода между месец март и месец юни 2002 г. бяха разгледани шест от делата по тези жалби. Исканата информация се отнася до планираните и разходваните от Районната здравноосигурителна каса във Велико Търново средства и до някои актове на Националната здравноосигурителната каса. Подобна информация продължават да търсят и други заявители.

Дело срещу отказ на директора на НЗОК да предостави информация за планирания и разходван от районните каси бюджет бе заведено и от *Института за пазарна икономика*¹⁵.

Напрежението се поддържа и от факта на безкомпромисност на директора на НЗОК в системното отказване, мъчаливо или изрично, на достъп до информация.

Споменатите дела следва да се разглеждат като част от обществения дебат относно дейността на НЗОК и натиска за нейната откритост и отчетност пред обществото.

Информация се търси и за социалната политика на държавата. През 2001 г. *Центърът за независим живот* (ЦНЖ)¹⁶ отправи искане до министъра на труда и социалната политика за копия от наличната документация относно Програма „Социален работник“, широко огласена от него в медиите.

Тъй като министърът бе споделил, че е предвидено финансиране за започването на програмата, неправителствената организация искаше да се убеди в истинността на казаното и да узнае за каква дейност е предвидено финансирането. Последвалият мъчалив отказ бе отменен от Върховния административен съд, но въпреки това и досега поисканата информация не е предоставена¹⁷.

¹⁵ Повече информация за неправителствената организация може да се открие на: www.ime-bg.org

Във връзка с доклад на тема „Политическата икономия и финансиране на правата на хора с увреждания“, изготвян по поръчка на *Центъра за независим живот, Институтът за пазарна икономика* поиска през месец юли 2002 г. от Националния осигурителен институт, Министерството на образованието, Министерството на труда и социалната политика, Фонд „Рехабилитация и социална интеграция“ и Изпълнителна агенция по заетостта информация, свързана с трансфера на средства за хора с увреждания, размера на средствата за преференции за хора с увреждания и друга необходима информация.

Всички институции с изключение на Изпълнителната агенция по заетостта предоставиха поисканата информация, макар някои от тях да закъсняха със сроковете¹⁶.

Правото на достъп до информация се упражнява в полза на по-слабите обществени групи и в областта на проблемите на малцинствата.

Така например *Българският хелзинкски комитет*, посветен на защитата на основните права на човека, се поинтересува от броя на сигналите за полицейско насилие в района на гр. Сливен и броя на образуваните наказателни дела по такива сигнали. Тъй като жертви на подобно насилие са твърде често роми, получената информация отчасти би осветлила отношението към гарантирането на техните права от страна на прокуратурата.

Отделно от това работата на прокуратурата по такива случаи естествено е от интерес за цялото общество.

Военноокръжният прокурор на гр. Сливен, до когото бе адресирано заявлението за достъп до информация издаде постановление за отказ да удовлетвори искането с довода, че не бил задължен по ЗДОИ.

¹⁶ Повече информация за неправителствената организация, която осъществява застъпничеството за създаване на по-добра среда за живот на хора с увреждания, може да се открие на: www.cil-bg.org.

¹⁷ Изпълнението на съдебните решения се оказва един неочакван и смущаващ проблем. Той ясно показва, че отношението на изпълнителната власт към съдебната допринася за неефективността на съдебната система. Така например министърът на околната среда и водите Долорес Арсенова и досега не е изпълнила съдебното решение № 9822/01г., постановено през месец ноември 2001г..

¹⁸ Възможно е тази изпълнителност да се дължи отчасти на опита на Министерството на образованието и науката и Министерството на труда и социалната политика, които загубиха съдебни дела за достъп до информация. Считаме, че в случая се проявява положителният ефект от процеса на воденето на дела в обществен интерес като средство за обучение на изпълнителната власт в прилагането на този вид законодателство.

Този довод бе причината за спора в съда относно кръга на задължените субекти по закона. Същевременно в отказа не се твърди защитата на нечие право или законен интерес.

Отказът бе отменен като незаконосъобразен от Окръжния съд на гр. Ямбол, който задължи военноокръжния прокурор да предостави поисканата информация¹⁹.

¹⁹ Делото е висящо пред Върховния административен съд.
Вж. Приложения: *Дело БХК с/у Военна окръжна прокуратура – гр. Сливен.*

Мълчаливите откази

I. Допустимост на тези откази

Един от първите поставени въпроси бе за обжалваемостта на т. нар. мълчаливи откази.

Терминът се употребява в чл. 14 и чл. 22 от Закона за административно-производство и е въведен с цел гарантиране на правата на гражданите и юридическите лица чрез административен и съдебен контрол не само спрямо актовете на органите на власт, но и спрямо тяхното бездействие.

Поради липсата на употреба на този термин в ЗДОИ в две от делата съдебният състав направи извода, че съдебен контрол при непроизнасяне в срок по заявление за достъп до обществена информация е недопустим²⁰.

Съставите на касационната инстанция по тези дела обаче възприеха противоположното тълкуване.

В едното от техните определения се излага следният довод:

*„Да се приеме, че липсата на нарочна правна норма в специалния закон, която да създаде посочената фикция (обявяването на непроизнасянето в установения срок за мълчалив отказ – чл. 14, ал. 1 от ЗАП), 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.“*²¹.

Това тълкуване на закона бе от изключително значение, тъй като в противен случай смисълът и ефективността на Закона за достъп до обществена информация щеше да се постави под въпрос с допускането на произволно и неконтролируемо мълчание на задължените субекти²².

²⁰ Вж. Приложения: *Център за независим живот с/у Министъра на труда и социалната политика (адм. г. № 1763/01 г.)*, Полина Кирева срещу отказ на Министъра на околната среда и водите (адм. д. № 280/01 г.).

²¹ Определение № 8645/16.11.2001 г. на ВАС в състав: председател Андрей Икономов, членове: Александър Еленков, Жанета Петрова, Захаринка Тодорова, Таня Радкова; докладчик Александър Еленков.

²² Цитираното определение представя нов подход към въпроса за защитата на правата на гражданите в сравнение с практиката отпреди ЗДОИ, посочена по-горе. Следва да се отбележи неговото фундаментално значение изобщо за защитата на правата на гражданите от бездействията на изпълнителната власт във всички области на нейната дейност. То се изразява в практическото приложение на прогласената в преамбюла на Конституцията воля за въздигането на правата на личността във върховен принцип.

II. Законосъобразност на мъчаливите откази

Впоследствие Върховният административен съд отмени като незаконосъобразни два мъчаливи отказа²³.

В едното от решенията тричленният състав на ВАС констатира:

„... при наличието на данни за съществуването на такава (исканата информация) съдът не може да прецени мотивите за отказ с оглед на визираните в закона материално – правни предпоставки – доколко следва да е налице изцяло такъв или ограничен такъв“²⁴.

В другото свое решение тричленен състав на ВАС отменя обжалвания мъчалив отказ като незаконосъобразен защото *„липсва административен акт, който да е постановен при спазване на установената в закона форма, поради което преписката следва се върне на административния орган за изготвяне на решение при спазване на съответния процесуален ред“²⁵.*

Пет мъчаливи отказа бяха наскоро отменени като незаконосъобразни от състави на Софийския градски съд²⁶.

²³ Решение № 1795/26.02.2002 г. по адм. д. № 7176 на Върховния административен съд, тричленен състав; Решение № 2764/25.03.02 г. по адм. д. № 1763/01 г. на Върховния административен съд, тричленен състав.

²⁴ Решение № 1795/26.02.02 г. по адм. д. № 7176/01 г.

²⁵ Решение № 2764/25.03.02 г. на ВАС, V отделение.

²⁶ Решения по адм. д. № 512/02 г. на III – В, адм. д. № 515/02 г. на III – А, адм. д. № 510/02 г. на III – Д, адм. д. № 2295/01 г. на III – В и адм. д. № 723/01 г. на III – Д на Софийския градски съд, Административно отделение.

Кой е длъжен да предоставя информация по ЗДОИ?

В практиката се постави въпросът кой точно е задължен по смисъла на закона. Този въпрос беше поставен най-вече от ответниците по делата.

Причината за поставянето му е в липсата на яснота в някои случаи кой точно в системата на една държавна или общинска институция е оправомощен да се произнесе по заявленията за достъп до информация.

Според разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ задължението е за държавните органи и органите на местно самоуправление.

В някои случаи обаче решенията за отказ да се предостави достъп до обществена информация са подписани от лица, различни от съответния орган на власт, най-често ръководители на административни звена, напр. дирекции.

В делото *Караиванов срещу Министъра на икономиката*²⁷, заведено по повод непредоставянето на протокол на Комисията по ликвидация и несъстоятелност към Министерството на икономиката, решението за отказ бе взето от директора на Дирекция „Ликвидация и несъстоятелност“. Тричленният състав на ВАС прие, че е било налице препращане. Това становище се потвърди и от петчленен състав²⁸.

Според нас, след като директорът на Дирекция не е орган на власт, не е налице препращане, а следва да се приеме, че е налице мълчалив отказ на министъра.

По-последователна с оглед следването на собствената практика на ВАС обаче е тезата, застъпена в решението на първоинстанционния съд по делото *Алексей Лазаров срещу отказ на директора на Дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“ на Министерския съвет*²⁹ (2001).

В това решение се приема, че за да се произнесе лице, различно от съответния орган на власт, е необходимо изрично овластяване по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ.

В същия смисъл се произнесе и Софийският градски съд по цитираното по-горе дело *Караиванов*, след като същото му бе изпратено по подсъдност от петчленния състав на ВАС.

²⁷ Адм. д. № 1736/01 г. на ВАС, V отделение.

²⁸ До подобен извод може да се достигне само ако се приеме, че директорът е задължен субект, с оглед разпоредбите на чл. 32 от ЗДОИ и чл. 8 от ЗАП, както и с оглед факта, че удовлетворяване на правото е възможно само ако препращането е до компетентен орган.

²⁹ адм. д. № 7189/01 г. на Върховния административен съд, V отделение.

Състав на СГС прие, че директорът, при липса на овластяване, не е бил компетентен да се произнесе по заявлението за достъп до информация и върна делото за произнасяне от компетентния орган – министъра на икономиката³⁰.

Интересен във връзка с тези въпроси бе следният случай: за да не бъде прогласена нищожността на отказ на секретаря на община Враца да предостави информация поради липса на компетентност да се произнася по заявления за достъп до информация, кметът на общината поиска с молба от съда да отмени хода на делото по същество и да насрочи ново съдебно заседание.

На това заседание негов представител представи заповед, датирана отпреди година, с която определя секретаря на общината за лице, отговорящо за предоставянето на информация.

Въпреки съмненията на процесуалния представител на жалбоподателя, че заповедта е антидатирана с цел избягване на неблагоприятно съдебно решение, определянето на такова лице в общината безспорно е положителна стъпка³¹.

В практиката възникнаха въпроси и относно т.нар. публичноправни субекти, които са задължени от нормата на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ да предоставят достъп до информация, и техните структури, например Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и нейните райони подразделения.

Бяха образувани около 10 дела по жалби на различни организации срещу откази на Националната здравноосигурителна каса да предоставя информация за бюджета си³².

В четири от делата Софийският градски съд се произнесе, че НЗОК е задължена по ЗДОИ³³.

Въпреки че разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, според която задължени да предоставят достъп до обществена информация са държавните орган и органите на местно самоуправление, изглежда ясна и не

³⁰ Каквото произнасяне липсва до настоящия момент.

³¹ Липсата на определени да работят по въпросите на достъпа до информация служители се оказа един от основните проблеми в прилагането на закона. Срв. резултатите от проучването на *Програма Достъп до информация* от месец октомври 2001 г.. Вж. www.aip-bg.org/rep-bg.htm

³² Сравнително голям брой жалби подаде Сдружение на общопрактикуващите лекари – В. Търново. Досега по две от делата Софийският градски съд отмени отказите на директора на НЗОК като незаконосъобразни (адм. д. № 512/02 г. и адм. д. № 515/02 г. по описа на Софийския градски съд).

бе породила въпроси по време на обществения дебат преди приемането на ЗДОИ, възникна въпросът дали органите на съдебната власт са задължени субекти по ЗДОИ.

Той бе поставен на форуми, но възникна и на практика, когато с постановление на Военнокръжния прокурор – гр. Сливен, през декември 2001 година бе отказан достъп до информация на *Българския хелзинкски комитет*. В постановлението бе развит доводът, че прокурорите не са държавни служители и следователно за тях не произтичат задължения от ЗДОИ. Това становище не бе споделено от Окръжния съд – гр. Ямбол, който отмени отказа като незаконосъобразен и задължи военноокръжния прокурор да предостави поисканата информация³⁴.

От особена важност е въпросът възниква ли задължение за съответната институция да се произнесе по искане за достъп до информация, когато не разполага с поисканата информация.

В едно свое решение тричленен състав на Върховния административен съд приема, че възражението на ответника, че искането е неправилно насочено, е неоснователно, тъй като *„меродавно е отправеното от заявителя писмено искане, а адресатът на заявлението е органът, който да прецени дали е компетентен да се произнесе по заявлението или следва да го препрати на друг орган“*³⁵.

Това съдебно решение е от голямо практическо значение, защото в доста случаи институциите не си правят труда да отговорят на исканията за информация, а представителите им заявяват в съдебно заседание, че тази информация се намирала другаде или въобще не съществувала.

В тези случаи възниква въпросът за ефективната защита на правото на достъп до обществена информация.

Дори и при отмяна на такъв отказ от съда като незаконосъобразен цялата процедура по търсене на информацията ще започне наново.

³³ Решения по адм. д. № 512/02 г. на III – В АО, адм. д. № 515/02 г. на III – А АО, адм. д. № 510/02 г. на III – Д АО, адм. д. № 2295/01 г. на III – В АО, всичките по описа на Софийския градски съд.

³⁴ *Решение № 48/25.04.02 г. по адм. г. № 162/01 г. на ОС – гр. Ямбол.*

³⁵ Решение № 7616/ 29.07.02 г. по ад. № 3631/ 02 г. – *Страшимир Козаров с/у отказ на Министъра на труда и социалната политика*. Председател: Екатерина Грънчарова, членове: Милка Панчева и Диана Добрева; докладчик: Милка Панчева.

Коя информация е „обществена“?

Понятието „обществена информация“ бе дефинирано неprecизно от законодателя, както отбеляза и Върховният административен съд в своята практика.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ е неясна, за разлика от разпоредбите на чл. 10 и чл. 11 и др. от ЗДОИ. В тях се посочват двата вида обществена информация – официална, обхващаща актовете на органите на власт, и служебна – създадена, получена и съхранявана във връзка с първата или по повод дейността на органите и техните администрации.

Очевидно и според съда тези разпоредби дават по-ясна представа коя информация е обществена³⁶.

В решението по делото *Й. Лазов с/у Министъра на околната среда и водите* Върховният административен съд, тричленен състав, отбелязва следното: *“Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ определя понятието „обществена информация“ като „всяка информация, свързана с общественения живот в Република България и 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.³⁷

Аргумент, че дадена информация не е обществена, досега рядко се среща като позиция на съответния задължен по смисъла на закона субект.

Такова становище досега бе изразено при отказа на копие от писмо на Главния данъчен директор³⁸ и при отказ на кмета на гр. Берковица да предостави копие от акт за общинска собственост.

До този момент няма съдебно решение, в което да се приема, че търсената информация не е обществена.

³⁶ Позоваване на тези текстове при определянето на обществения характер на исканата информация има в доста решения на ВАС.

³⁷ Решение № 9822/02 г. по адм. д. № 5736/01 г. по описа на ВАС в състав: Председател: Екатерина Грънчарова; членове: Милка Панчева и Диана Добрева; докладчик: Диана Добрева.

³⁸ Делото *Д. Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор*.

В делото на *Алексей Лазаров с/у Министерския съвет* петчленният състав на Върховния административен съд даде подробно тълкуване на понятието „обществена информация“, свързвайки го с целта на закона съобразно с международните стандарти:

„... 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.“*

При определянето на приложното поле на закона законодателят е изключил въпросите относно информацията, която се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица, от кръга на обществената информация.

Въпросът за разграничаването на информацията, предоставяна при административното обслужване, от обществената информация, се поставяше многократно на обучителните семинари, провеждани в някои областни градове с участието на представители на местната администрация и държавната администрация по места³⁹.

Той беше поставен и пред съда, поради отказа на директора на Дирекцията за национален строителен контрол – гр. Враца да предостави копие от издадено разрешение.

³⁹ Семинарите бяха организирани от Програма *Достъп до информация* и *Асоциацията на американските юристи (ABA CEEELI)* в градовете София, Пловдив, Монтана, Варна, Бургас и Русе през първата половина на 2002 г..

Според директора поисканата информация е свързана с административна услуга и не попада в приложното поле на ЗДОИ.

Кметът на гр. Берковица пък отказа да предостави на гражданин копие от акт за общинска собственост.

Окръжният съд на гр. Монтана сметна, че в случая наистина е приложим друг закон – Закона за административното обслужване на физически и юридически лица⁴⁰.

Остава неизяснен въпросът за критерия, по който следва да се разграничава предоставянето на информация в тези два случая.

Според нас, той трябва да се търси на плоскостта на характера на интереса. Ако информацията е свързана с административно действие, което представлява законен интерес за заявителя (аргумент от чл. 3, ал. 1, т. 3 от Закона за административното обслужване на физически и юридически лица), то тя не следва да се предостави по реда на ЗДОИ⁴¹.

Целта на законодателя при изключването на тези случаи от приложното поле на ЗДОИ е да не се използва по-евтината процедура за достъп до обществена информация за получаване на информация, която е от личен интерес.

Това в никакъв случай не означава обаче, че администрацията може да си позволи да отказва да предостави поискана информация на това основание⁴².

⁴⁰ Решение по адм. г. № 379/01 г. на Окръжен съд – гр. Монтана от 22.07.02 г..

⁴¹ За разлика от правото на всеки на достъп до обществена информация без оглед на интереса, което се основава на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, правото на информация, свързана с административните услуги, се основава на чл. 41, ал. 2 от Конституцията, както споделя съдия Александър Еленков в своя лекция на семинар на 26 – 28 ноември 2000 г. в гр. Хисаря, организиран от Центъра за обучение на магистратите.

⁴² В някои законодателства тези два случая на достъп до информация са уредени в един и същ акт. Така или иначе единствената разлика между тях е в приложимия закон и дъжимата такса, поради което откази, обосновани с неприложимостта на ЗДОИ, според нас са незаконосъобразни, тъй като приложимият закон следва да се издири от административния орган, а не от заявителя.

Формулиране на искането

В две от делата се постави въпросът доколко от гражданина се изисква прецизно формулиране на търсената информация. Той е свързан с тълкуването на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според която в заявлението за достъп следва да се включи описание на поисканата информация и разпоредбата на чл. 29, ал. 1, според която ако не е ясно точно каква информация се иска или пък тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата информация.

В делото *Лазаров с/у Министерския съвет на РБ* Върховният административен съд, петчленен състав, приема, че заявлението на жалбоподателя не съдържа описание на поисканата информация и е *„редактирано общо“*, при положение, че с него той е поискал да му бъде предоставено копие от стенограмата от заседанието на Министерския съвет, проведено на 26.07.2001 г.⁴³. В съдебното решение не е посочено как е възможно по-точно описание. С решение по друго дело Софийският градски съд констатира, че в заявлението не било конкретизирано каква точно информация се иска, при положение, че с него са поискани копия от два ревизионни акта, издадени в резултат на извършени ревизии в две учебни заведения в гр. Сливен през 1999 г.⁴⁴.

Според нас целта на законодателя в нормата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ не е била да се създаде един удобен за администрацията начин да отклонява искания за достъп до информация. Напротив, видно от цялата разпоредба на чл. 25 е, че в заявлението за достъп трябва да се посочат минимален брой данни с цел регистрирането му от администрацията и точното изпълнение на задълженията ѝ. Законът допуска исканията да се отправят и в устна форма – т.е. с минимални формалности. После, трябва да се има предвид при тълкуването на ЗДОИ, че административният орган винаги е поставен в по-благоприятно положение от гражданина по отношение на знанието си за исканата информация. Това е така, защото тя се съхранява именно в архива на институцията. Противно на приетото от съдилищата тълкуване, според нас в закона е употребен изразът *„описание“* вместо *„посочване“* на исканата информация именно за да се избегне възможността административните органи да дават указания от типа на: *„посочете номера на заповедта, от която искате копие“*.

⁴³ Решение № 4694/16.05.02 г. по адм. № 1543/ 02 г.

⁴⁴ Решение № 109/04.03.02 г. по адм. д. № 2001/ 01 г. – сдружение „Обществен барометър“ с/у директора на Агенцията за държавен вътрешно–финансов контрол.

Озаглавяване на акта за отказ

Във връзка с въпроса за отказите се наблюдава административна практика, която не е в съответствие със закона и създава проблеми при разглеждането на делата от съда.

В немалко случаи държавните органи или съответната им администрация се произнасят по исканията на гражданите за достъп до информация със съобщение, уведомление, писмо, което обикновено не е озаглавено.

Впоследствие, в съдебно заседание, в някои случаи процесуалният представител на ответника твърди, че уведомлението не представлявало решение за отказ и следователно не подлежало на съдебен контрол.

Съдилищата досега приемат в практиката си, че е достатъчно обжалваният акт, независимо от заглавието си, да засяга правата на искащия достъп до информация.

Ограничения. Право на частичен достъп

Най-важните въпроси във връзка упражняването на правото на достъп до информация са свързани с конфликта му с други права и защитени интереси, т.е. така наречените ограничения. Те се прилагат като изключение от правилото за свободния достъп до информацията, съобразно Решението на Конституционния съд № 7/96 г. по к.д. №1/96 г.:

„При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масова информация и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес“.

Въпреки направеното през 1996 г. от Конституционния съд тълкуване в Закона за достъп до обществена информация не беше включен съществуващият в много законодателства троен тест, според който всяко ограничение трябва да бъде предвидено в закон, да бъде прилагано само за защитата на нечие право или законен интерес и да бъде необходимо в демократичното общество, т.е. да отговаря на тестовете за вреда и баланс на интереси⁴⁵.

Сред ограниченията на правото на достъп най-чести са случаите на отказ поради наличието на служебна тайна, засягане на правата и интересите на трето лице и на ограничение по чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ.

С приемането на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация през 2002 г. ограниченията на правото на информация придобиха по-ясно съдържание, а оттук – и обемът на достъпната информация.

Някои от отказите, по жалба срещу които са образувани новите дела, са направени след влизането в сила на тези закони и следователно последните са приложими.

Правото на частичен достъп се реализира рядко, в случаи когато държавните органи предоставят копия само от някои от поисканите документи.

⁴⁵ Тези стандарти бяха ясно формулирани в Препоръка 2002 2 на Комитета на Министрите към държавите – членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. В Народното събрание е внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, донякъде в съответствие с тези стандарти.

Досега липсва случай, в който да е предоставено копие от документ със заличени параграфи или отделни изречения, които подлежат на законово ограничение. Поради това не се осъществява необходимият баланс на конкуриращите се права и правни интереси, както изисква Конституционният съд в РКС № 7 по к. д. № 1/1996 г..

В този смисъл от важност е решението на ВАС по делото *Лазов срещу отказ на Министъра на околната среда и водите*, в което се приема:

„... Освен това, дори и при наличие на изричен отказ на третите лица да бъде предоставена информация, касаеща личността им, в хипотезата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ министърът би могъл да предостави исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията за третите лица. В случая това е напълно възможно и нищо не доказва, че има основание за отказ при условията на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.“

Държавна и служебна тайна

Държавна тайна

На 30.04.02 г. бе обнародван Законът за защита на класифицираната информация, с който бе регламентирана държавната и служебната тайна.

По този начин законодателят изпълнени конституционното си задължение, възложено с разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, както я тълкува Конституционният съд в своето Решение №7/96 г. по к.д. №1/96 г.

Същевременно законът бе приет като необходима стъпка в процеса на кандидатстване за членство в НАТО, което породило известно безпокойство, че ще се използва удобният момент да бъде ограничено правото на гражданите на достъп до информация.

Тези опасения се оказаха основателни⁴⁶.

Същевременно следва да се подчертаят някои безспорни достижения на закона. Държавната тайна бе определена като информация, попадаща в категориите на списък приложение към закона, разкриването на която би довело до вреда или опасност от причиняване на вреда на интересите на националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред⁴⁷.

⁴⁶ По искане на група народни представители беше образувано конституционно дело № 11/2002 г. за обявяване на противоконституционност на четири разпоредби от ЗЗКИ. Искането за обявяване на противоконституционност на две от разпоредбите се основава на становището на *Програма Достъп до информация* от периода на обсъждането на закона в Народното събрание.

⁴⁷ Чл. 25 от ЗЗКИ.

Тези елементи трябва да бъдат кумулативно дадени, за да се приложи ограничението, свързано с държавна тайна, но е важно как ще се прилага този текст от органите на изпълнителната власт и как ще се изтълкува от съдилищата.

В закона бяха въведени и срокове, в които дадена информация може да бъде секретна, които могат да бъдат увеличавани само по изключение от Държавната комисия по сигурност на информацията⁴⁸.

Въпреки посочените разпоредби на ЗЗКИ директорът на Дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“ към Министерския съвет отказа да предостави копие от правилник за работа с документите и материалите, представляващи държавна тайна, създаден през 1980 г. В решението за отказ е посочено, че на документа е поставен гриф „секретно“, поради което той представлява държавна тайна.

Според ЗЗКИ достъпът до документ с такова ниво на класификация може да бъде ограничен до 5 години от създаването на документа⁴⁹.

Службна тайна

Законът за защита на класифицираната информация даде уредба и на служебната тайна. В чл. 26 от закона обаче се дава само определението на служебна тайна, докато конкретните категории сведения, които попадат в това ограничение на правото на информация, са описани в отделните закони, регламентиращи дейността на едни или други институции, както беше и досега. Тези актове не са приведени в съответствие с изискването за ясно посочване на защитения интерес и прецизно описване на категориите информация, достъпът до която може да бъде отказан.

Постъпилите в *Програма Достъп до информация* случаи са отпреди влизането на ЗЗКИ в сила.

⁴⁸ В зависимост от нивото на класификация (степен на секретност) информацията може да бъде държавна тайна в продължение на 5, 15 или 30 години (чл. 34, ал. 1 от ЗЗКИ).

⁴⁹ Отказът е обжалван от *Програма Достъп до информация* пред Върховния административен съд.

Досега при нас са постъпили случаи, в които задължените по ЗДОИ субекти се позовават на служебна тайна, регламентирана от Закона за вътрешен финансов контрол⁵⁰ и Данъчния процесуален кодекс (ДПК)⁵¹.

Обикновено в решенията за отказ на достъп до информация се посочва само разпоредбата, която предвижда защитена от закон тайна, без да се навеждат по-подробни доводи или доказателства, че действително поисканата информация би увредила защитения интерес.

Така например не се сочи какъв конституционно защитен интерес цели прилагането на конкретното предвидено в закон ограничение на правото на достъп, нито дали е възможно предоставянето на частичен достъп. Не се привеждат и доказателства в подкрепа на твърдението за наличие на законово ограничение, а най-често дори в обжалвания акт не са описани конкретни обстоятелства, т.е. липсва формулирано фактическо твърдение⁵².

Тази практика на органите на изпълнителната власт се „подхранва“ от неясни и широко формулирани законови разпоредби, например уредбата на понятието „служебна тайна“ в чл. 3, ал. 4 и чл. 12, ал. 3 от ЗДФК.

Непрецизната редакция на тези текстове, по наше мнение, е сред основните причини съдът, който е компетентен да се произнесе единствено по законосъобразността на отказа, да отхвърли жалбата по делото *К. Караиванов срещу отказ на Министъра на финансите*⁵³.

Същевременно въпросът каква цел преследва законът с предвиждането на служебна тайна и въпросът за възможността за частичен достъп не са изследвани в решенията.

В делото *Тотев срещу отказ на Главна данъчна дирекция* Софийският градски съд прие, че е налице служебна тайна, задължение за чието опазване произтича от чл. 12 и чл. 242, ал. 1, т. 3 от ДПК.

Жалбоподателят бе поискал копие от писмо, в което Главният данъчен директор е дал становището си за приложението на ЗУНК при запитване. Тотев изрично е подчертал в искането си за достъп, че не желае да му бъде разкривана самоличността на човека или наименованието на фирмата, поискала горепосоченото изяснение.

⁵⁰ *К. Караиванов с/у отказ на Министъра на финансите* и сдружение „Обществен барометър“ с/у отказ на Директора на агенция за държавен вътрешен финансов контрол.

⁵¹ *Д. Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор*, Институт за пазарна икономика с/у отказ на Директора на Националната здравноосигурителна каса.

⁵² Пример за това е отказът на Главния данъчен директор в делото *Д. Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор*.

⁵³ Решение № 7340/19.07.02 г. по адм. д. № 3363/02 г..

Според съда обаче служебната тайна във всички случаи се явява способ за защита на определени интереси, които законодателят е счел за необходимо да уреди, а в случая било защитено правото на всеки данъчен субект да бъде опазена тайната относно обстоятелствата, станали известни на данъчната администрация при условията на чл. 23, ал. 1, т. 7 от ДПК. Според съда не са налице условията за предоставяне на частичен достъп.

Това решение беше отменено от Върховния административен съд, а Главният данъчен директор бе задължен да предостави поисканата информация⁵⁴.

В някои случаи държавните органи, от които е поискан достъп до обществена информация, не посочват изобщо предвидена в конкретен закон тайна. Въпросът за законосъобразността на такъв отказ вече е поставен⁵⁵.

⁵⁴ Решение № 6017/ 21.06.02 г. по адм. д. № 10496/ 01 г..

⁵⁵ Дело Български Хелзинкски комитет с/у отказ на Върховна касационна прокуратура.

Трето засегнато лице

Това основание за ограничаване на правото на достъп е често срещано в практиката. В съдебните дела се срещат случаи, в които информацията, до която е поискан достъп, е свързана както с физически, така и с юридически лица.⁵⁶ В някои случаи ограничението, свързано със защитата на трето лице, съвпада с по-малко ясното ограничение за защита на служебната тайна⁵⁷. При тълкуването на разпоредбите на чл. 31 от ЗДОИ, съдът прецени, че с оглед точното им приложение е необходимо да бъде уведомено засегнатото лице за постъпилото заявление, за да се получи неговото евентуално съгласие за предоставяне на поискания достъп. При несъгласие на засегнатото лице да предостави достъп задълженият по ЗДОИ субект все пак трябва да прецени възможността да предостави частичен достъп по съответния начин и в съответния обем, така че да не разкрие защитените данни на третото лице.⁵⁸

Все още липсва произнасяне по въпроса за обхвата на данните, за които несъгласието на третото засегнато лице обвързва задължения по ЗДОИ субект.

В няколко дела е поставен въпросът, че с оглед текста на чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията третото физическо или юридическо лице изразява валидно несъгласие за разкриване на данните му само когато с това си волеизявление то упражнява свои субективни права⁵⁹.

Същевременно от мотивите към решението по делото *Лазов срещу Министъра на околната среда и водите* може да се направи изводът, че данни за дадено лице, свързани с действията му в длъжностно качество, не са предмет на това ограничение на правото на достъп.⁶⁰

⁵⁶ По делото *Лазов с/у отказ на Министъра на околната среда и водите* бе посочена връзка на отказа с данни на физическо лице, по делата на *сдружение „Инфоеколуб“ – Враца с/у отказ на секретаря на община Враца*, *Найденев с/у отказ на секретаря на община Враца*, *Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор* и *сдружение „За дивата природа – Балкани“ с/у отказ на Директора на Изпълнителна агенция „Птища“* се твърди защита на интересите на юридически лица.

⁵⁷ Например в цитираното по-горе дело *Тотев с/у Главния данъчен директор*.

⁵⁸ *Лазов с/у отказ на Министъра на околната среда и водите*. В делото *Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор* първоинстанционният съд прецени, че предоставянето на частичен достъп, така че да не се засегнат правата на третото лице, е невъзможно. Тъкмо този извод е подложен на преценката на касационната инстанция.

⁵⁹ Така например определението на лични данни на физическите лица, дадено в Закона за защита на личните данни, определя обхвата на личните данни, спрямо които лицата имат субективното право да искат от държавните органи и другите лица неразкриване. Доводът беше развит в делото *Иван Найденев с/у отказ на секретаря на община Враца*.

В това дело жалбоподателят бе поискал от Министъра на околната среда и водите копия от наказателни постановления и актове за установяване на нарушения, касаещи действията на търговско дружество, засягащи околната среда, както и копия от други документи. В отказа бе посочено, че е налице ограничение за защитата на лични данни – имената на актосъставителите и свидетелите, посочени в актовете.

С влизането в сила на Закона за защита на личните данни⁶¹ донякъде се изясни кръгът на защитените лични данни.

Същевременно множество въпроси останаха за решаване от практиката. Това се дължи на неясното определение на понятието „лични данни“ в чл. 2 от закона⁶² и на неяснотата относно приложимостта на ЗДОИ и ЗЗЛД при упражняването на правото на достъп до информация⁶³.

Неизяснен остава и въпросът за приложимостта на балансирането между обществения интерес от достъп до обществена информация и интереса на лицето за ненамеса в живота му⁶⁴.

В няколко дела възникна въпросът за кръга на защитената информация за търговците. Досега няма решение по такова дело. Спорът е за това дали търговецът е напълно свободен да определи кръга на отнасящата се за него информация, която заслужава защита, или този кръг има обективни предели.

⁶⁰ В делото се поставя въпросът за това попадат ли имената на актосъставителите в кръга на защитените от достъп данни.

⁶¹ Законът е обнародван в ДВ бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила 01.01.2002 г.

(2) *Разпоредбите на този закон 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.*

⁶² Чл. 2. (1) *Лични данни са информация за физическо лице, която разкрива неговата физическа, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност.*

(2) *Разпоредбите на този закон 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.*

⁶³ Неяснотата идва от редакцията на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД, според който молбата за достъп следва да се подаде по реда на глава пета от закона, когато информацията се съхранява в документи, съдържащи обществена информация, за която е осигурен достъп, по ред, определен в закон (т.е. ЗДОИ).

⁶⁴ Тестът е посочен като изискване в цитираното решение на Конституционния съд, но не е уреден от законите.

Разпоредбата на Закона за защита на конкуренцията, даваща определение на търговска и производствена тайна, не е достатъчно ясна⁶⁵.

Ако се допусне търговците да определят кръга на собствения си интерес без ограничение обаче, ще бъде толкова неоснователно, колкото да се приеме закон, даващ неограничено право на достъп до информация.

Ето защо кръгът от данни, свързани с евентуална търговска тайна, трябва да бъде поставен в зависимост от целта на Закона за защита на конкуренцията. Поради това не би трябвало да се позволява, например, ограничаване на правото на достъп на това основание, когато търговецът е монополист⁶⁶.

Изложените въпроси са от важно обществено значение за България с оглед проблемите на корупцията, които се появяват в областта на приватизацията и държавните поръчки⁶⁷.

Държавните и общинските институции са склонни да толерират обаче нежеланието на търговските дружества да бъде предоставена отнасяща се до тях информация, свързана с големи сделки.

Такъв е случаят с отказа на Министерския съвет да предостави копие от договора с „Краун ейджънтс“ за консултантски услуги във връзка с митниците, този на Изпълнителната агенция по пътищата да предостави копие от договора със SPEA за проектиране на автомагистрала „Струма“ и отказа на кмета на община Враца да предостави копие от екологичната карта, изготвена във връзка с предполагаемото въздействие на строящата се бензиностанция на „Лукойл“ върху околната среда.

Ето защо очакваме с особен интерес решенията на съдилищата по тези традиционни спорове за разделителната линия и баланса между общественения и частния интерес.

Подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1)

Едно от често срещаните основания за отказ е свързано с т.н. информация без самостоятелно значение – мнения, становища или препоръки,

⁶⁵ Според пар. 1, т. 7 от Допълнителната разпоредба на закона „Производствена или търговска тайна са факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки“.

⁶⁶ Този въпрос е разгледан от американските съдилища в тяхната практика по Закона за свобода на информацията от 1966г. Вж. National Parks v. Morton – D.C.Cir., 1974.

⁶⁷ В последните години беше създадена необходимата правна уредба в тези сфери. Регистърът на обществените поръчки е публичен съгласно Закона за обществените поръчки от 1999 г., а голяма част от документацията, свързана с приватизацията, е достъпна съгласно Наредба за условията и реда за предоставяне на информация, съставляваща служебна тайна, при продажбите по Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия от 2001г..

изготвени в хода на подготовката на актовете на органите на власт. Тъй като законовата разпоредба предвижда в тази хипотеза държавните органи и другите задължени по закона субекти да действуват в условията на оперативна самостоятелност, то съдебният контрол се простира само до определянето на рамките на правомощието по чл. 13 и на съобразяването на целта на закона при вземане на решение за отказ.

В тази връзка се появиха разнообразни въпроси относно отказите, основани на този текст. Един от въпросите е относно разширителното или стеснителното тълкуване на израза „оперативна подготовка на актовете“. В делото *Лазаров срещу отказ на Директора на дирекция Пресцентър и връзки с обществеността* към Министерския съвет, възниква въпросът представя ли моментът на обсъждането на даден проект за акт от министрите част от фазата на оперативната подготовка на актовете⁶⁸. Въпросът за достъпа до протоколите и стенограмите от обсъжданията, извършвани от различни колегиални органи на власт, възникна и в други дела⁶⁹. Същевременно се постави и въпросът за достъпа на протоколи от замервания на шума, извършени от органите на ХЕИ, които също бяха отказани на това основание⁷⁰. Изглежда, че съдебната практика по този текст от ЗДОИ ще бъде от решаващо значение за приложението на закона и съответно – за степента на откритост на дейността на органите на изпълнителната власт пред обществото.⁷¹ В зависимост от тълкуването, което се възприеме, ще бъде необходимо или застъпничество за Закон за правителството на слънчева светлина – ако съдилищата сметнат, че такава информация не е общодостъпна по ЗДОИ, или задълбочаване и развиване на практиката, ако преценят, че различните видове записи от заседания не попадат в ограничението на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

⁶⁸ Първоинстанционният съд отхвърли жалбата. Решението на касационната инстанция бе в полза на жалбоподателя, без да се дадат обаче ясни указания как да процедира задълженият по ЗДОИ субект в такива случаи.

⁶⁹ Полина Кирева срещу отказ на Министъра на околната среда и водите, *Караиванов с/у Министъра на икономиката (първо дело)*.

⁷⁰ Национално сдружение „Екогласност“ с/у отказ на Директора на Дирекция „Здравна профилактика и държавен санитарен контрол“ към МЗ.

⁷¹ С оглед гарантирането на правото на всеки гражданин на достъп до информация от подобен характер, в САЩ е приет отделен Закон за правителството на слънчева светлина, който въвежда нарочен принцип на публичност на заседанията на всички органи на изпълнителната власт и респ. на достъп до записите от тези заседания. Правото на достъп може да бъде ограничавано само на основание на предвидените в закона основания, но не и по усмотрение на съответния орган.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Практиката в развитите демократични общества показва, че както и в случая с останалите човешки права, гражданите държат бъдещето си в собствените си ръце.

Следователно тяхното образование в това как да упражняват правото си на достъп до информация, съхранявана от техните институции, е от първостепенно значение.

За да има резултати, то трябва да върви ръка за ръка с обучения на администрацията по прилагането на това законодателство, с напредването на съдилищата в тълкуването му и с подобряването на законовата уредба.

Оказването на правна помощ на гражданите и техните организации и воденето на дела в обществен интерес се оказва една жива форма, която е в състояние да придаде допълнителна сила на всички тези дейности и да събере заедно в практически ситуации хората и излъчените от тях представители на изпълнителната и съдебната, а задочно – и на законодателната власт, за да отстояват, макар и в много случаи – в противопоставяне, ценностите на демократичното общество, което има за своя единствена цел свободата.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ДЕЛО

Български Хелзинкски Комитет
срещу
Военна окръжна прокуратура гр. Сливен

Решено от Окръжен съд гр. Ямбол
по адм. д. №162/01
от 28 март 2002 година

**ДО ВОЕННА ОКРЪЖНА
ПРОКУРАТУРА – ГР. СЛИВЕН,
КОПИЕ: ГЛАВНА ПРОКУРАТУРА**

**ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП
ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

Уважаеми дами и господа,

Български хелзинкски комитет е неправителствена правозащитна организация, член на Международната хелзинкска федерация по правата на човека. Организацията е регистрирана като сдружение на граждани по Закона за лицата и семейството с решение на СГС от 1993 г.

Моля на основание на Закона за достъп до обществена информация (ДВ. Бр. 55 от 2000 г.) да ни бъде предоставена информация за това, колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Окръжна военна прокуратура гр. Сливен през 2000 и 2001 г., както и за това, по колко от тях са образувани следствени дела.

Бихме предпочели информацията да ни бъде предоставена на хартиен носител. Ако се наложи, сме готови да поемем разходите по изготвянето на исканата информация. Моля да имате предвид срока по чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ.

С уважение:

**Йонко Грозев,
Български хелзинкски комитет**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Днес, 12.12.2001г. в гр. Сливен, подписаният полк. п. ХИТОВ – военноокръжен прокурор – Сливен, като разгледах данните по преписка No. В – 1149/2001 г. образувана по повод заявление за предоставяне на достъп до обществена информация от представител на Българския Хелзинкски комитет, намерих за установено следното:

Отправеното заявление а неоснователно и не следва да бъде уважено.

Съобразно закона за достъп за обществена информация задължени субекти по смисъла на чл. 3, ал. 1 са държавните органи, или органите на местното самоуправление в Р България, които създават или съхраняват обществена информация. С оглед на тази законова дефиниция прокуратура на Р България и в частност Сливенската военноокръжна прокуратура не представлява задължен субект по смисъла на Закона за достъп за обществена информация. Това е така, защото като част от съдебната власт прокуратурата не е държавен орган и в тази насока е налице хипотеза на несъвместимост между изискванията на ЗДОИ и задълженията на прокуратурата.

Определящо значение за наличието на тази несъвместимост има смисълът, с който е използвано в чл. 68, ал. 1 от Конституцията на Р България понятието „държавна служба“. Поначало понятието „държавна служба“ се използва в административното право, където то се свързва с държавното управление и държавната администрация, т.е. с функциите на изпълнителната власт. Освен в тесен смисъл като изпълнение на административни функции държавните учреждения то схваща и по-широко – с него се обхващат и структурите на държавната администрация, чрез която изпълнителната власт осъществява функциите си по отношение на публичната собственост. За държавна служба може да се говори със специфично съдържание и в други клонове на правото, за това при липсата на еднозначно доктринално или легално определение на държавната служба смисълът и съдържанието на понятието в отделните случаи трябва да се разкрива в с конкретните цели на разпоредбите и институтите с които се свързва.

За изясняване на това понятие и статута на прокуратурата следва да се има предвид разпоредбата на чл. 132, ал. 1 от Закона за съдебната власт, формулиран по следния начин – чл. 132: „Съдиите, прокурорите и следователите, докато заемат длъжността си, не могат:

1. да бъдат народни представители, министри, заместник – министри, кметове и общински съветници;
2. (доп. – ДВ, бл.133 от 1998г.) да упражняват адвокатска професия и да извършват адвокатска дейност;
3. да заемат изборна или назначаема длъжност в държавни, общински или стопански органи.“

Очевидно е, че след като прокурорите не могат да заемат назначаема длъжност в държавен орган, те не са такива, съобразно с което в случая предоставянето на информация по силата на Закона за достъп за обществена информация е необоснован.

Редът за разгласяване на обстоятелствата по дейността на органите по разследването е уреден в разпоредбите на НПК.

Липсва пречка за предоставяне на конкретна информация съставляваща общественозначим обществен интерес по конкретно дело и по конкретен случай, но не и като формулирана статистическа конфигурация.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 180, ал.1 от НПК

ПОСТАНОВИХ:

ОТКАЗВАМ да предоставя исканата обществена информация по закона за достъп за обществена информация относно колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Сливенската военноокръжна прокуратура през 2000 – 2001 г. както и за това по колко от тях са образувани следствени дела.

Препис от постановлението да се изпрати за сведение на Български Хелзински комитет на No. А – 115/06.12.2001 г.

Постановлението може да бъде обжалвано пред Военно – апелативен прокурор – София.

**ВОЕННООКРЪЖЕН ПРОКУРОР –
СЛИВЕН
/ХИТОВ/**

**ЧРЕЗ: ВОЕННООКРЪЖЕН
ПРОКУРОР – СЛИВЕН**

**ДО: ОКРЪЖЕН СЪД – СЛИВЕН
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

ЖАЛБА

ОТ: сдружение „Български Хелзинкски комитет“,
представяван от **Красимир Иванов Кънев, председател**

ЧРЕЗ: адв. Александър Емилов Кашъмов

СРЕЩУ: отказ за предоставяне на достъп до обществена информация
по преписка № В – 114972001 г. на ВОП – Сливен

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

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На основание чл. 38, ал. 1 от Закона за административното производство (ЗАП) във връзка с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), обжалвам пред Вас отказа на Военноокръжния Прокурор – гр. Сливен да предостави достъп до поискана от сдружение „Български Хелзинкски комитет“ (БХК) обществена информация.

А. ФАКТИ

На 06.12.2001г. БХК е подал заявление изх. № А – 115/06.12.2001г. с искане за достъп до обществена информация до Военноокръжния Прокурор – гр. Сливен на основание чл. 24, ал. 1 от ЗДОИ, с което са поискани сведения за това колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Окръжна военна Прокуратура – гр. Сливен през 2000 и 2001г., както и за това по колко от тях са образувани следствени дела. По запитването е била образувана преписка под № В – 1149/2001 г. на ВОП – гр. Сливен. На 12.12.2001 г. е отказан достъп до поисканата

обществена информация с постановление на Военноокръжния Прокурор – гр. Сливен, в което е изложен доводът, че Прокуратурата не е държавен орган и следователно не е задължен субект по смисъла на ЗДОИ.

Б. ПРОТИВОРЕЧИЯ НА ОТКАЗА СЪС ЗАКОНА

Обжалваното постановление, с което е постановен отказ на достъп до обществена информация, представлява решение по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ. То е акт, с който се засяга правото ни на достъп до обществена информация, т.е. акт по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП, какъвто е всяко решение по чл. 38 от ЗДОИ. Съгласно чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ решенията за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред окръжните съдилища по реда на ЗАП. Следователно обжалваното постановление може да се обжалва единствено пред Окръжен съд – гр. Сливен, въпреки указанието в него. Това е така, защото ЗДОИ е законът, с който се урежда материята, свързана с правото на достъп до обществена информация, вкл. производството по издаването, изпълнението и контрола върху решенията за предоставяне или отказ на достъп до информация. На следващо място, съгласно чл. 116 от ЗСВ контролът на по-горестоящата прокуратура е допустим само ако законът не предвижда съдебен контрол. Тъй като в случая законът предвижда такъв, то компетентен да разгледа жалбата срещу отказа да се предостави достъп до поисканата обществена информация е единствено Окръжен съд – гр. Сливен.

Отказът да се предостави достъп до обществена информация е постановен в противоречие със закона – доводът, че прокуратурата не е задължен по ЗДОИ субект е неоснователен.

На първо място, органите на държавна власт и местно самоуправление не са единствените задължени по ЗДОИ субекти. Напротив, кръгът е по-широк, видно от чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като и според мотивите към закона „ефективното упражняване на това право дава възможност на членовете на обществото да си съставят собствено мнение за дейността както на органите на държавната власт, така и на други субекти, чиято дейност има **обществен характер**“. В съответствие с така формулираната цел на закона задължени да предоставят достъп до информация са и т.н. публичноправни субекти (чл. 3, ал. 2, т. 1). Смисълът на разпоредбата на чл.3, ал. 2, т. 1 е ясен – да се избегне проблемът на едно чисто формалистично, стеснително тълкуване на понятието „орган на държавна

власт и местно самоуправление“ и да се установи задължение за всяка институция, която упражнява власт по силата на закон в полза на обществото, да предоставя достъп до обществена информация. Задължението за предоставяне на достъп до информация е своеобразно задължение за отчет на извършваната и извършена дейност пред гражданите. Органите на прокуратурата, дори и да не бяха държавни органи, каквито те все пак са, са извън всяко съмнение публичноправни субекти – те упражняват власт по силата на оправомощаващите ги специални закони – ЗСВ, НПК и др., и действията им са определени в полза на обществото и всеки негов член поотделно.

На второ място, доводът, че Прокуратурата на РБ и в частност Сливенската военноокръжна прокуратура не се явява задължен субект по смисъла на ЗДОИ е неоснователен. Извън съмнение е, че Сливенската военноокръжна прокуратура е отделна структурно – организационна единица, която има възложени със закон правомощия съгласно чл. 3, ал.2 вр. ал. 1, чл. 67, ал. 2 и др. от ЗСВ, чл. 388 – 408 от НПК. В това си качество тя е част от органите на държавна власт. Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на изпълнителна, законодателна и съдебна, а съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията тя се осъществява само по два начина – пряко от народа и чрез органите, предвидени от Конституцията. Чл. 117, ал. 2 от Конституцията недвусмислено поставя органите на прокуратурата сред правните субекти, които имат функции по осъществяването на съдебната власт. Тези правни субекти не могат да бъдат други освен органи на власт, видно от чл. 1, ал. 2 от Конституцията. В чл. 4, ал. 2 от ЗСВ съдът е наречен „орган“, което аналогично се отнася и до прокуратурата, чл. 17, ал. 1 посочва броя членове на Висшия съдебен съвет, избирани от „органите на съдебната власт.“ НПК избобилства от разпоредби, в които прокуратурата е наречена орган, напр. в глава пета.

Не може да се приеме, че понятието „държавен орган“ е различно от понятието „орган на държавна власт“. Обратно, тези две понятия са тъждествени – чл. 20 от НПК определя условията, при които компетентният **държавен** орган е длъжен да започне наказателно производство, а съгласно чл. 192, ал. 1 от НПК предварителното производство се образува от прокурора. Следователно прокурорът е държавен орган.

Изложените в обжалвания отказ съображения, засягащи понятието „държавна служба“, са неотнормими, тъй като никъде ЗДОИ не разграничава лица, носещи държавна служба от други, нито изобщо използва този термин. Единственият въпрос, който трябва да се изясни с оглед решаване въпроса за наличието на задължение да се предостави достъп до информация е дали съответният правен субект попада в приложното поле на чл. 3 от ЗДОИ.

Доводите за понятието „държавна служба“ освен че са неотнормими, са и по същество неоснователни, но този въпрос не може да бъде предмет на настоящото дело.

В. ИСКАНЕ

Предвид и на основание горното, моля Уважаемият съд да отмени като незаконосъобразен отказа на Военноокръжния Прокурор – гр. Сливен и да върне делото за произнасяне по същество със задължителни указания за прилагането на закона.

Прилагам:

1. копие от Постановление на ВОП – гр. Сливен;
2. копие от заявление вх. № А – 115/ 06.12.2001 г.;
3. копие от писмо № В 1149701 г. на ВОП – гр. Сливен;
4. копие от решение на СГС по ф.д. № 3168793 г. от 16.03.96 г.;
5. копие от решение на СГС по ф.д. № 3168793г. от 12.06.00 г.;
6. копие от мотиви към ЗДОИ;
7. адв. пълномощно.

С уважение:
(пълномощник)

РЕШЕНИЕ № 48

гр. Ямбол, 25.04.2002 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ЯМБОЛСКИ ОКРЪЖЕН СЪД, II-ро гражданско отделение, в публично заседание на двадесет и осми март през две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:АНГЕЛИНА ДИМИТРОВА

**ЧЛЕНОВЕ: РОСИЦА ЧОКОВА,
НИКОЛИНКА ОБРЕТЕНОВА**

При участието на прокурора Гр. Грозев и на секретаря Д.Стоянова, като разгледа докладваното от съдия **Р. Чокова** адм. гр. д. №162 по описа на ЯОС за **2002** г. и за да се произнесе взе пред вид следното:

Производството пред Ямболски Окръжен съд е образувано по жалба на Сдружение „Български Хелзински комитет“, представлявано от председателя Красимир Иванов Кънев, против отказа за предоставяне на достъп до обществена информация по преписка №В – 1149/2001 г. на ВОП – гр. Сливен относно колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Сливенската военноокръжна прокуратура през 2000 – 2001 г. и за това по колко от тях са образувани следствени дела, обективиран в Постановление на военноокръжен прокурор от 12.02.2001г.

В жалбата се излагат подробни съображения за противоречие на така постановения отказ с материалния закон – ЗДОИ. На първо място се изтъква, че обжалваното постановление, с което е постановен отказът за достъп до обществена информация от една страна представлява решение по смисъла на чл. 38 ЗДОИ и е акт по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗАП и на второ място се сочи, че прокуратурата е задължен по ЗДОИ субект с оглед мотивите и целта на закона (чл. 3, ал. 2, т. 1), тъй като нейната дейност има „обществен характер“, поради което тя е „публичноправен субект“ и като такъв е задължена да предоставя достъп до обществена информация. Искане се от съда отмяна на незаконосъобразния отказ на СЛВОП и връщане на делото за произнасяне по същество със задължителни указания за

прилагането на закона. В с.з. жалбата се поддържа изцяло по изложени в нея съображения. Претендира се отмяната и направените по делото разноси.

Въззиваемата страна ВОП – гр.Сливен в съпроводително жалбата писмо № В – 1149/ 2001 г. от 10.01.02 г. е изразила становище, че жалбата следва да бъде оставена без движение, поради обстоятелството, че прокурорското постановление не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 ЗАП и в конкретния случай постановлението, с което се отказва достъп до информация следва да се свързва с хипотезата на чл.7, ал. 1 ЗДОИ, тъй като достъпът до информация, отнасяща се до процесуалната дейност на прокуратурата е ограничен чрез разпоредбите на чл. 179, ал. 1 и чл. 191, ал. 4 от НПК и следва да се обжалва пред погорна прокуратура. Счита се, че според мотивите към ЗДОИ обсегът на закона е лимитиран безспорно в рамките на дейността на държавната администрация. Пълномощникът на въззиваемата страна военен прокурор ст. л-нт Вл. Първанов намира жалбата за неоснователна по съображения, изложени както в самото постановление и в становището на военно-окръжния прокурор, така и в с.з. и по-конкретно, че прокуратурата не е задължен субект по чл. 3 ЗДОИ и като довод противопоставя чл. 132, ал.1 ЗСВ. Освен това сочи, че е налице хипотезата на чл. 7, ал. 1 ЗДОИ, тъй като исканата информация е защитена тайна според чл. 179 ал. 1 п чл.191 ал. 4 НПК, където е фиксирана забрана за огласяване на информация от предварително производство и предварителна проверка, още повече, че в жалбата не се сочи конкретен текст от НПК и СЛВОП не е в състояние да даде исканата информация и произнасяне на прокуратурата след извършване на предварителна проверка по сигнала.

Представителят на окръжна прокурора прави възражение за некомпетентност на настоящия съд за разглеждане на жалбата и като компетентен орган по жалбата срещу постановлението на СЛВОП сочи съответно Военна апелативна прокуратура – София. Алтернативно пледира за неоснователност на жалбата доколкото начинът на задаване на въпроса от страна на сдружението не представлява обществена информация по ЗДОИ , тъй като отговорът на така зададеният въпрос не дава възможност на гражданите да си съставят мнение за дейността на ВОП от една страна, от друга страна се позовава на чл. 13 ЗДОИ, с който достъпът до служебна информация може да бъде ограничаван, когато е свързан с оперативната подготовка на актовете и няма самостоятелно значение.

От събраните по делото доказателства съдът приема за установено от **фактическа страна** следното:

Със заявление за предоставяне на достъп до обществена информация вх. №1149/10.12.2001 г. на ВОП – Сливен, образувано в преписка №1149/2001 г. жалбоподателят е поискал от въззиваемата страна на основание ЗДОИ да му бъде предоставена информация за това, колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Окръжна военна прокуратура гр. Сливен през 2000 и 2001 г., както и за това по колко от тях са образувани следствени дела. В заявлението си жалбоподателят е посочил предпочитанието си информацията да бъде на хартиен носител, посочил е адресът си за кореспонденция и е изявил готовност за поемане разходите по изготвянето на исканата информация.

С постановление от 12.12.2001 г., изпратено на жалбоподателя с писмо № В – 1149/2001 г. от 12.12.01 г., ВОП – гр. Сливен е отказала да предостави исканата със заявлението от жалбоподателя обществена информация по ЗДОИ. Според изложените мотиви в постановлението отказът е постановен поради това, че прокуратурата на РБ и в частност Сливенската военноокръжна прокуратура не се явява задължен субект по смисъла на ЗДОИ, тъй като част от съдебната власт, прокуратурата не е държавен орган, а освен това редът за разгласяване на обстоятелствата по дейността на органите по разследването е уреден в разпоредбите на НПК. Счита, че няма пречка за предоставяне на конкретна информация, представляваща общественозначим обществен интерес по конкретно дело и по конкретен случай, но не и като общо формулирана статистическа конфигурация.

При горната фактическа обстановка окръжният съд прави следните **правни изводи**:

Настоящият съд като се съобрази с константната практика на ВАС на РБ приема, че жалбата е **допустима** като подадена в срока на чл. 37, ал. 1 ЗАП. Тъй като от една страна липсва представено писмено доказателство от страна на въззиваемата страна за връчването на писмо № В–1149/01г. от 12.12.01 г. на ВОП – гр. Сливен, с което същата е изпратила препис от постановлението за сведение, а от друга страна въззиваемата страна не е възразила за пропуснат срок за обжалване пред и като подадена пред компетентния орган – Окръжен съд гр. Ямбол, определен за разглеждане на делото с определение № 1349/15.02.02 г.по адм. д. № 108/02 г. на I

отделение на ВАС на РБ на основание чл. 14, ал. 2 ГПК вместо отстраняване на всички окръжни съдии от СЛОС поради отвод на същите по чл. 12, ал.2 ГПК. Освен това обжалвания отказ за достъп до обществена информация, обективиран в Постановлението на СлВОП от 12.12.2001 г. по преписка №1149/6.12.01 г. по същество представлява решение, за отказ за достъп до обществена информация и съгласно ал. 2 на чл. 40 от ЗДОИ, същият подлежи по реда на ЗЛП на обжалване пред окръжните съдилища.

Пренесена по същество **е основателна**, поради следните съображения: Спорът между страните по настоящето административно дело се свежда до следното: Задължен субект за осигуряване на достъп до обществена информация е ВОП – гр. Сливен и представляват ли „защитена тайна“ респ. „служебна тайна“ исканите от жалбоподателя статистически данни.

ЗДОИ урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация. Според нормата на чл. 2 от ЗДОИ понятието „обществена информация“ изисква наличието на две кумулативно дадени предпоставки: първата е информацията да е свързана с общественения живот в РБ, а втората е тази информация да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. В конкретния случай така поисканият от жалбоподателя достъп до обществена информация действително касае обществена информация, която ще даде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение за извършваната от ВОП – Сливен дейност. Според мотивите към закона ефективното упражняване на правото на достъп до обществена информация „дава възможност на членовете на обществото да си съставят собствено мнение за дейността, както на органите на държавна власт, така и на други субекти, чиято дейност има обществен характер“. Разпоредбата на чл. 3 от с.з. **определя** задължените субекти за осигуряване на достъпа до обществена информация, като сред изброените са държавните органи и органите на местното самоуправление, които създават или съхраняват обществена информация по ал. 1, а според ал.2, т. 1 **и публичноправните субекти различни от тези по ал.1**. ВОП – Сливен се явява задължен субект за осигуряване достъпа до обществена информация с оглед обстоятелството, че същият е публичноправен субект по смисъла на ал. 2, т. 1 на чл. 3, различен от тези по ал. 1 на с.з. Че прокуратурата (в частност ВОП–Сливен) е публичноправен субект, различен от държавните органи следва от обстоятелството, че съгласно §2а – нов от Закона за достъп до документите на Държавна сигурност и

бившето разузнавателно отделение на генералния щаб (ДВ бр.24/2001 г.) сред изброените публични длъжности е тази на прокурора. В резултат на това прокурорът развива публична дейност, което от своя страна прави прокуратурата публичноправен субект, различен от държавните органи и органите на местното самоуправление в РБ, който създава и съхранява обществена информация, до която имат право на достъп изброените в чл. 4 ЗДОИ лица. От друга страна за това, че прокуратурата е публичноправен субект говори и обстоятелството, че съдебната власт е част от държавната власт (чл. 8 от Конституцията на РБ, съгласно който Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, а съгласно чл. 1 от ЗСВ, съдебната власт е държавна власт, която осъществява правосъдието в Република България).

Според чл. 4 от ЗДОИ право на достъп до обществена информация има всеки български гражданин, чужденец, лицата без гражданство и юридически лица при условията и по реда, определен със закона, като изключението от това общо правило са случаите, когато в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация и когато обществената информация представлява държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон, като достъпът до нея може да бъде пълен или частичен. Видно от нормата на ал. 2 на чл. 136 от Закона за съдебната власт служебна тайна за прокурорите (без значение граждански или военни), която следва да пазят са сведенията, които са им станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. В случая в чл.179, ал. 1 и чл. 191, ал. 4 НПК са предвидени забрани за разгласяване на материалите по предварителното производство и предварителната проверка като същевременно са предвидени и санкции при неизпълнение на тази забрана.

В конкретния случай обаче жалбоподателят не иска конкретни сведения, касаещи материали по предварителното производство респ. предварителната проверка, нито огласяване на имена на подалите сигналите, респ. на тези срещу които са постъпили сигнали за незаконна употреба на физическа сила, и огнестрелно оръжие. Поради това в понятието „служебна тайна“ не се включват формално исканите от него със заявлението.

Или с други думи казано, ЯОС приема, че отказът на ВОП – Сливен за достъп до обществена информация е незаконосъобразен по съображенията, изложени по-горе и поради което като такъв на осн. чл. 41 следва да бъде отменен, преписката да се върне на въззиваемата страна със задължение да предостави достъп на жалбоподателя до исканата обществена информация по реда на ЗДОИ.

Водим от изложеното Ямболският Окръжен Съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТМЕНЯ постановеният от Военноокръжна прокуратура – гр. Сливен отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на Сдружение „Български Хелзинкски комитет“ – гр. София, представявано от председателя Красимир Иванов Кънев **по преписка № В – 1149/2001 г.** относно колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Сливенската военноокръжна прокуратура през 2000 – 2001 г. и за това по колко от тях са образувани следствени дела, обективиран в Постановление на военноокръжния прокурор полк. Хитов от 12.02.2001г. **като незаконосъобразен.**

ВРЪЩА преписка № В – 1149/2001 г. и ЗАДЪЛЖАВА ВОП – гр.Сливен да предостави достъп до обществената информация, искана със заявление със същия номер и дата от Сдружение „Български Хелзинкски комитет“ – гр. София, представявано от председателя Красимир Иванов Кънев, относно колко сигнала за незаконна употреба на физическа сила и огнестрелно оръжие от страна на полицейски или военни служители са получени в Сливенската военноокръжна прокуратура през 2000 – 2001г. и за това по колко от тях са образувани следствени дела за изпълнение, съгласно дадените по-горе указания.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14 – дневен срок от съобщението.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

ДЕЛО

*Григоров
срещу
кмета на гр. Берковица*

Решено от Окръжен съд – гр. Монтана
по адм.д. №379/01
От 15 юли 2002 година

**ДО КМЕТА
НА ОБЩИНА БЕРКОВИЦА**

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

от Кирил Линков Григоров
Управител на „Маки“ ООД

Уважаеми господин Кмет,

На основание Закона за достъп до обществена информация, моля да ми бъде предоставена цялата налична информация за бунгало „Ашикдар“, собственост на община Берковица:

- Документи за придобиване и собственост на бунгалото и прилежащия му терен;
- Документите по обявяване и провеждане на търгове и конкурси за продажба на бунгало „Ашикдар“;
- Съответни оценки на вещи лица за стойност на бунгалото и терена.

Желая да получа исканата от мен информация в следната форма:

- копия на хартиен носител.

гр. Берковица
Подпис:
23.10.2001 г.

ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ БЕРКОВИЦА**ЗАПОВЕД**

№ РД – 15 – 426

гр. Берковица 30.10.2001г.

На основание чл. 44 от ЗМСМА във връзка с чл. 28, ал. 2 от Закон за достъп до обществена информация

НАРЕЖДАН

1. Да се осигури достъп до информация, касаеща обявени и проведени търгове и конкурси за продажба на бунгало, находящо се в имот пл. № 713, местност „Ашиклар“, землище гр. Берковица именно:

- заповед № РД – 15 – 288 от 03.09.1999 г. и протокол за проведен търг на 07.10.1999 г., публикуван във вестник „Ком“ – брой 30/10.09.1999 г. и в-к „Дума“ бр. 176 от 07.07.1999 г.;
- заповед № РД – 15 – 340 от 09.10.2000 г., протокол от 14.11.2000 г. и протокол от 21.11.2000 г. за проведени конкурси, публикувани във в-к „Стандарт“ бр. 2806/12.10.222 г. и в-к „Ком“ бр. 36 от 13.10.2000 г..

2. Не се осигурява достъп до документите, касаещи собствеността на обекта, както и съответните оценки на вещи лица, тъй като същите не представляват обществена информация по смисъла на чл. 2 от Закона за достъп до обществена информация.

3. Достъпът до исканата информация ще бъде осигурен в продължение на един месец от връчване на решението след заплащане на определените разходи и представяне на платежен документ.

4. Формата, под която ще бъде предоставен достъпът до информация – копия на хартиен носител на следните документи:

- заповед № РД – 15 – 288 от 03.09.1999 г.;
- протокол за проведен търг от 07.10.1999 г.;
- заповед № РД – 15 – 340 от 09.10.2000 г.;
- протокол за проведен конкурс от 14.11.2000 г.;
- протокол за проведен конкурс от 21.11.2000 г..

5. Разходите по предоставяне на достъп до информация, възлизат в размер на 2,80 лв.

Настоящата заповед подлежи на обжалване по реда на ЗАП в 14 – дневен срок.

Съгласувал юрист:

КМЕТ:
(д-р И. Флоресков)

**ЧРЕЗ КМЕТА НА БЕРКОВИЦА
ДО ОКРЪЖЕН СЪД – МОНТАНА
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

ЖАЛБА

ОТ

Кирил Линков Григоров,
Управител на „МАКИ“ – ООД

СРЕЩУ

Заповед № РД 15 – 426/30.10.01 г.
на кмета на Берковица

на основание чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ вр. с чл. 33 от ЗАП

Уважаеми Г-да (Г-жи) Съдии,

Обжалвам в срок заповед № РД 15 – 426/30.10.01 г. на кмета на Берковица в частта ѝ, в която ми се отказва достъп до поискани от мен документи (т. 2 от заповедта).

Със заявление от 23.10.01 г. поисках достъп до документи, отнасящи се до бунгало „Ашиқдар“. В законоустановения срок бе издадено решение по смисъла на ЗДОИ (обжалваната заповед), в което част от искането ми бе приета за основателна и уважена, а друга част – отхвърлена. Според т.2 от обжалваната заповед документите, касаещи собствеността на обекта, както и съответните оценки на вещи лица, не представляват обществена информация по чл. 2 от ЗДОИ. Заповедта получих на 1.11.2001 г.

Обжалваната заповед е незаконосъобразна. Недопустимо е тълкуване на закона в смисъл, че дефиницията за обществена информация се формулира във всеки отделен случай от нечия субективна преценка за това коя информация е свързана с обществения живот и дава възможност за съставяне на мнение. Още по-малко законът допуска тази преценка да се прави от самия този, за чиято дейност информацията дава възможност да се състави мнение и който е длъжен да я предоставя.

ЗДОИ дава обективно определение на обществена информация – чл. 9, ал. 1 определя коя информация е свързана с обществения живот и дава възможност да се състави мнение за дейността на задължените субекти – това е официалната и служебната информация.

Актовете за общинска собственост се създават по повод дейността на кмета и общинската администрация, следователно попадат в кръга на служебната обществена информация – чл. 11 от ЗДОИ, а достъпът до такава информация е свободен.

Съгласно ЗОС всеки има право на достъп до актовете за общинска собственост.

Според чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до обществена информация може да бъде ограничен само при наличието на държавна или друга защитена от закона тайна. Такава не е налице в случая, доколкото ЗОС не предвижда такава, нито такава се твърди в обжалваната заповед.

Предвид и на основание горното, моля Уважаемия Съд да признае правото ми на достъп до поисканата информация и да измени заповедта в обжалваната част, като задължи кмета на Берковица да ми предостави достъп до поисканата информация.

Приложения:

1. заявление за достъп от 23.10.2001 г.;
2. заповед № РД 15 – 426/30.10.01г.;
3. кв. за платена д.т.;
4. препис от жалбата и приложенията за ответника.

С уважение:

(К. Григоров)

**ДО ОКРЪЖЕН СЪД – МОНТАНА
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

ОТ

Кирил Линков Григоров,
Управител на „МАКИ“ – ООД

жалбоподател по а.д. № 379/2001

Уважаеми Г-да (Г-жи) Съдии,

Моля да отмените обжалваната заповед в обжалваната част като незаконосъобразна. Същата е постановена в противоречие с материалния закон. Съображенията ми за това са следните:

Обжалваната заповед е решение за отказ на достъп до информация по смисъла на чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и подлежи на обжалване на основание чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ вр. с чл. 33 и сл. от ЗАП. Кметът е задължен да предоставя достъп до информация при поискване съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ.

Поисканата информация е обществена по смисъла на закона. В чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ като обществена е определена информацията, свързана с общественения живот в република България и даваща възможност на гражданите да си съставят мнение за дейността на задължения субект. Това определение е конкретизирано в чл. 10, според който официална обществена информация е информацията, съдържаща се в актовете на органите на власт, и в чл. 11, според който служебна обществена информация е информацията, създавана, съхранявана или събирана във връзка с официалната, както и по повод дейността на органите и техните администрации. Съгласно чл. 12, ал. 3 и чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до официална и служебна обществена информация е свободен.

Актовете за общинска собственост са официална обществена информация, както е видно от самото им название. Тяхното съставяне е

предвидено в закона, подписват се от съставителя и се утвърждават от съответния кмет на община съгласно чл. 58, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОС). Макар актът за собственост да не е индивидуален административен акт по смисъла на ЗАП и с него да не се засягат права или законни интереси, нито се създават или прекратяват права или задължения, той се издава от компетентен орган по силата на овластяване от закона, при спазване на съответните изисквания за форма и разпоредбите на материалния закон и процедурните правила. Неговото съставяне без съмнение се отнася към законово регламентираната дейност на кмета на общината и общинската администрация и следователно подлежи на достъп при поискване от всеки.

Съгласно възприетото в РКС № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г. от Конституционния съд тълкуване на чл. 39 – 41 от Конституцията правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, в т.ч. правото на достъп до информация, създавана от органите на власт, подлежи на ограничаване само по изключение. Правото е принципът, а неговото ограничаване се допуска само като изключение от този принцип. Ето защо ограниченията не могат да се тълкуват разширително, според Конституционния съд. В съответствие със същото тълкуване следва да се приеме и че не е допустимо стеснително тълкуване на обхвата на понятието „обществена информация“. След като целта на законодателя е да се уреди като принцип правото на всеки на достъп до обществена информация, а ограничаването на правото е само изключение от принципа, то предмет на правото е всяка създавана и съхранявана от органите на власт информация.

Информацията не попада в кръга на предвидените от закон ограничения на правото на достъп до информация. Само при наличието на такова ограничение правото на достъп до информация подлежи на ограничаване – чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ. Данни за такова ограничение обаче липсват – такива не се твърдят и в обжалваната заповед. Следователно следва да се приеме, че в случая не е налице ограничение, предвидено в закон.

В допълнение към горното и чл. 62, ал. 2 от ЗОС предвижда общодостъпност на актовете за общинска собственост, съдържащи се в актовете книги. Правилникът за прилагане на ЗОС не урежда особена процедура за осъществяване на този достъп, следователно на общо основание може да се приложи процедурата, уредена в ЗДОИ.

Същевременно ако ЗОС изрично предвиждаше ограничена достъпност на актовете на общинска собственост, то тогава следваше да се изследва съотношението му със ЗДОИ. При наличието на клаузи за общодостъпност и в двата закона обаче е безразлично кой от тях ще се приложи. И в двата случая достъп до акта следва да бъде предоставен.

Предвид и на основание горното моля Уважаемия Съд да измени заповедта в обжалваната част, като задължи кмета на Берковица да ми предостави достъп до поисканата информация.

С уважение:

(К. Григоров)

РЕШЕНИЕ

гр.Монтана, 22.07.2002 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Окръжен съд – Монтана, гражданска колегия в публичното заседание на петнадесети юли през 2002 год.

в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЛЮДМИЛА ДРАГОМИРОВА
ЧЛЕНОВЕ: АЛЕКСАНДЪР АТАНАСОВ
НИКОЛИНА ЕЛЕНКОВА

при секретаря Петранка Александрова и в присъствието на прокурора Олег Димитров, като разгледа докладването от съдията Драгомирова по адм.д. № 379 по описа за 2001 год. и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 40 от Закона за достъп до обществена информация.

Образувано е по жалба на Кирил Линков Григоров – управител на „МАКИ“ ООД гр. Берковица срещу заповед № РД – 15 – 426/30.10.2001 год. на кмета на Община Берковица в частта, с която е отказан достъп до документите, касаещи собствеността на посочения в искането обект и съответна информация за оценки на вещи лица с мотиви, че същите не представляват обществена информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ. Оправданията са за незаконосъобразност. Жалбоподателят поддържа, че актовете за общинска собственост се създават по повод дейността на кмета и общинската администрация и попадат в кръга на служебната информация – чл.11 от ЗДОИ, до която достъпът е свободен, а съгласно чл. 62 от ЗОС всеки има достъп до актовете за общинска собственост. По същество поддържа, че правилникът за прилагане на ЗОС не урежда особена процедура по осъществяване на достъпа до актовете за общинска собственост и поради това на общо основание следва да се приложи процедурата, уредена в ЗДОИ.

Ответникът по жалбата не взема становище.

Представителят на прокуратурата дава становище за основателност на жалбата.

Доказателствата по делото са писмени.

Съдът, като взе предвид оплакванията в жалбата във връзка с доказателствата по делото и становищата на страните, приема следното:

По делото няма данни кога обжалваната заповед е съобщена на жалбоподателя, поради което съдът приема, че жалбата е подадена в законовия срок и е процесуално допустима. Разгледана по същество жалбата е неоснователна.

От доказателствата по делото е видно, че със заявление с вх. № РД – 94 – К – 1/23.10.2001 г. жалбоподателят е поискал достъп до обществена информация, касаеща документа за собственост на процесния обект – бунгало в м. „Ашиклар“, за провеждане на търгове и конкурси във връзка с продажбата му и за оценки на вещи лица за стойността на обекта и терена. Жалбоподателят е получил разрешение за осигуряване на достъп до посочената в т. 2 от заявлението информация, а по т. 3 – отказ, който не е обжалван. Същите не са предмет на настоящето производство. Обжалван е отказът да бъде осигурен достъп до актовете за общинска собственост за процесния обект.

С чл. 62, ал. 2 от ЗОС действително е прието, че актовете книги за общинските имоти са общодостъпни и всеки може да иска справка по тях, но с този текст е прието и че това се извършва при условията и по ред, определени в правилника за прилагане на закона. С разпоредбите на чл.40 от ППЗОС са уредени условията и реда за извършване на такива справки – както за подаване на искане, така и за извършване на съответната справка, евентуално издаване на служебно удостоверение или копие от акта. Тази дейност е във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица и в тези случаи намират приложение разпоредбите на ЗОС, ППЗОС и ЗАОФЮЛ, изключващи прилагане реда на ЗДОИ, което е и изрично уредено с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 т. 1 от ЗДОИ. При това положение отказът се явява законосъобразен и подадената срещу него жалба следва да бъде отхвърлена.

Водим от гореизложеното, Окръжният съд

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Кирил Линков Григоров – управител на „МАКИ“ООД гр. Берковица срещу заповед № РД 15– 426/30.10.2001 год. на кмета на Община – Берковица в частта, с която е отказан достъп по реда на ЗДОИ до документите, касаещи собствеността на бунгало „Ашиклар“, намиращо се в същата местност в землището на гр. Берковица, като неоснователна

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред ВАС в 14 – дневен срок от съобщението на страните, че е изготвено.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

ДЕЛО

*ИнфоЕКОклуб гр. Враца
срещу
секретаря на община Враца*

Решено от Окръжен съд Враца
по адм. дело – № 45/02
от 19 април 2002 година

До Община ВРАЦА

ЗАЯВЛЕНИЕ

ОТ

ИнфоЕКОклуб

На основание **Закона за достъп до обществена информация** моля да бъдат предоставени копия на документите, изясняващи собствеността на мястото за строеж на бензиностанция в кв. 44а по плана на гр. Враца, с инвеститор „Лукойл – България“ ЕООД, в т.ч:

1. Договор за покупко – продажба.
2. Акт за собственост.

Председател на ИнфоЕКОклуб

ДО
Инфо ЕКО клуб
гр. В р а ц а
На №2/05.12.2001 г.

Във връзка с Ваше писмо под горния номер, относно собствеността на общинската част от терена в кв. 44 – а по плана на гр. Враца , съгласно чл.28, ал. 1 и чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, приложени изпращаме, както следва:

- Акт за общинска собственост;
- Решение на ОбС – Враца за продажба на общинския парцел;
- Договор за покупко-продажба.

За документите на останалата част от терена, съгласно чл. 31, ал. 1, 2, 3 и 4 от ЗДОИ, сме поискали съгласието на третото лице.

Секретар:

ОБЩИНА ВРАЦА
ДО
Инфо ЕКО гр. В Р А Ц А

На № 2 /05.112001 г.

Във връзка с Ваше писмо под горния номер, относно собствеността на терен в кв. 44 – а по плана на гр. Враца, съгласно чл. 28, ал. 1 и чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ Ви информираме:

С писмо изх. №10046/18.12.01 г., „ЛУКОЙЛ – БЪЛГАРИЯ“ ни уведомяват, че исканата информация е конфиденциална и не дават съгласие за предоставяне документите за собственост на терена, върху който строят бензиностанция в кв. 44 – а по плана на гр. Враца.

**ЧРЕЗ КМЕТА НА ОБЩИНА
МОНТАНА
ДО ОКРЪЖЕН СЪД - МОНТАНА**

ЖАЛБА

ОТ

**сдружение „ИнфоЕКОклуб“ – Враца,
представяван от Мария В. Молешка**

СРЕЩУ

решение № 2/ 02.01.02 г. на Секретаря на община Враца

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ вр. с чл. 33, ал. 1 от ЗАП

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На 05.12.2001 г. подадохме до кмета на община Монтана заявление изх. № 02 – 11/03.12.01 г., с което поискахме да ни бъдат предоставени фотокопия на „документите, изясняващи собствеността на мястото за строеж на бензиностанция в кв. 44а по плана на гр. Враца, с инвеститор „Лукойл – България“ – ЕООД, в т.ч. договор за покупко – продажба и акт за собственост. Заявлението бе регистрирано с вх. № 2/5.12.2001 г. и на 12.12.2001 г. получихме уведомление по смисъла на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ за удължаване на срока за произнасяне по заявлението ни поради необходимост от искане на съгласието на трето засегнато лице. Същото уведомление включва в съдържанието си и решение, с което искането ни за достъп до информация се уважава частично и ни се предоставят копия от три документа, а именно – акт за общинска собственост, решение на ОбС – Враца и договор за покупко – продажба на недвижим имот. На 2.01.2002 г. ни бе връчен отказ за предоставяне на останалата част от поисканата информация, а именно – документите за собственост на терен в кв.44–а по плана на гр. Враца, основан на изрично несъгласие на „Лукойл – България“ – ЕООД.

Писмото изх. № 2/02.01.2002 г. отправено до нас, представлява решение по смисъла на чл.38 от ЗДОИ, независимо че не е озаглавено. Това е така, защото с него се засяга нашето право на достъп до обществена информация, предвидено в чл.4, ал.3 вр. с ал.1 от ЗДОИ и в чл.41 от

Конституцията. Решенията по чл. 33 от ЗДОИ не са нищо друго освен индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП, с които е засегнато нечие право на достъп до обществена информация.

В частта си относно отказа да се предостави информация решението на секретаря на община Монтана е незаконосъобразно.

1. На първо място, не ни е известно дали секретарят на община Монтана е овластен от кмета да се произнася с решения по постъпилите заявления за достъп до обществена информация. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ задължението за произнасяне по исканията за достъп до обществена информация е възложено и на органите на местно самоуправление, какъвто орган без съмнение е кметът (чл. 139, ал.1 от Конституцията). Секретарят на община обаче не е орган на власт, поради което неговата компетентност да се произнася по заявленията по ЗДОИ може да произтече единствено от овластяване от страна на кмета на основание чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ. Ние нямаме данни за такова овластяване и ако то не е налице, то произнасянето на секретаря на общината е **НИЩОЖНО**, респ. такъв е и обжалваният акт.

2. Отказът е постановен в противоречие с материалния закон. Хипотезата на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ изисква да са дадени кумулативно две предпоставки, за да се поиска съгласие на трето лице: исканата информация да се отнася за него и да е необходимо неговото съгласие за предоставянето и. Проверката за наличие на втората предпоставка включва по необходимост издирване на правна норма, която предвижда субективно право на третото лице във връзка със защитата на определени негови данни. Ако липсва такова субективно право, то ще липсва основание третото лице да се вмеси в правоотношението между искащия информация и задължения по ЗДОИ субект поради липса на правен интерес. Обратно, допускането на такова вмесване ще доведе до ограничаване на правото на гражданите на достъп до информация, което е конституционно гарантирано, чрез произволното желание на някое трето лице.

3. В конкретния случай не само че липсва законова разпоредба, признаваща субективно право на трето лице да иска да не се предоставят поисканите данни, но обратно, налице е изрична разпоредба, която обявява поисканата информация за общодостъпна. Поисканите данни – копия от документи за собственост върху съответния терен, се включват в

имотния регистър съгласно чл. 3, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър. Имотният регистър е публичен съгласно чл. 8, ал. 1 от същия закон, а публичността се изразява в общодостъпност. Следователно отказът е и **НЕЗАКОНОСЪОБРАЗЕН** поради противоречие с материалния закон.

Предвид и на основание на изложеното моля уважаемия съд, като признава за установено гореизложеното, да прогласи нищожността на обжалвания акт, ако липсва съответно овластяване, или в противен случай **ДА ОТМЕНИ** като незаконосъобразно решение № 2/02.01.02 г. на секретаря на община Монтана и **ДА РЕШИ** делото по същество на основание чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ вр. с чл. 42, ал. 2 от ЗАП, като задъжи компетентния орган да предостави поисканата информация.

Приложения:

1. копие от обж. решение;
2. копие от уведомление от 12.12.01г.;
3. копие от заявление № 2/01г.;
4. препис от жалбата и писм. доказателства за ответника;
5. кв. за платена д.т..

С уважение:
(М. Молешка)

ОБЩИНА ВРАЦА**ЗАПОВЕД**

№ 300/23.03.2001

На основание чл. 3, ал. 1 от Закона
за достъп до обществена информация,

НАРЕЖДАМ:

1. Главният секретер на Община Враца да организира, консултира, координира и контролира процеса на вземано на решенията за предоставяне – или отказ от достъп до исканата обществена информация, както и за писменото уведомяване на физическите и юридически лица по смисъла па този закон.

2. Отговорни по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ да се считат всички заместник – кметове, началник – отдели и началник – сектори, както и останалите длъжностни лица от общинската администрация, на които е възложено прякото изпълнение за предоставяне на достъп до обществена информация.

3. Главният секретар да осигури административно – правното и информационно изпълнение на ЗДОИ, разработване и привеждане в изпълнение на инструкция за неговото приложение от служебно задължените лица.

4. Подаването на заявленията и тяхното регистриране да се извършва в деловодството на Община Враца.

За целта да се въведе специален регистър и информационно поле в софтуерната програма за наблюдение движението на заявленията с оглед спазване указните в закона срокове.

Настоящата заповед да се доведе до знанието на всички отговорни по смисъла на този закон длъжностни лица за сведение и изпълнение.

Контрол по изпълнението на заповедта възлагам на Главния секретар на Община Враца.

Кмет:

РЕШЕНИЕ

гр. Враца, 26.IV.02 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ВРАЧАНСКИЯТ ОКРЪЖЕН СЪД гражданска колегия
в открито съдебно заседание на 19. IV. 02 г. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: М. АДЖЕМОВА

ЧЛЕНОВЕ: ИВ. РАДЕНКОВ, М. ДОСОВ

при участието на секретаря Хр. Цекова и прокурор Дилков, като разгледа докладваното от М. Аджемова адм. дело – № 45/02 г. по описа на Врачански окръжен съд, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството се развива на основание чл. 40, ал. 1 от Закон за достъп до обществената информация – ЗДОИ и във вр. с чл. 33 и сл. от ЗАП.

Сдружение с нестопанска цел – „ИнфоЕКОклуб за здравословна, околна среда“, чрез представляващия го председател Мария Молешка е обжалвал **ЧАСТИЧЕН** отказ на секретаря на община гр. Враца материализиран в писмо изх. № 2/2.1.02 г. за предоставяне достъп до обществена информация във вр. със собствеността на ЕООД „Лукойл България“ гр. София върху част от терена в кв. 44 на гр. Враца, където дружеството строи бензиностанция. В жалбата се твърди, че обжалвания отказ е нищожен, като издаден от некомпетентен орган, алтернативно се поддържа становище за незаконосъобразност, излагат се и подробни съображения в тази връзка. Моли се обжалваемият акт или да се прогласи за нищожен, или да се отмени, като спора се реши по същество, като съдът даде задължителни указания на община гр. Враца да даде исканата информация.

Ответната по жалба община гр. Враца, редовно призована, не се представлява по спора и не заявява становище.

Заинтересованото дружество ООД „Лукойл България“ гр. София не се представлява и също не заявява становище.

Представителят на окръжна прокуратура намира, че жалбата е неоснователна, тъй като заинтересованото дружество не е дало нужното съгласие за даване на исканата информация.

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от лице с правен интерес и в законоустановения срок.

По същество, след преценка на събраните писмени доказателства, окръжен съд намира жалбата за неоснователна при следните съображения:

Юридическото лице жалбоподател е поискало от община гр. Враца, на основание ЗДОИ, със заявление вх. № 2/5.XI.01 г. да му бъдат предоставени копия от документите, изясняващи собствеността на мястото за строеж на бензиностанция в кв. № 44–а по плана на гр. Враца, с инвеститор, „Лукойл България“ ЕООД, в т. ч. Договор за покупко продажба и акт за държавна собственост. С писмо изх. № 2 /12.XII.01 г. на стр. 5 от делото на юрд. лице е предоставена исканата информация – акт за общинска собственост, решение на ОС гр. Враца за продажба на общ. имот частна общинска собственост и договор за покупко – продажба. Този факт не се оспорва от жалбоподателя. Процесният отказ на община гр. Враца се отнася само за документите за собственост на частта от терена, която е собственост на заинтересованото дружество в процеса – ООД „Лукойл България“ гр. София. За да откаже предоставянето на тези документи с процесното писмо № 2/2.1.02 г. община гр. Враца се е позовала на обстоятелството, че с писмо изх. № 10046/18.XII.01 г. „Лукойл България“ не дават съгласието си за предоставяне на тази информация.

Писмо № 2 е подписано от секретаря на община гр. Враца, като по делото е представена заповед № 300/23.III.01 г., с която кмета на община гр. Враца упълномощава секретаря на общината да организира работата в общината и издава решения във вр. с претенции на физически и юридически лица по ЗДОИ.

При така установеното от фактическа страна окръжен съд направи следните правни изводи: Въпреки неудачното редакционно оформяне на писмото на секретаря на община Враца № 2, (акта, с който същият следва да се произнесе, според нормата на чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ, е решение) от текста му е видно, че то съдържа в себе си властнически изявления на секретаря и е със съдържание на негативно за молителя решения, по смисъла на ЗДОИ. Писмото съдържа в себе си основните елементи на индивидуален адм. акт и подлежи на контрол от страна на съда. Съдът намира, че писмото е издадено от орган в кръга на правомощията му, тъй като приема, че с представената заповед № 300 на Кмета на общината са изпълнени по същество изискванията на чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ, а именно: „органът“ по смисъла на чл. 3, ал. 1 от Закона да определи изрично лице за вземане на решения.

Безспорно процесната информация има характер на обществена, предвид определението дадено от нормата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Въпреки това, в конкретния случай, тази информация е била предоставена на субекта с право на достъп до нея (жалбоподател в процеса) частично. Това се е наложило поради ограниченията, наложени от нормата на чл. 31 от ЗДОИ, защитаваща интересите на трети лица. И тъй като третото лице „Лукойл България“ – ЕООД не е дало съгласие за предоставяне на исканата информация.

Тезата на жалбоподателя, че не следва изобщо да се иска съгласие от третото лице за даване или не на процесната информация или че за него не е налице субективното право за пазене на тази информация, тъй като тя по силата на нормите на закона за кадастъра и имотния регистър има общодостъпен характер – съгласно чл. 8, ал. 1 имотния регистър е публичен, не се споделя от съда.

Обстоятелството, че имотния регистър е общодостъпен, не отменя нормата на чл. 31 от ЗДОИ, на която правилно се е позовал отказващия орган. Общодостъпността на информацията за собствеността на имотите предоставя възможност на жалбоподателя да получи исканата информация в тази връзка чрез справка в службата по вписванията към районен съд гр. Враца.

В заключение окръжен съд намира, че обжалваният отказ за предоставяне на обществена информация е издаден при спазване приложимите материално и процесуално правни норми – чл. 41, ал. 3 от ЗАП, ето защо жалбата срещу същия следва да се отхвърли.

Мотивиран от горното окръжен съд

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „ИнфоЕКОклуб за здравословна околна среда“ гр. Враца срещу отказ за достъп до обществена информация, материализиран в писмо № 2/2.1.02 г. на община гр. Враца, като неоснователна и недоказана.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14 дн. срок от съобщението до страните, че е изготвено.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
ЧЛЕНОВЕ:

ДЕЛО

Караиванов
срещу
Министъра на икономиката

Решено от петчленен състав на
Върховен административен съд
по адм. дело № 3362 /02
от 19 юли 2002 година

**ДО ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР –
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И МИНИСТЪР НА
ИКОНОМИКАТА
Г–Н ПЕТЪР ЖОТЕВ**

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
от Кирил Димитров Караиванов,

УВАЖАЕМИ Г–Н ЗАМ. МИНИСТЪР ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Повторно се обръщам с молба към Вас, на основание Закона за достъп до обществена информация, да ми бъде предоставена цялата налична информация относно РЕШЕНИЕ, дадено от бившето М–во на промишлеността за:

а/ сключване на Договор ном. 5 от 14.08.1998 г. между „БУЛБАНК“ АД, клон Горна Оряховица и „Брилянт“ – ЕООД с. Крушето за кредит от 2000000000 (два милиарда) неденоминирани лева и

б/ сключване на три договори – 1, 2, 3 – за учредяване на залог за обезпечаване на споменатия кредит (същите контрагенти), вписани в Централния регистър на особените залози под номера 11813 (слънчогледово семе и производните му) и 1999040700225 (машини и съоръжения) съгласно опис.

Посочените по-горе договори са сключени по време, когато „Брилянт“ – ЕООД е бил в обявена процедура за приватизация. Съгласно чл. 21, ал.1 от ЗППДОБП – тези договори е можело да бъдат сключени само с разрешение на органа по чл. 3 ЗППДОБП – бившето М-во на промишлеността.

На основание Закона за достъп до обществена информация, моля да ми бъдат предоставени следните документи:

1. Предложение за разрешаване сключването на описаните договори за кредит и обезпечаване на вземането в т.ч. и искането на управителя на „Брилянт“ – ЕООД от юни 1998 г. за отпускане на кредит.

2. Разрешение от бившето М–во на промишлеността за сключване на договорите за кредит и обезпечаване на вземането в т.ч. и писмо изх. номер 26–Б–401 от 01.07.1998 г. на министъра на промишлеността.

Желая да получа исканата от мен информация като копия на хартиен носител (ксерокс копия) срещу заплащане. Като се надявам, че този път ще срещна Вашето пълно разбиране, оставам

С уважение:

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА

ДО
Г-Н КИРИЛ ДИМИТРОВ
КАРАИВАНОВ
ГР. СОФИЯ

Относно: Ваши писма (Вх. Ном. 94-К-72-27.04.2001 г. и вх. № 03-00-1 05.06. 2001 г. на МИ) с искане за предоставяне на: Предложение за разрешаване сключването на договор за кредит и Разрешението за сключване на посочения договор.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КАРАИВАНОВ,

Приложено, изпращам Ви заверени копия от: 1. Предложение за разрешаване сключването на договор за кредит между „Булбанк“ АД, клон Г. Оряховица и “Брилянт” – ЕООД, с. Крушето и 2. Разрешението на министъра на промишлеността за сключването на договора.

С уважение,

Заместник-министър на
икономиката

Приложение. Съгласно текста.

**ЧРЕЗ МИНИСТЪРА НА
ИКОНОМИКАТА
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА РБ**

ЖАЛБА

ОТ

Кирил Димитров Караиванов

СРЕЩУ

решение № 94–К–72/18.06.01 г.

на Министъра на икономиката

(подписано от зам. – министъра на икономиката)

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация вр. чл. 5, т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

На 04.06.01 г. подадох на основание чл. 24, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация писмено заявление, с което поисках да ми бъде предоставена цялата налична информация относно разрешение, дадено от Министъра на бившето министерство на промишлеността (понастоящем министерство на икономиката) за сключване на договор за кредит от „Брилянт“ ЕООД (предприятие с държавно участие, в което правата на собственика се упражняват от упоменатия Министър). Искането ми бе отчасти уважено, като на 20.06.01 г. получих от министерството на икономиката копия от докладна записка и от разрешение на Министъра на промишлеността. В заявлението ми действително са поискани получените от мен документи. Заедно с това обаче аз поисках не само едно (полученото), а всички разрешения на Министъра на промишлеността, засягащи договора за кредит. От удостоверение от Централния регистър на особените залози е видно, че по партидата на „Брилянт“ ЕООД под № 1999040700225 е вписан залог на машини и съоръжения съгласно опис, за който предоставеното ми разрешение очевидно не се отнася. Следователно вписването на това обезпечение е разрешено отделно от Министъра на промишлеността с друго разрешение в качеството му на

орган по чл. 3 от ЗППДОП. Такова разрешение е било издадено, тъй като предприятието е било в процедура по приватизация до прекратяването ѝ със заповед № РД-21-246/10.10.2000 г.

Липсва и произнасяне по искането ми за предоставяне на **цялата** налична информация, свързана с издаването на споменатите разрешения, която включва не само актовете на Министъра на промишлеността, но и изразените становища на управление „Правно“, управление „Финансово – кредитна политика“, Главно управление „Приватизация“ и управление „Хранително – вкусова промишленост“ към Министерство на промишлеността, съпътстващи писмо изх.№ 26-Б-401/01.07.98 г., съществуването на които документи се потвърждава в писмо № 03-00-01/26.04.01 г. на Директора на дирекция „Приватизация“ до мен.

Непроизнасянето по цялото ми искане за информация е нарушение на правото ми на информация и отказ по смисъла на ЗДОИ. Това непроизнасяне е в съществено противоречие с процесуалния и материалния закон:

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), което трябва да е писмено (чл. 15 ал. 2 от ЗАП). Писмена форма на отказа се изисква и от нормата на **специалния** закон – 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 в случая не са спазени. Искането за достъп до информация се отнася до различни документи, поради което то всъщност съвместява в себе си няколко искания. Ето защо, ако задълженият по ЗДОИ субект смята, че някои от исканията, насочени към предоставяне на едни документи, са основателни и следва да се уважат, а за други има основание да не се уважат, той трябва да отрази това в писменото си решение. Това в случая той не е направил, което е съществено нарушение на гореспоменатите процесуалноправни разпоредби.

От друга страна, липсата на изричен отказ за предоставянето на копия от тези други документи е индикация, че в случая Министърът на икономиката не вижда законови пречки информацията да бъде предоставена. Самият аз предполагам и се надявам, че липсата на произнасяне и по останалите ми искания се дължи на недоглеждане, което може да бъде изправено и по инициатива на самия Министър.

На основание на изложеното моля Уважаемият съд **ДА ОТМЕНИ** частичния отказ на Министъра на икономиката да ми предостави копия от неговите разрешения за обезпечаване на договор за кредит на „Брилянт“ ЕООД, както и копия от всички становища, съпътстващи издаването на тези разрешения и на разрешение изх.№ 26–Б–401/01.07.98 г., поради противоречие с процесуалния и материалния закон и на основание чл.41, ал. 1 от ЗДОИ вр. с чл. 42, ал. 2 от ЗАП да реши делото по същество, като задължи Министъра да ми предостави същите.

Приложения:

1. копие от обж. решение № 94–К–72/18.06.01 г. с 2 прил.;
2. копие от заявление за достъп до информация;
3. копие от уд–ние № 15431/01 г. от ЦРОЗалози;
4. копие от обявл. на з–д № РД–21–34/98 г. в ДВ бр.19/98 г.;
5. копие от обявл. на з–д № РД–21–246/00 г., в „Демокрация“;
6. писмо изх.№ 03–00–01/26.04.01 г. от дир. „Приватизация“;
7. препис от жалбата и писм. доказателства за ответника;
8. копие от пощ. плик;
9. кв. за платена д.т..

С уважение:

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА**

**ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД
СОФИЯ**

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

Уважаеми Върховни Съдии,

На основание чл. 39, ал. 1 от ЗАП, приложно, изпращам Ви, получената в министерството на икономиката жалба (вх. № 94–К–72 / 02. 07. 2001 г.) от г-н Кирил Димитров Караиванов срещу писмо изх. № 94–К–72/18. 06. 2001 г. срещу заместник – министъра на икономиката, заедно с цялата преписка по издаването.

Считам, че жалбата следва да се остави без разглеждане, като недопустима, поради липсата на предмет. Видно от приложената преписка. До жалбоподателя е изпратено писмо от заместник – министъра на икономиката, което не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 ЗАП и не подлежи на съдебен контрол. В случая не е налице административно правоотношение на власт и подчинение, при което да се дават права или задължения на отделни граждани или организации. Не е налице и частичен отказ за предоставяне на достъп до разрешение за предявяване на залог върху машини и съоръжения, защото такова разрешение не е давано.

В заявлението за достъп до обществена информация (в края) изрично са посочени документите, които са предмет на искането. Същите са предоставени, поради което не е налице частичен отказ за предоставяне на информация. Жалбата е недопустима и поради неподсъдност на спора пред ВАС. В ЗВАС са посочени органите, чиито актове подлежат на разглеждане, като между тях не фигурират заместник – министрите.

Ако сметете, че жалбата е допустима, моля да я отхвърлите като неоснователна поради следните съображения:

Дори да имаше искане за предоставяне на цялата налична информация свързана с издаването на споменатите разрешения, която включва и изразени становища на различните дирекции, същите не подлежат на предоставяне по чл. 13, ал. 2, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация. Достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато е свързан с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации).

Чл. 15 от ЗАП поставя изискване административния акт да бъде мотивиран, а в случая няма издаден такъв и не е нарушена законовата норма поради това, че не е отказан достъп до исканата информация, не е нарушена специалната норма на чл. 38 от ЗДОИ.

С уважение,
Главен секретар, МФ

Решение No. 1824,
София, 26.02.2002 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България
Пето отделение, в съдебно заседание на тринадесети ноември две
хиляди и първа година в състав:

Председател: Андрей Икономов

Членове: Захаринка Тодорова, Таня Радкова

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Огнян
Топуров изслуша докладваното от **съдията Захаринка Тодорова**
по адм. дело № 6242/2001 г.

Производството е по чл. 12 и сл. ЗВАС, вр. чл. 40, ал.1 от Закона за до-
стъп до обществена информация.

Образувано е по жалба от Кирил Димитров Караиванов от гр. София,
насочена против решение № 94–К–72/18.06.2001 год. на министъра на
икономиката, (подписано от зам.–министъра на икономиката).

В съдебното заседание жалбоподателят лично и чрез процесуалния
си представител – адв. Кашъмов, е уточнил, че в резултат на двете си
идентични по съдържание искания е получил частичен отговор, а с
настоящата жалба атакува **мълчаливия отказ на министъра на
икономиката да му предостави цялата налична информация, свързана
с издаването на разрешенията, касаещи договор за кредит на „Брилянт“
ЕООД с. Крушето**. Иска се уважаване на жалбата и задължаване на
министъра да предостави исканата информация.

Ответната страна – министър на икономиката, чрез юрк. Николов,
оспорва жалбата. Посочва, че същата е недопустима, тъй като посоченото
като предмет на жалбата писмо има уведомителен характер и не
представлява индивидуален административен акт. От друга страна – освен
предоставеното на жалбоподателя разрешение, министърът не е издавал,
затова и не е налице мълчалив отказ да се предостави нещо, което не
съществува.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава за-
ключение за основателност на жалбата, без конкретна обосновка.

Жалбата е подадена в законово установения срок, **процесуално е
допустима**.

От доказателствата по делото се установява следното:

Със заявления от 27.04.2001 год. и от 05.06.2001 год. жалбоподателят е поискал от министъра на икономиката да му бъде предоставена цялата налична информация относно разрешение, дадено от бившото министерство на промишлеността, за сключване на договор за кредит № 5 от 14.08.1998 год., между „Булбанк“ АД, клон Горна Оряховица и „Брилянт“ ЕООД с.Крушето и сключването на три договора – 1, 2 и 3 за учредяване на залог за обезпечаване на споменатия кредит, вписани в Централния регистър на особените заложи под № 11813 (слънчогледово семе и производните му) и 1999040700225 (машини и съоръжения, съгласно опис). В същите изрично са конкретизирани под т. 1 и т. 2 исканите документи.

С писмо № 94–К–72/18.06.2001 год., подписано от зам. – министър Панайотова, на жалбоподателя **са предоставени**: предложение за разрешаване сключването на договор за кредит между „Булбанк“ АД и „Брилянт“ ЕООД и разрешението на министъра на промишлеността за сключването на договора. Въпреки посочването в жалбата, че се атакува това писмо, което действително има уведомителен характер и не представлява индивидуален административен акт, след направеното уточнение в съдебното заседание, то следва да се съобрази само доколкото представлява частично изпълнение на депозираното искане.

По съществуто си жалбата срещу мълчаливия отказ на министъра да предостави цялата налична документация по издаването на „всички разрешения“ за сключването на договора за кредит и обезпечаването му, е **неоснователна**.

Разпоредбата на чл. 3 от ЗДОИ определя кръга на субектите, задължени по този закон да осигуряват достъп до обществена информация. Министърът на икономиката безспорно е между субектите, съхраняващи, в случая, исканата информация. Но последната, в границите на наличната, е предоставена на заявителя. В останалата ѝ част искането е неоснователно по две съображения:

Видно от категоричното заявление на процесуалния представител на ответника, изложено в съдебното заседание на 13.11.2001 год., друго разрешение, освен това от 01.07.1998 год. не е издавано. Последното касае един единствен договор за кредит на дружеството, обезпечаван на два пъти – видно от осъщественото вписване в Централния регистър, като второто от тях е осъществено три месеца по-късно от първоначалното. Твърдението на жалбоподателя за наличието на други разрешения и три договора, почива на предположение, свързано със забраната на чл. 21 ЗППДОБП. Затова и не би могло да се удовлетвори искане за задължаване

на административния орган да предостави информация , за която не е установено по категоричен начин, че съществува.

На второ място, жалбата в частта ѝ досежно непредоставяне на становища на различни дирекции, мнения, препоръки, консултации и пр., също е неоснователна, по силата на чл. 13, ал 2, т. 1 ЗДОИ. Искане за предоставяне на информация за оперативната подготовка на даден акт, която няма самостоятелно значение.

С оглед изложените съображения, жалбата следва да бъде отхвърлена, мълчаливият отказ на министъра на икономиката е законосъобразен, поради което и на основание чл. 28 ЗВАС, вр. чл. 42 ЗАП, Върховният административен съд , V–то отделение,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Кирил Димитров Караиванов от гр.София, срещу мълчаливия отказ на министъра на икономиката за предоставяне на достъп до обществена информация.

Решението може да се обжалва пред петчленен състав на ВАС, в 14–дневен срок от получаване на съобщението.
Вярно с оригинала.

Председател: /п/ **Андрей Икономов**
Членове: /п/ **Захаринка Тодорова**
/п/ **Таня Радкова**

**ЧРЕЗ ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ**
по а.х.д. № 6242/01 г.

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на **Кирил Димитров Караиванов**,
жалбоподател по а.х.д. № 6242/01 г.

СРЕЩУ

Решение № 1924/26.02.02 г.
на ВАС – V отд.

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 1924/26.02.02 г. по а.х.д. № 6242/01 г. по описа на ВАС – V отд. в частта му относно отхвърляне на жалбата срещу мълчаливия отказ да се предоставят поисканите от жалбоподателя становища, мнения и препоръки. В обжалваната част решението е постановено в нарушение на материалния закон.

1. От мотивите към обжалваното решение е видно, че процесуалният представител на ответника не е взел становище, че е налице хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен. Според разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 достъпът до обществена информация може да бъде ограничен по усмотрение на задължения по ЗДОИ субект в условията на оперативна самостоятелност. Следователно това ограничение на правото на достъп до информация не е „същинско“, а се привежда в действие единствено при преценка на съответния задължен субект, в случая

Министъра на икономиката. Тъй като в общия случай достъпът до такава информация е свободен, а е ограничен само по изключение, не може да се прави изводът, че е налице ограничение в конкретния случай, без да са налице доказателства за това.

2. Дори и да беше застъпено в съдебно заседание от страна на процесуалния представител на ответника становището, че е било упражнено правомощието да се откаже достъп до информация в условията на оперативна самостоятелност, това пак не би довело до законосъобразност на отказа. Това е така, защото вземането на решения в условията на оперативна самостоятелност се извършва единствено чрез действие на административния орган, но не и чрез бездействие. Когато законът предвижда хипотеза на оперативна самостоятелност, неговата цел винаги е да предостави възможност на административния орган да вземе предвид конкретните обстоятелства и да прецени кое решение би било най-целесъобразно. Същевременно административният орган е задължен да следва целта на закона, което е и предмет на контрол от административните съдилища. Непроизнасянето в срок обаче е доказателство, че конкретните факти не са били взети предвид в случая. Свободата на преценката на административния орган се простира до пределите на въпроса кое решение е най-ефективно от управленска гледна точка, но не и до това административният орган да решава самоволно дали да упражнява правомощието си на оперативна самостоятелност или не. Той е длъжен да се произнесе при всяко положение, преценявайки конкретно фактите, с мотивирано решение (чл. 38 от ЗДОИ).

3. Единственият начин за упражняването на оперативна самостоятелност е чрез индивидуален административен акт, отговарящ на законовите изисквания за законосъобразност, включително изискванията за компетентност. Компетентността на министъра да издаде този акт не може да бъде заместена от волеизявление на процесуалния му представител в съдебно заседание. Овластяване за вземането на решения може да се извършва единствено ако е предвидено в закон, и то с изричен акт на овластяващия орган в този смисъл.

4. Непроизнасянето в срок представлява съществено нарушение на процесуалния закон от страна на административния орган, още повече, че ЗДОИ предвижда изрично задължение за произнасяне и глоба при неизпълнение в срок.

5. Предвид горното съдът е приел в нарушение на закона, че достъп до информация е бил правилно отказан в случая. При хипотеза на оперативна самостоятелност липсва основание съдебното решение да замести административния акт, тъй като би се намесил в сферата на целесъобразността, т.е. във функциите на изпълнителната власт, надхвърляйки рамките на конституционното правомощие на чл. 120, ал.1 от Конституцията.

Предвид и на основание горното моля уважаемия съд да отмени решението на първоинстанционния съд в обжалваната му част и да се произнесе по съществото на делото, като отмени отказа на министъра на икономиката в частта досежно искането за достъп до становища, мнения и препоръки.

С уважение:
(ПЪЛНОМОЩНИК)

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА**

**ДО
Г-Н КИРИЛ ДИМИТРОВ
КАРАИВАНОВ
ГР. СОФИЯ**

Относно: Ваше писмо, препратено от Министерския съвет на Република България (вх. № 03-00-136/20.02.2002 г. на МИ), с искане за предоставяне на заверени копия от документи.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КАРАИВАНОВ,

По отношение на искането Ви, за предоставяне на дадени от министъра на промишлеността на управителя на „Брилянт“ ЕООД, с. Крушето, разрешения за учредяване на залог върху слънчогледово семе и машини и съоръжения, Ви уведомявам, че е предприето цялостно издирване в архива на Министерството на икономиката и във възможно най-кратък срок ще получите отговор.

**С уважение,
Директор дирекция
“Нормативна основа на
икономиката“**

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА

ДО
Г-Н КИРИЛ ДИМИТРОВ
КАРАИВАНОВ
ГР. СОФИЯ

Относно: Ваше писмо, препратено от Министерския съвет на Република България (вх. № 03-00-136/20.02.2002 г. на МИ), с искане за предоставяне на заверени копия от документи.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КАРАИВАНОВ,

Приложено изпращам Ви заверено копие от разрешение на министъра на промишлеността на управителя ва „Брилянт“ ЕООД, с. Крушето, за учредяване на залог върху слънчогледово семе срещу получаване на банков кредит от „Булбанк“ АД.

По отношение на искането Ви, за предоставяне на дадено от министъра на промишлеността на управителя на „Брилянт“ ЕООД, с. Крушето, разрешение за учредяване на залог върху машини и съоръжения, Ви уведомявам, че такова разрешение не се съхранява в Учрежденския архив на министерството.

С уважение,
Директор дирекция
“Нормативна основа на
икономиката“

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ**
по а.д. 3362/02 г.

ПИСМЕНИ БЕЛЕЖКИ

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Върховни Съдии,

Моля да отмените постановеното от ВАС 3–членен състав решение като незаконосъобразно – касационно основание по чл. 218б, ал.1, б. “в” от ГПК и да решите делото по същество, като отмените обжалвания мълчалив отказ да бъде предоставен достъп до част от поисканата от жалбоподателя информация като незаконосъобразен. Съображенията ми за това са следните:

1. Правилно ВАС тричленен състав е констатирал, че министърът на икономиката е задължен субект по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и за него е възникнало задължение да се произнесе по искането на жалбоподателя за предоставяне на копия от документи, съдържащи обществена информация. Правилна е и констатацията, че се обжалва мълчалив отказ на министъра на икономиката да бъде предоставен достъп до част от поисканата информация. Неправилна е обаче констатацията, че жалбата срещу мълчаливия отказ да бъде предоставена поисканата информация е неоснователна.

2. В обжалваното решение се приема, че „жалбата е неоснователна в частта ѝ относно непредоставяне на становища на различни дирекции, мнения, препоръки, консултации“, по силата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, защото се иска „предоставяне на информация за оперативната подготовка на даден акт, която няма самостоятелно значение“. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ може да се приложи единствено в условия на оперативна самостоятелност на решаващия орган, което следва от употребата на думата „може“ в текста на чл. 13, ал. 2. Оперативната самостоятелност включва преценката на конкретните факти във всеки

конкретен случай с оглед вземането на най-доброто от управленска гледна точка решение, следователно по необходимост се реализира чрез изрично волеизявление. Данни за такова волеизявление в настоящия случай липсват – липсва произнасяне по искането на жалбоподателя за достъп до информация и е налице мъчлив отказ. Мъчливият отказ следователно е незаконосъобразен – министърът на икономиката не е изпълнил законното си задължение да разгледа и да се произнесе по същество в предвидената от чл. 38 на ЗДОИ форма по искането.

3. Изложеното тълкуване на мъчливия отказ като незаконосъобразен е в съгласие с практиката на ВАС. В решение № 1795/26.02.02 г. по а.д. № 7176/01 г. досежно мъчливият отказ и възможна хипотеза за отказ на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ ВАС тричленен състав констатира: „при наличието на данни за съществуването на такава (исканата информация) съдът не може да прецени мотивите за отказ с оглед на визираните в закона материално – правни предпоставки – доколко следва да е налице изцяло такъв или ограничен такъв“. В решение № 2764/25.03.02 г. ВАС тричленен състав отменя обжалвания мъчлив отказ като незаконосъобразен защото „липсва административен акт, който да е постановен при спазване на установената в закона форма, поради което преписката следва се върне на административния орган за изготвяне на решение при спазване на съответния процесуален ред“. В настоящото дело е налице същия порок – отказ, който не е постановен нито в изискваната от закона форма – писмена, съгласно чл. 38–39 от ЗДОИ, нито при спазване на процесуалните правила, нито при посочване на правните и фактически основания за отказа. Липсата на административен акт не може да се замества от процесуалния представител на ответника в съдебно заседание, нито допуснатите закононарушения могат да се отстранят в съдебно заседание.

4. Обжалваното решение е и в нарушение на чл.120, ал.1 от Конституцията и чл. 42, ал. 3 от ЗАП вр. с чл. 11 от ЗВАС, защото волеизявлението на съда замества едно липсващо волеизявление на административния орган. Тъй като това липсващо волеизявление е следвало да материализира административно решение, което се взима в хипотезата на оперативна самостоятелност, то следва, че съдебното решение, замествайки това липсващо административно решение, всъщност е излязло извън предела на проверката за законосъобразност и е навлязло в областта на целесъобразността. Проверката на съда е следвало да се ограничи само до наличието на предвидената в закона компетентност, съответствие с

целта на закона, форма, спазване на материалния закон и процесуалните правила, от които изисквания последните три в случая не са спазени.

5. Досежно възражението на ответника в съдебно заседание, за това коя информация жалбоподателят е заявил, че не е получил, в съдебното заседание от 13.11.01 г. следва да се има предвид, че в заявлението си за достъп жалбоподателят е поискал „цялата налична информация относно разрешение, дадено от бившето министерство на промишлеността за: а) сключване на договор ..., б) сключване на три договори – 1, 2, 3 – за учредяване на залог ...“. В жалбата до съда е ясно определен нейният предмет, пред съда е представено писмото на министъра на икономиката, с което на жалбоподателя се дава копие от разрешение за кредит. Юриконсулт Николов не е представял доказателства, че поисканите разрешения, становища и мнения са били дадени на жалбоподателя и те не са му били предоставени, както е видно от писмото на министъра на икономиката. Постановеният от юрк. Николов въпрос вече бе разискван в предходната инстанция, поради което и в обжалваното решение въпросът за трите разрешения на министъра на икономиката се разглежда отделно от този за становищата, мненията и препоръките.

6. Налице са данни за съществуването на поисканата от жалбоподателя информация – мнения, препоръки и становища, тъй като в писмо 03–00–01/26.04.01г., приложено по делото, Директорът на дирекция „Приватизация“ към министерството на икономиката говори за „изразени положителни становища“ от няколко управления. Освен това е ясно, че министърът не би взел решение (предоставеното на жалбоподателя разрешение за кредит) без такива становища. Затова и тричленният състав на ВАС е приел, че тази информация е налична у министъра на икономиката.

7. Моля съдът да се произнесе по съществото на делото с решение, като даде указания на министъра на икономиката по приложението на закона. Моля съдът да укаже на ответника да вземе предвид при произнасянето си и новата редакция на чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ (ДВ бр. 45 от 2002 г.), според която ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичането на 2 години от създаването на такава информация. Тъй като министърът на икономиката не се е произнесъл досега при спазване на законовите изисквания, преценката при новото произнасяне очевидно ще бъде направена към момента на произнасянето му. В подкрепа на това становище е и фактът, че новият акт, издаден от министъра в изпълнение на съдебното

решение подлежи на обжалване на самостоятелно основание, като процесуалните предпоставки за допустимост на такава жалба, вкл. срока, следва да са налице, отделно от предпоставките за обжалваемост на предходния акт. Поради това не следва да се уважи възражението на ответника, че в при ново произнасяне трябва да се приложи отменения закон, още повече, че така жалбоподателят би бил поставен в неравнопоставено положение спрямо граждани, които сега поискат достъп до същата информация.

8. Считам, че мълчаливият отказ на министерството на икономиката е незаконосъобразен и в частта досежно трите разрешения за договори за кредит. Констатацията на тричленният състав на ВАС, че „не би могло да се удовлетвори искане за задължаване на административния орган да предостави информация, за която не е установено по категоричен начин, че съществува“, е правилно. Въпросът по делото обаче е дали е законосъобразно непроизнасянето на административния орган по искането за достъп до информация. Предположението на жалбоподателя за наличността на още три разрешения за кредит, свързано със забраната на чл. 21 от ЗППДОБП, е съвсем логично и той няма как да знае, че липсва изпълнение на законови задължения, изхождайки от презумпцията за законосъобразност на действията на органите на власт. Нещо повече, той е поискал достъп до цялата налична информация, а част от тази информация е и информацията, че **други разрешения не са издавани**. Министерът на икономиката разполага с тази информация, както е видно от изявленията на процесуалния му представител и писмото до жалбоподателя, получено след подаване на касационната жалба и представено пред настоящия съдебен състав. Не може следователно министърът да се освободи от задължението да предостави поисканата информация, макар тя да е за отрицателен факт. Жалбоподателят не е уточнявал, че иска информация само за положителни факти, а и самата цел на ЗДОИ – чл. 2, ал. 1 е информацията да бъде предоставена така, че гражданинът да си създаде мнение за дейността на задължения субект, във връзка с което задълженият субект дължи „откритост, достоверност и пълнота на информацията“ – принцип, установен с чл. 6, т. 1 от ЗДОИ. Министерът на икономиката е бил длъжен да се произнесе, като уведоми по подходящ начин г-н Караиванов за липсата на поисканите 3 разрешения съгласно чл. 27 от ЗДОИ. Непроизнасянето е незаконосъобразно и натоварва жалбоподателя с разноските и тежестите по воденето на съдебното дело, което щеше да е излишно, ако имаше произнасяне.

Поради горното моля Уважаемия съд да отмени постановеното от ВАС 3-членен състав решение като незаконосъобразно – касационно основание по чл. 218б, ал. 1, б. “в” от ГПК и да реши делото по същество, като отмените обжалвания мълчалив отказ да бъде предоставен достъп до част от поисканата от жалбоподателя информация като незаконосъобразен и да върнете преписката на министъра на финансите за произнасяне със задължителни указания по приложението на закона. Моля да ни присъдите разноските по делото в размер на платените държавни такси.

С уважение:
(пълномощник)

РЕШЕНИЕ**№ 7339**

София, 19.07.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав, в съдебно заседание на двадесет и осми юни две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕКАТЕРИНА ГРЪНЧАРОВА**ЧЛЕНОВЕ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ****ВЕСЕЛИНА КЪЛОВА****МИЛКА ПАНЧЕВА****ВАНЯ АНЧЕВА**

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Иван Лулчев изслуша докладваното от съдията **МИЛКА ПАНЧЕВА** по адм. дело № 3362/2002.

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

С Решение № 1824/ 26.02.2002 год., постановено по адм.д. №6242/ 2001 год. тричленен състав при Върховен административен съд е отхвърлил жалбата на Кирил Димитров Караиванов срещу мълчаливия отказ на министъра на икономиката за предоставяне достъп до обществена информация.

Срещу това решение е подадена чрез пълномощник касационна жалба от Кирил Димитров Караиванов с молба да бъде отменено. Според разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ достъпът до обществена информация може да бъде ограничен по усмотрение на задължения по закона субект в условията на оперативна самостоятелност. В общия случай достъпът до такава информация е свободен. Съдът в случая в нарушение на закона е приел, че достъпът правилно е отказан. Моли обжалваното решение да бъде отменено и спорът да бъде решен по същество, като бъде отменен отказа на министъра на икономиката досежно процесното искане.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, се явява лично и с пълномощник, поддържа жалбата и моли да бъде уважена. Представя писмена защита.

Ответникът министър на икономиката, редовно призован, се представлява от юриконсулт, който моли жалбата да бъде отхвърлена. Жалбоподателят е уточнил, че са му представени копия от двата документа, т.е. искат се само останалите документи – мнения, препоръки, становища и др. Оперативна самостоятелност може да се упражни не само при действие, а и при бездействие.

Представителят на Върховна административна прокуратура счита касационната жалба за неоснователна, а решението за правилно. Не се касае за ограничение на достъпа до обществена информация, а за информация, свързана с оперативната подготовка на акта на министъра и тя няма самостоятелно значение.

Върховният административен съд прецени оплакванията, изложени в жалбата, обсъди събраните по делото писмени доказателства и намира касационната жалба за процесуално допустима, а по същество за неоснователна по следните съображения:

Съдът е възприел и разгледал предмета на жалбата така, както е уточнено устно от жалбоподателя в съдебно заседание – мълчалив отказ на министъра на икономиката да му представи исканата документация в т. 2 по заявлението от 01.06.2001 год.

В касационната жалба се релевира като оплакване допуснато от съда нарушение на материалния закон. Административният орган е длъжен да се произнесе с мотивиран административен акт при упражняване на оперативна самостоятелност, преценявайки конкретно фактите. Непроизнасянето в срок представлява съществено нарушение на процесуалния закон, а съдебното решение не може да замести административния акт, тъй като би се намесил в сферата на целесъобразността.

Настоящият състав намира теоритичните съждения на жалбоподателя за правилни. Те обаче не са съобразени с конкретната фактическа обстановка по спора и със събраните по делото доказателства.

Установените от съда правнорелевантни факти сочат за неоснователност на касационните възражения.

Видно от приложеното по делото писмо № 94–К–72/ 18.06.2001 год., подписано от зам. министър на икономиката, на жалбоподателя са представени на хартиен носител предложението за разрешаване сключването на договор за кредит между „Булбанк“ АД, клон Г. Оряховица и „Брилянт“ ЕООД с.Крушето и предложението на министъра на промишлеността за сключването на договора. Този факт не се оспорва от жалбоподателя.

Съдът е приел за безспорно изявлението на процесуалния представител на министъра, че друго разрешение, освен това от 01.07.1998 год. не е издавано, което обуславя наличието на предположение в искането на Кирил Караиванов за предоставяне и на други разрешения и договори. Жалбоподателят не е оборил този извод на съда с цитиране на точно определени документи, съдържащи информация, достъпът до която не му е предоставен от административния орган.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ определя понятието „обществена информация“ като „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“. 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.

В случая се иска достъп до служебна обществена информация, като според чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до същата тази информация е свободен и се осъществява по реда на този закон.

Съгласно чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация следва да съдържа описание на исканата информация. Правилно е прието в мотивите на обжалваното решение, че 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. В касационната жалба също не е конкретизирано каква информация се отказва.

Тричленният състав не е излязъл извън рамките на контролно – отменителната функция, която осъществява при преценка законосъобразността на мълчалив отказ на административния орган. Общо формулираното искане на жалбоподателя за предоставяне становищата на различни дирекции, мнения, препоръки, консултации и др. е изтълкувано правилно от съда, че всъщност касае документи, съдържащи информация относно оперативната подготовка за издаване на един акт, който акт в завършения си вид е предоставен на жалбоподателя от самия административен орган.

По изложените съображения не са налице касационни основания за отмяна на съдебния акт по чл. 218б, ал. 1, б. "в" от ГПК във връзка с чл. 11 от ЗВАС. Решението на тричленния състав е правилно, постановено в съответствие с материалния закон и при спазване на процесуалните правила.

Водим от горното и на основание чл.40, ал.1 от ЗВАС, Върховният административен съд, 5-членен състав

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА РЕШЕНИЕ № 1824/ 26.02.2002 год., постановено по адм.д. № 6242/2001 год. на тричленен състав при Върховен административен съд.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала, **ПРЕДСЕДАТЕЛ:**/п/ **Екатерина Грънчарова**
секретар: **ЧЛЕНОВЕ:** /п/ **Александър Еленков**
/п/ **Веселина Кълова**
/п/ **Милка Панчева**
/п/ **Ваня Анчева**

М.П.

ДЕЛО

Караиванов
срещу
Министъра на финансите

Решено от петчленен състав на
Върховен административен съд
по адм. дело № 3363 /02
от 19 юли 2002 година

До г-н Министъра на Финансите

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Кирил Димитров Караиванов

Уважаеми г-н Министър,

Моля, на основание Закона за достъп до обществена информация, да ми бъде предоставена възможността да се запозная с ревизионния акт от извършената финансово – счетоводна ревизия на „Брилянт“ – ЕООД, с. Крушето, община Горна Оряховица.

Ревизията е извършена през последните няколко месеца на настоящата година от Териториално управление за ДФК, гр. В.Търново. Прилагам копия от разменената кореспонденция, между мен и Управлението (Писма от 16.12.2000 г., 22.01.2001 г. и 19.03.2001 г.).

Желая да получа исканата от мен информация, като копие на хартиен носител (ксерокс копие), срещу заплащане.

Приложения съгласно текста.

София, 21.05.2001 год.

С уважение:

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АГЕНЦИЯ ЗА ДЪРЖАВЕН ВЪТРЕШЕН ФИНАНСОВ КОНТРОЛ

ДО
ГОСПОДИН КИРИЛ
КАРАИВАНОВ

Уважаеми г-н Караиванов,

По повод на Вашето искане на ревизионния акт от извършената финансова ревизия на „Брилянт“ – ЕООД, с. Крушето, община Горна Оряховица, Ви отговаряме следното:

Съгласно чл. 3, т. 4 от Закона за държавен вътрешен финансов контрол, касаещ принципа за опазване на служебната тайна, служителите на АДВФК нямат право да изнасят подобна информация. В случай, че направят публично достояние документ, съдържащ служебна тайна, те носят административно – наказателна отговорност (според Закона за ДВФК, чл. 42 във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 3) или наказателна отговорност (според НК, чл. 284).

На основание изброените по-горе законови разпоредби, както и на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация, не можем да Ви предоставим искания ревизионен акт.

ДИРЕКТОР:

**ЧРЕЗ МИНИСТЪРА НА
ФИНАНСИТЕ
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ЖАЛБА

ОТ

Кирил Димитров Караиванов

СРЕЩУ

отказ за предоставяне на информация на Министъра на финансите

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация
вр. с чл. 5, т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На 21.05.01 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 ревизионния акт от извършената през 2000 г. финансова ревизия на „Брилянт“ – ЕООД, с. Крушето, община Г. Оряховица. Аз следя състоянието на това предприятие от по-рано, тъй като съм поискал да бъде обезщетен с дялове от него по реда на ЗОСОИ. Известни са ми финансови нарушения, извършени в това предприятие, поради което отделно от заявлението за достъп до обществена информация сигнализирах Териториалното управление на ДФК – В. Търново, като предложих да бъде извършена и проверка от ДВФК през настоящата година (писма от 16.12.00 г., 22.01.01 г. и 19.03.01г.).

На 5.06.2001г. получих отказ от директора на дирекция ДВФК. В него се сочи принципът на чл. 3, т. 4 от Закона за държавен вътрешен финансов контрол, според който служителите на АДВФК нямат право да предоставят поисканата информация.

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

I. Видно от писмено известие № К-94000027/05.06.01 г. на директора на АДВФК към М-во на икономиката, на гореупоменатото предприятие е била извършена ревизия, която е приключила със съставянето на ревизионен акт. Ревизионният акт, който е предмет на искането ми за достъп до информация, представлява акт на компетентен орган в изпълнение на правомощията му и следователно съдържа **официална информация** по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ.

II. АДВФК представлява администрация към Министъра на финансите. Моето заявление бе отправено към Министъра на финансите в качеството му на държавен орган, който има на разположение поисканата информация. Решение на Министъра на финансите, който е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ липсва. Липсват и доказателства Министърът на финансите да е упълномощил директора на АДВФК да се произнася по заявления за достъп до обществена информация. Непроизнасянето на Министъра на финансите е в съществено 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. 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. Тези изисквания на закона въобще не са спазени, което е съществено нарушение на процесуалноправните разпоредби.

III. Поисканата от мен информация е достъпна и не попада в кръга на ограниченията, предвидени от ЗДОИ. Това е така, защото 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 службата. Случаите, в които дадена информация представлява служебна тайна, трябва да бъдат предвидени в закон съобразно императивната разпоредба на чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ. 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 и чл. 5 от ЗДОИ. Отникъде не е видно поисканият ревизионен акт да съдържа

конкретни категории информация, представляващи служебна тайна. Сигурно е обаче обратното, че съдържа редица категории информация, които не представляват никаква тайна – че е извършена ревизия на горепоменатото 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.

На основание на изложеното моля Уважаемият съд **ДА ОТМЕНИ** отказа на Министъра на финансите да ми предостави копие от поискания ревизионен акт като незаконосъобразен поради противоречие с процесуалния и материалния закон 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 известие № К-94000027/05.06.01г.;
3. писмо изх. № 664/ 22.01.01г.;
4. молба от 16.12.01г.;
5. писмо от 19.03.01г.;
6. копие от плик с обратна разписка;
7. препис от жалбата и писм. доказателства за ответника;
8. кв. за платена д.т..

С уважение:

**ДО
ДИРЕКЦИЯ „ДЪРЖАВНО
ЮРИСКОНСУЛТСТВО“ ПРИ
МИНИСТЕРСТВО НА
ФИНАНСИТЕ**

На Ваш № К–94000025/20. 05. 2001 г.

СЛУЖЕБНА БЕЛЕЖКА

По изпратената от Вас преписка Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол изразява следното становище:

Съгласно чл. 9, ал. 3 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) единствено оправомощени да формират обществеността за дейността на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол 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.

1. Чл. 360 от НК криминализира разгласяването на сведения от военно, стопанско или друго естество, които не са държавна тайна, но чието разгласяване е забранено със закон, заповед или друго административно разпореждане. Като орган на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол нейният директор е обвързан от законовата забрана на чл. 12, ал. 1, т. 3 и ЗДВФК. Ревизията като форма на контрол по отм. ЗДВФК е свързана с проверка на финансово – стопанската дейност на обектите. Затова и ревизионният акт безспорно отразява факти от стопанско естество по см. на чл. 360 от НК.

2. Законът за държавния вътрешен финансов контрол не регламентира механизъм за предоставяне на копия от ревизионни актове на граждани. Липсата на такъв ред и предписанията на цитираните по-горе разпоредби налагат извода, че предоставянето на ревизионните актове на трети лица е неправомерно.

3. Предоставянето на ревизионния акт в спорния случай би довело до необосновани разходи (ревизионният акт е обемист и копирането му е свързано с големи разходи), поради което и на основание чл. 27, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ компетентният орган не е обвързан със задължение за предоставяне на достъп в посочената от заявителя форма.

4. В противоречие с изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) подаденото заявление съдържа искане за предоставяне на копие от ревизионен акт, а не конкретни въпроси т. е. описание на исканата информация. ЗДОИ урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация и гарантира именно това право, а не регламентира достъпа до оригинали или копия от документи.

5. Чл. 28, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация посочва субектите, които вземат решения за предоставяне или отказ на достъп до исканата информация. От тук следва, че директорът на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол е компетентен да се произнесе и в съответствие с правомощията си е взел решение като е отказал предоставянето на искания достъп, посочвайки своите мотиви с писмо изх. № К – 94000027/05.06.2001 г.

Предвид гореизложеното, считаме, че отказът на директора Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол да предостави копие от ревизионен акт на гражданин е законосъобразен и правилен.

ДИРЕКТОР, АДВФК

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ**
по адм. д. № 6234/01 г.

ПИСМЕНИ БЕЛЕЖКИ

от адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Господа и Госпожи Върховни Съдии,

Моля да уважите жалбата, да отмените обжалвания отказ и да върнете преписката на Министъра на финансите за ново произнасяне.

Ревизионният акт не представлява тайна за гражданите. Наистина, чл.3, т. 4 от ЗВДФК въвежда принцип на неразгласяване на информация, станала известна **при** и **по повод** изпълнението на задълженията на контролните органи, освен когато обратното е предвидено в закон. Това не означава обаче, че тяхната дейност ще бъде вечно скрита от обществото. Напротив, известно е, че информация за извършвани от органите на ДВФК ревизии се предоставя непрекъснато чрез медиите. В случаите, когато е налице извършено престъпление, документите от ревизията се изпращат на прокуратурата за повдигане на обвинение, в защита на обществения интерес в рамките на един публичен съдебен процес. Когато е съставен акт за начет и не е извършено престъпление, органите на ДВФК са длъжни да изпратят ревизионните документи на гражданския съд за образуване на производство по реда на чл. 299 и сл. от ГПК, което също е публично.

Освен принципът за неразгласяване на информация, относно дейността на органите на ДВФК се прилага още един принцип, който е предвиден в друг закон – ЗДОИ – принципът на обществен достъп до информацията, която разкрива как тези органи на власт функционират. Органите на ДВФК са част от държавните органи по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ.

Въпросът по това дело според нас е за приложното поле на всеки от тези два принципа. Ще приемем ли, че разкритата информация за нарушения и престъпления, за наказаните лица никога няма да стане известна на обществото, понеже винаги разгласяването ѝ ще накърни държавен интерес.

Задължението за опазване на определени факти в тайна, предвидено от ЗДВФК, трябва да се разглежда като неизменно свързано с целта на закона, към която са привързани всички предвидени в него задължения, а именно – да се контролира финансовата дейност на определени лица, получаващи обществени средства, със задачата да се предотвратят, разкрият и поправят вреди – чл. 2, ал. 1–2 от ЗДВФК. Поради връзката на задължението за неразгласяване на информация с целта на закона, ЗДВФК съдържа указания за времето, през което посочената информация не трябва да се разгласява – „при упражняването на ДВФК“ (чл. 3, ал. 1), „при изпълнение на служебните задължения“ (чл. 12, т. 3).

Всяко изпълнение на служебните задължения си има начало и край във времето. Действията по ревизия (в новия закон терминът е заменен с „одит“) завършват с изготвянето на доклад – чл. 21, ал. 1 от ЗДВФК и изпращането му на възложилия ревизията орган. След като поисканият доклад е изготвен, видно от писмото на АДВФК, то той вече е достъпен по реда на ЗДОИ.

Неоснователно е възражението на ответника, че съгласно ППЗДВФК одиторите били длъжни да пазят в тайна определени обстоятелства. Заявлението за достъп до обществена информация е отправено до министъра на финансите, който е задължен субект по ЗДОИ, а не до вътрешните одитори. След приключването на ревизията информация за нея вече може да бъде предоставена.

Неоснователно е възражението, че в ЗДВФК не бил предвиден ред за предоставяне на информация на граждани. Този ред е предвиден в ЗДОИ, който детайлно урежда процедурата по предоставяне на достъп до обществена информация при поискване. Органите на ДВФК, както и всички останали държавни органи, са длъжни да спазват всички закони на Република България, а не само някои от тях.

Неоснователно е възражението, че отговор всъщност бил получен от директора на АДВФК и следователно за министъра на финансите не е възникнало задължение да се произнесе с решение. Министърът на финансите е орган на изпълнителната власт и в това си качество, на самостоятелно основание, е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. Фактът, че друг орган се произнася или не се произнася по сходен или същия въпрос, с който е сезиран той, не е основание министърът да се десезира и да не се произнесе по искането, направено със заявлението за достъп до обществена информация. Напротив, със заявлението е поставено началото на административно производство по ЗДОИ, което следва да приключи с издаването на писмен акт – решение. Тъй като АДВФК е администрация

на Министъра на финансите, то той съхранява поисканата информация и за него не е съществувала пречка да се произнесе.

Неоснователно е възражението, че липсва описание на поисканата информация. Видно от тълкуването на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ вр. с чл.29, ал. 1 смисълът на изискваното описание е да се установи точно каква информация се иска или пък е формулирана много общо. В настоящия случай е установено точно каква информация се иска, това е един точно определен ревизионен акт. Ответникът не твърди, че в посочения в заявлението период са извършени повече ревизии и съставени повече от един ревизионни акта. Този ревизионен акт се състои, предполагаме, от точно определен брой страници, поради което за задължения субект е възможно да го предостави без допълнително уточнение.

Не може да се твърди, че цял един документ, състоящ се от достатъчно обемно съдържание, какъвто е ревизионният акт, изцяло съдържа единствено факти и обстоятелства, които не подлежат на разгласяване. Съгласно РКС № 7/1996 г. ограниченията на правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, трябва да се тълкуват ограничително. Видно от текста на чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията и чл. 5 от ЗДОИ упражняването на това право не може да бъде насочено срещу определени изброени права и законни интереси. Следователно предвидената в закон тайна може да обхваща само информацията, чието разгласяване действително би увредило тези защитени права и законни интереси. От становището на ответника в съдебно заседание е очевидно, че липсва каквото и да е позоваване на защитата на някое от тези права и законни интереси. Считаме, че дори да имаше основания да се смята че в доклада има данни, които са тайна, то трябваше съответните параграфи от текста да бъдат заличени (зачернени) и да ни се предостави останалата част, която е обществена информация.

Предвид и на основание горното моля да уважите жалбата и като признаете на жалбоподателя правото на достъп до поисканата обществена информация, да отмените обжалвания отказ и да върнете преписката на Министъра на финансите за ново произнасяне.

С уважение:

(ПЪЛНОМОЩНИК)

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

ПИСМЕНИ БЕЛЕЖКИ

ДО
ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

На основание чл. 16, ал. 2 от Закона за Върховния административен съд приложено, изпращаме ви постъпила в Министерство на финансите жалба № К-94-00-0025/20.06.2001 г. от Кирил Димитров Караиванов от гр. София, против мълчалив отказ на министъра на финансите.

Становището на Министерство на финансите е, че жалбата е недопустима и неоснователна и като такава следва да се остави без уважение по следните съображения:

1. Със заявление до министъра на финансите, на основание Закона за достъп до обществена информация, Кирил Д. Караиванов предявява искане да му бъде предоставена възможност да се запознае с ревизионния акт от извършената финансова – счетоводна ревизия на „Брилянт“ – ЕООД, с. Крушето, община Горна Оряховица, като за целта му се издаде ксерокопие.

Съгласно чл. 1, ал. 2 и чл. 5, ал. 1 от действащия Закон за държавния и вътрешно финансов контрол (обн. ДВ, бр.92 от 10.11.2000 г., в сила 01.01.2001г.), държавният вътрешен финансов контрол се ръководи и осъществява от Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК), която е юридическо лице на бюджетна издръжка и в чийто правомощия влиза възлагането със заповед на директора на агенцията, извършването на планови и извънпланови одити. Не е вярно твърдението на жалбоподателя, че поисканата от същия информация е достъпна и не попада в кръга на ограниченията, предвидени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Съгласно чл. 360 от НК разгласяването на сведения от военно, стопанско или друго естество, които не са държавна тайна, но чието разгласяване е забранено със закон, заповед или друго административно разпореждане е инкриминирано деяние.

В чл. 8, т. 6 от Правилника за прилагане на Закона за вътрешния държавен финансов контрол изрично е посочено, че вътрешният одитор е длъжен да не разгласява факти и обстоятелства, станали му известни при или по повод изпълнението на служебните му задължения, като в §1, т. 4 от изпълнителната разпоредба на правилника е уточнено какво се разбира под понятието „разгласяване“ – предоставянето на информация за факти и обстоятелства, станали известни при осъществяването на контролна дейност на лица извън агенцията и съответния одитиран обект, включително и средствата за масово осведомяване“.

Съгласно чл. 9, ал. 3 от действащия Закон за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) оторизирани органи да информират обществеността за дейността на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол са министърът на финансите и директорът на агенцията. Информацията, която тези органи могат да предоставят следва да бъде извън забраната, установена с разпоредбата на чл. 12, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 31, т. 4 от ЗДВФК. При изпълнение на служебните си задължения органите на агенцията са длъжни да опазват служебната тайна, като не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при или по повод изпълнение на служебните им задължения, какъвто безспорно е исканият ревизионен акт, в конкретния случай. Ревизията като основна форма на контрол по отменен закон за държавния финансов контрол е свързана с проверка на бюджетната, финансово – стопанска и отчетна дейност на ревизирувания обект. Ето защо и самият ревизионен акт отразява факти от стопански характер по смисъла на чл. 360 от НК.

Не е вярно твърдението на жалбоподателя и по отношение на липсата на правно и фактическо основание за отказа, който той е получил от АДВФК с писмо изх. № К–94–00–0027/05.06.2001 г. Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, в съответствие с разпоредбите на чл. 38 и следв. от Закона за достъп до обществена информация, е изпратил до заявителя отказа на агенцията за исканата информация, като се е мотивирал от правна и фактическа страна.

ЗДВФК не предвижда съответен ред за предоставяне на копия от ревизионни актове на граждани по извършени финансово – счетоводни ревизии. Липсата на такъв ред и предписанията на цитираните по-горе законови разпоредби налагат извода, че предоставянето на ревизионни актове на трети лица е недопустимо. Освен това заявителят не се е съобразил и разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – в заявлението си да посочи описание на исканата информация. Същият е поискал копие

от ревизионен акт като официален документ, хипотеза, която не е визирана в ЗДОИ.

В съответствие с изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ, директорът на АДВФК, е органът, който е компетентен да се произнесе по отправеното искане и съгласно правомощията си е взел обосновано от правна и фактическа страна решение, като е отказал на Кирил Караиванов искания достъп до информация с цитираното писмо.

Предвид гореизложеното, считаме, че отказът на директора на АДВФК да предостави копие от ревизионен акт е законосъобразен и правилен постановен в изпълнение на нормативната база – материално-правна и процесуална.

Ето защо моля да оставите подадената жалба без разглеждане като процесуално недопустима. В случай, че допуснете жалата до разглеждане моля да я отхвърлите като неоснователна.

МИНИСТЪР:

Решение No. 1826, София, 26.02.2002 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България
Пето отделение, в съдебно заседание на 13.11.2001 г. в състав:

Председател: Андрей Икономов

Членове: Захаринка Тодорова, Таня Радкова

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Огнян Топуров
изслуша докладваното от **съдията Таня Радкова**
по адм. дело № 6234/2001.

Производството е по чл. 12 и следващите 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 от гр. София срещу отказ на министъра на финансите да предостави информация по заявлението му от 21.05.2001 г., а именно да получи на хартиен носител копие на ревизионен акт от извършена финансово – счетоводна ревизия на „Брилянт“ ЕООД с държавно имущество с. Крушето. Твърди в жалбата си, че е получил отказ от директора на Агенция за държавен вътрешен финансов контрол за достъп до исканата информация, както и че същият не е упълномощен от министъра на финансите да се произнася по отпразвеното до последния заявление за достъп до обществена информация. Счита непроизнасянето на министъра на финансите за незаконосъобразно с довод, че административният орган съгласно чл. 38 от ЗДОИ, в случаите на отказ, следва да се произнесе с мотивирано решение. Моли за отмяна на отказ на министъра на финансите и произнасяне по същество.

Ответникът чрез своя представител застъпва становище за неоснователност на жалбата.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за неоснователност на жалбата. Счита, че исканата информация попада под законово установените забрани за достъп до такава информация.

При липсата на данни за съобщаването на атакувания административен акт следва да се приеме по-благоприятният за жалбоподателя режим, поради което жалбата се явява процесуално допустима.

По съществува на жалбата:

Със заявление от 21.05.2001 г. до министъра на финансите жалбоподателят е поискал да получи копие на хартиен носител от ревизионен акт от извършена финансово – счетоводна ревизия на дружество „Брилянт“ ЕООД с. Крушето с държавно имущество. Жалбоподателят е уведомен с писмо изх. № К-94000027/05.05.2001 г. на директора на Агенция за дър-

жавен вътрешен финансов контрол (АДВФК), че исканата информация е служебна тайна. Жалбоподателят е подал жалба чрез министъра на финансите до Върховния административен съд, копие от която, видно от приложената служебна бележка, е изпратена на АДВФК за становище. Такова е приложено по делото.

Разпоредбата на чл. 3 от ЗДОИ определя кръга на субектите, задължени по този закон да осигуряват достъп до обществена информация. В този кръг са държавните органи, които създават и съхраняват такава информация. Съгласно чл. 5 от ЗДВФК АДВФК е администрация към министъра на финансите и е юридическо лице на бюджетна издръжка, а според чл.9, ал. 3 министърът на финансите и директорът на агенцията информират обществеността за дейността на агенцията. Следователно министърът на финансите като държавен орган се явява задължен по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ субект за предоставяне достъп до информация (в рамките на възможния такъв). По делото няма данни министърът на финансите съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ да е определил изрично директорът на АДВФК да вземе решение за предоставяване или отказ от информация. Не е налице и хипотезата на чл. 32 от ЗДОИ – препращане на заявлението за предоставяне на достъп, тъй като по приложената към делото административна преписка няма данни нито за препращане на заявлението, нито за уведомяване на жалбоподателя за това. При тези данни съдът приема, че е налице мълчалив отказ на министъра на финансите, който е предмет на обжалване по настоящето дело.

Разпоредбата на чл. 38 от ЗДОИ постановява какво съдържание следва да има решението за отказ. Същата обаче не изключва възможността за обжалване на мълчалив отказ, която хипотеза е винаги налице при непроизнасяне на органа с решение за отказ. ЗДОИ се явява специален по отношение на ЗАП, който урежда правоотношенията във връзка с издаването и контрола на административните актове. И двата нормативни акта са от една и съща степен и общият (ЗАП) следва да намери приложение за онези случаи, които не са уредени в специалния закон (хипотезата на мълчалив отказ), след като в последния няма изрична разпоредба, изключваща приложението на общия такъв.

Обжалваният отказ е законосъобразен.

В чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ са уредени основанията за отказ на достъп до обществена информация. Едно от тях е ако исканата информация е служебна тайна. Според чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до такава се ограничава, когато тя представлява защитена тайна в случаите, предвидени по закон. Исканото копие на хартиен носител от ревизионния акт е служебна тайна

по смисъла на чл. 37, ал 1 от ЗДОИ при следните съображения. Според чл. 3 от ЗДВФК при упражняването на държавния вътрешен 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 когато това е предвидено в закон. При изпълнение на служебните си задължения (чл. 12) органите на агенцията са длъжни да не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при или по повод изпълнение на служебните им задължения. Според пар. 1 от Допълнителни разпоредби на Правилника за приложение на ЗДВФК „Разгласяване“ по смисъла на чл. 8, т. 6 е предоставяването на информация за факти и обстоятелства, станали известни при осъществяване на контролната дейност, на лица извън агенцията и съответния одитиран обект, включително на средствата за масово осведомяване.

При така изтъкнатите съображения съдът намира, че в случая не може да намери приложение принципът на чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ за свободен достъп до служебна обществена информация. Исканата информация е служебна тайна, което е основание за отказ за предоставяването ѝ. Тя се явява и друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон (ЗДВФК) по смисъла на чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ.

По гореизтъкнатите съображения отказът на министъра на финансите се явява законосъобразен като съответен на материално – правните предпоставки, визирани в ЗДОИ, а жалбата срещу него – неоснователна и като такава подлежаща на отхвърляне.

Воден от горното и на основание чл. 42, ал. 1 от ЗАП във връзка с чл.28 от ЗВАС, Върховният административен съд, пето отделение

РЕШИ:

Отхвърля жалбата на Кирил Димитров Караиванов, от гр. София срещу мълчаливия отказ на министъра на финансите за предоставяне достъп до обществена информация.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на съда в 14 – дневен срок от съобщаването му.

Председател: /п/ **Андрей Икономов**

Членове: /п/ **Захаринка Тодорова,**

/п/ **Таня Радкова**

**ЧРЕЗ ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ**
по а.х.д. № 6234/01 г.

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на **Кирил Димитров Караиванов**,
жалбоподател по а.х.д. № 6234/01 г.

СРЕЩУ

Решение № 1826/26.02.02 г.
на ВАС – V отд.

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 № 1826/26.02.02 г. по а.х.д. № 6234/01г. по описа на ВАС – V отд. Решението е постановено в нарушение на материалния закон.

1. В решението си ВАС 3 – членен състав се е задоволил с констатацията, че поисканата информация представлява защитена от закон тайна и следователно законосъобразно е бил отказан достъп до нея. Обсъждането само на този въпрос обаче не е достатъчно, за да бъде цялостно обсъдена законосъобразността на отказа.

2. 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.

3. 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.

4. Според РКС № 7/96 г. 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.

5. 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.

6. 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 Уважаемия 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
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ**
по а.д. 3363/02 г.

ПИСМЕНИ БЕЛЕЖКИ

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Върховни Съдии,

Моля да отмените постановеното от ВАС 3 – членен състав решение като незаконосъобразно – касационно основание по чл. 218б, ал. 1, б. “в” от ГПК и да решите делото по същество, като отмените обжалвания мълчалив отказ да бъде предоставен достъп до поисканата от жалбоподателя информация като незаконосъобразен. Съображенията ми за това са следните:

1. При прилагането на ЗДОИ следва да се има предвид и целта на този закон. Той беше приет като част от пакета закони, свързани с административната реформа. Същевременно без съмнение той е съществена част от антикорупционното законодателство. В решение № 4694/16.05.02 г. по а.д. № 1543/02 г. Върховният административен съд, петчленен състав, констатира: „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 корупция – допринася за утвърждаване легитимността на администрацията като

организация за предоставяне на обществени услуги и за укрепване на доверието на обществеността в държавните органи.“ Органите, които осъществяват финансов контрол върху разходването на бюджетните средства и управлението на държавните средства осъществяват важни функции в защита на обществения интерес и тяхната дейност не може да остане безотчетна и в тайна от гражданите, които са основен източник на тези средства и за чието благо те трябва да се разходват и управляват.

2. Правилно ВАС тричленен състав е констатира по настоящото дело, че министърът на финансите е задължен субект по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и за него е възникнало задължение да се произнесе по искането на жалбоподателя за предоставяне на копие от поискания ревизионен акт, съдържащ обществена информация. Правилна е и констатацията, че в Закона за държавен вътрешен финансов контрол се съдържа ограничение на разгласата на информация, свързана със служебна тайна. Според чл. 3, ал. 4 от ЗДВФК при изпълнението на закона органите на държавния вътрешен финансов контрол следват принципа на „опазване на служебната тайна – неразгласяване и непредоставяне на информация, станала им известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения, освен когато това е предвидено в закон“.

3. В случая задължение за предоставяне на информация обаче е предвидено в закон. Това е Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ), уреждащ конституционното право на гражданите на достъп до информация, създавана и съхранявана от държавните органи. Според ЗДОИ правото на достъп до информация може да бъде ограничавано само когато тя представлява защитена от закон тайна – чл. 7, ал. 1. Според РКС № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г. правото на гражданите на достъп до информация, респ. задължението на държавата да предоставя такава, се съдържа в чл. 41, ал. 1 от Конституцията (т. V, параграф 1, изр. 1 от Диспозитива). Съгласно чл. 41, ал. 1, изр. 2 „Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала“. Следователно основанията за ограничаването на правото на достъп до обществена информация трябва не само да бъде предвидено с акт на законодателната власт, но и да бъде обвързано със защитата на изчерпателно и стеснително изброените в Конституцията права и законни интереси. В т. III, параграф 2, изр. 2 от Диспозитива на РКС №7/96 г. се приема, че „Не се допуска ограничаването им (на правата по чл. 39–41) със закон на други, извън посочените в Конституцията основания“, а в т. III, параграф 3 се подчертава, че „... ограниченията (изключенията),

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

4. От изложеното следва, че конституционният законодател е въвел изискването ограниченията на правото на достъп до обществена информация да отговарят на кумулативно дадените две условия – да са предвидени в акт на законодателната власт и да целят охраната на някое от посочените в Конституцията права и законни интереси. Употребата на думата „само“ в цитираното тълкуване на Конституционния съд въвежда още едно задължение – при прилагането на ограниченията да се спазва принципа на пропорционалност, т.е. ограничение може да се въвежда само за защитата на и единствено доколкото защитава конституционни права или интереси. Това означава и изразът ограниченията да се „прилагат ограничително“.

5. В Закона за държавен вътрешен финансов контрол законодателят не е съобразил изискването на чл. 41, ал. 1 от Конституцията да посочи ясно с изричен текст защитените от предвидената в закона служебна тайна права и интереси. Тази празнота не е попълнена и с подзаконовия акт по прилагането на закона – Правилника за прилагане на ЗДВФК. Тези обстоятелства обаче не освобождават министъра на финансите от задължението да се произнесе по заявлението за достъп до информация, като спази горепосочените конституционни изисквания при прилагането на ограничения на правото на достъп до информация. В т. III, параграф 3 от диспозитива на цитираното решение Конституционният съд ясно указва, че задължението за прилагане на ограниченията при спазване на посочените изисквания е за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Ето защо, за министъра на финансите като орган на изпълнителната власт е налице задължението да спази изискванията не само на ЗДВФК, но и на Конституцията и да направи необходимия баланс между конституционното право на гражданите на достъп до обществена информация и съответните конкуриращи се с него права или интереси.

6. В ЗДОИ е указан начинът, по който следва да се направи този баланс, без да се накърнят ничии права – чл. 7, ал. 2 предвижда предоставяне на частичен достъп до информация, а чл. 37, ал. 2 предвижда предоставяне на частичен достъп в случаите, когато е налице ограничение, свързано с държавна или служебна тайна или чл. 13, ал. 2. Ако е налице хипотезата на засягане на правата на трето лице, трябва да бъде потърсено неговото съгласие съгласно чл. 31, а при несъгласие – да се приложи разпоредбата на чл. 31, ал. 4 и да се прецени възможността за предоставяне на информация в съответния обем и по съответния начин (в този смисъл е и решение № 9822/18.12.01 г. по а.д. № 5736/01 г. на ВАС – пето отделение,

тричленен състав). За да бъдат изпълнени тези законови задължения обаче трябва първо да се идентифицират правата и интересите, които се защитават с предвидената от закона тайна, което ответникът не е направил.

7. Като указание за идентифицирането на защитените със служебната тайна на данъчните ревизии права и интереси може да послужи чл. 15 от отменения Закон за държавния финансов контрол (обн. ДВ, бр. 12 от 1996 г., отм. ДВ, бр. 92 от 2000 г.). Според ал. 1, т. 4 от тази разпоредба органите на ДФК са длъжни „да не разгласяват и предават другиму информация, станала им известна по служба, когато тази информация представлява банкова, търговска или друга защитена от закона тайна“. Според ал. 4 от същата разпоредба информация за ревизиите може да се предоставя от ръководителя на съответното управление за ДФК или ревизионна служба, след приключването им. От тези текстове е видно, че тайната защитава три групи права: 1) правата на физическите лица на неразгласяване на техни лични данни по смисъла на сега действащия Закон за защита на личните данни, 2) правата на юридическите лица на неразгласяване на банкова и търговска тайна – т.е. поставяне в неравностойно стопанско положение съгласно Закона за защита на конкуренцията, 3) правото на неразгласяване на обстоятелството, че се започва данъчна ревизия (аналогично на правилото на чл. 191, ал. 4 от НПК), което е право на гражданите на гарантиран и ефективен финансов контрол върху разходването на обществени средства. Останалата информация, която несъмнено е от обществен интерес, може и следва да бъде предоставяна. Достатъчно е да е приключила ревизията и да е гарантирана евентуално анонимността на физическите лица и на номерата на банковите сметки на ревизираната (одитираната) фирма.

8. След констатирането на кръга на информацията от ревизионния акт, която е свързана със защитените права и интереси, задълженият субект трябва да направи още една преценка – дали разгласяването на информацията би накърнило тези права и интереси. Накърняването се изразява в увреждане или създаването на опасност от увреждане, както точно изтъква законодателят това понятие в определението на служебна тайна, дадено в чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация.

9. Обстоятелството, че определена информация от поискания в случая ревизионен акт подлежи на предоставяне на гражданите, се констатира и от писмо към преписка К-94-00-0025/11.07.01 г. на Директора на АДВФК, в т. 4 от което се споменава, че заявлението за достъп до информация не съдържало „конкретни въпроси“. Съгласно ЗДОИ обаче задължението за защита на правата на трети лица и заличаване на определени думи или пасажи от даден документ е възложено на задължения субект, а не на правоимащия. Тази защита може да се реализира или като се заличат

необходимите пасажи от текста, смет на хартиено копие, или (ако текстът, подлежащ на заличаване е обемен) като се приложи чл. 27 от ЗДОИ и се избере подходяща форма за предоставяне на информация. Информацията обаче за резултатите от приключилата вече ревизия – констатирани ли са липси и нарушения, какви – има ли нарушения при воденето на документацията, вкл. счетоводната, налице ли са данни за извършени престъпления и др. подобни, е обществена и няма никакво основание да бъде отказвана.

10. Конституцията и ЗДОИ не предвиждат възможността отделни държавни органи да бъдат освобождавани от задължението да предоставят достъп до обществена информация. Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ целта на този закон е да се даде възможност на гражданите да си съставят мнение за задължените субекти. Ако се приеме тезата, че всички данни, свързани с работата на органите на ДВФК са тайна, то тогава никога и при какво положение няма да може гражданите да получат информация, въз основа на която да си съставят мнение за дейността на тези органи. Така ще се наруши правилото, според което ограниченията на правото на достъп са свързани със съдържанието на информацията, а не с това кой я създава и съхранява.

11. По делото се обжалва мълчалив отказ на министъра на финансите. Същият няма изискваната от закона форма – писмена, съгласно чл. 38–39 от ЗДОИ, нито са спазвани процесуалните правила (в същия смисъл вж. решение № 2764/25.03.02 г. ВАС тричленен състав), поради което е незаконосъобразен.

Поради и на основание горното моля да отмените като незаконосъобразно решението на ВАС тричленен състав и да постановите ново решение, с което да отмените като незаконосъобразен обжалвания мълчалив отказ на Министъра на финансите да предостави достъп до обществена информация. Не е спазена предвидената в закона форма, не е извършено съобразно със закона разглеждането на заявлението за достъп и не е приложен правилно материалният закон, поради което моля да върнете преписката на министъра на финансите със задължителни указания по прилагането на закона.

С уважение:
(ПЪЛНОМОЩНИК)

РЕШЕНИЕ

№ 7340

София, 19.07.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА**Върховният административен съд на Република България****Петчленен състав**, в съдебно заседание на

двадесет и осми юни две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕКАТЕРИНА ГРЪНЧАРОВА**ЧЛЕНОВЕ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ****ВЕСЕЛИНА КЪЛОВА****МИЛКА ПАНЧЕВА****ВАНЯ АНЧЕВА**

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Иван Лулчев
изслуша докладваното от съдията **МИЛКА ПАНЧЕВА**
по адм. дело № 3363 / 2002.

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

С Решение № 1826/26.02.2002 год., постановено по адм. д. № 6234/2001 год. тричленен състав на Върховен административен съд е отхвърлил жалбата на Кирил Димитров Караиванов от гр. София срещу мълчаливия отказ на министъра на финансите за предоставяне достъп до обществена информация.

Срещу това решение чрез пълномощник е подадена касационна жалба от Кирил Димитров Караиванов с молба да бъде отменено като постановено в нарушение на материалния закон. Съдът е констатирал, че поисканата информация представлява защитена от закона тайна, без да обсъди 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. Не е изследван въпросът дали ревизираното юридическо лице е било питано за съгласие да бъде предоставена поисканата информация в съответствие с чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ и дали не 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. Моли съдът да се произнесе по съществуващото на делото, като отмени отказа на министъра на финансите.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, се явява лично и с пълномощник, поддържа жалбата и развива допълнителни съображения. Представя писмена защита.

Ответникът по делото министърът на финансите се представлява от юрисконсулт, който моли касационната жалба да бъде оставена без уважение. Правилно тричленният състав е приел, че исканата информация представлява служебна тайна.

Представителят на Върховна административна прокуратура счита касационната жалба за неоснователна. Съдът обосновава е приел, че мъчаливият отказ на министъра на финансите да предостави исканата обществена информация е законосъобразен. Съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ се отказва достъп до обществена информация, която е служебна тайна. Чл. 12 от ЗДВФК задължава органите на Агенцията за държавен вътрешно финансов контрол да не разгласяват факти и обстоятелства, които са им станали известни при или по повод изпълнението на служебните им задължения.

Върховният административен съд прецени оплакванията, изложени в касационната жалба, обсъди събраните по делото писмени доказателства и намира жалбата за процесуално допустима, а по същество за неоснователна по следните съображения:

Едно от основните конституционни права на гражданите е правото на информация, прогласено с разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България. Това конституционно признато право на информация, неговото гарантиране и упражняване е уредено със Закона за достъп до обществена информация (ДВ, бр. 55 от 07.07.2000 г.).

В разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ се определя понятието „обществена информация“ като „всяка информация, свързана с обществен живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти“. 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.

В случая се иска достъп до служебна обществена информация, като според чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до същата тази информация е свободен и се осъществява по реда на този закон.

Тричленният състав е изложил мотиви за неприложимост в конкретния случай на общия принцип по чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ за свободен достъп до служебна обществена информация, тъй като исканата информация е служебна тайна, което е основание за отказ от предоставянето ѝ. Този правен извод съдът е обосновал със задължението по §1 от ДР на ППЗДВФК за вътрешния одитор да пази в тайна факти и обстоятелства, станали му известни при осъществяване на контролна дейност.

Този извод на тричленният състав е правилен и съобразен с разпоредбите на материалния закон.

Становището на съда се подкрепя и от заложените разпоредби в друг специален закон. Според §1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Данъчния процесуален кодекс (в редакцията към момента на подаване заявлението за достъп до информация – ДВ бр.103/99 год.) понятието „служебна тайна“ включва конкретни индивидуализирани данни за данъчните субекти и изрично опоменати факти, между които: б.“б” – естеството, източника и размера на доходите и/или приходите и разходите; б.“д” – стойността и вида на отделните активи и пасиви или имуществва; б.“е” – всички други данни, получени, удостоверени, подготвени или събрани от данъчния орган в процеса на данъчното производство и при извършване на действията, предвидени в този закон.

От цитираните текстове се налага изводът, че определянето на съдържащата се информация в един ревизионен акт като „служебна тайна“ не зависи от субективна праценка на органа, или на проверявания данъчен субект. Освен това цялото съдържание на един ревизионен акт, а не отделни части от него, са означени от закона като „служебна тайна“. Следователно в конкретния случай не е било необходимо сезираният административен орган да поиска изрично писмено съгласие на третото лице съобразно разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ или да преценява дали е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от същия закон. Законодателят е преценил, че данните, установени в ревизионен акт при данъчна проверка не следва да бъдат обект на обществено достояние.

По изложените съображения съдът намира, че не са налице касационни основания по чл. 218б, ал. 1, б.“в” от ГПК във връзка с чл. 11 от ЗВАС за отмяна на обжалваното решение, тъй като тричленният състав е постановил

правилно решение, съобразено с материалния закон и при спазване на процесуалните правила.

Водим от горното и на основание чл. 40, ал. 1 от ЗВАС, Върховният административен съд, 5 – членен състав

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА РЕШЕНИЕ № 1826/26.02.2002 год., постановено по адм.д. № 6234/2001 год. на тричленен състав при Върховен административен съд.

Решението е окончателно.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Екатерина Грънчарова

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Александър Еленков

/п/ Веселина Кълова

/п/ Милка Панчева

/п/ Ваня Анчева

М.П.

ДЕЛО

*Козаров
срещу
Министъра
на труда и социалната политика*

Решено от пето отделение на
Върховен административен съд
по адм. дело № 3631/02
от 29 юли 2002 година

ДО МИНИСТЪРА НА
ТРУДА И СОЦИАЛНАТА
ПОЛИТИКА
Г-ЖА ЛИДИЯ ШУЛЕВА

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

ОТ

Страшимир В. Козаров

Уважаема госпожо министър,

Моля на основание закона за достъп до обществена информация да ми бъде предоставено копия на хартиен носител на следните категории информация:

1. Брой на регистрираните инвалиди към 31.12.2001 в Република България, съответно с физически, слухови, зрителни и ментални увреждания, разпределени по стандартните проценти загубена трудоспособност, а именно – от 50 % до 70 %, от 71 % до 90 % и над 90 %.

2. Сведение за трудовата заетост на инвалидите в трудоспособна възраст по вид увреждане и загуба на трудоспособност.

3. За периода 2000 – 2001 година:

- Брой на отпуснатите от ФРСИ безплатни слухови апарати и безплатни батерии на инвалиди със загуба на слуха над 50 %, т.е. с призната от ТЕЛК загуба на работоспособност над 50 %;
- Брой на отпуснатите от ФРСИ безплатни слухови апарати и безплатни батерии на хора със слухово увреждане т.е. със загуба на слуха над 50 %, **без** призната от ТЕЛК загуба на работоспособност над 50 %.

Във връзка с искането ми за информация искам да отбележа следното: Исканата от мен информация е за обобщени данни, поради което не би могла да бъде ограничена за достъп на каквото и да е законово основание.

Поради изложеното, вярвам, че ще получа достъп до исканите от мен данни в законоустановеният 14 – дневен срок.

София

С уважение:

С. Козаров

**ДО МИНИСТЪРА НА
ТРУДА И СОЦИАЛНАТА
ПОЛИТИКА
Г-ЖА ЛИДИЯ ШУЛЕВА**

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

ОТ

Страшимир В. Козаров

Уважаема госпожо министър,

На 29.01.2002 г. изпратих до Вас заявление за достъп до обществена информация. До този момент не съм получил никакъв отговор, макар, че предвидените в закона за достъп до обществена информация срокове изтекоха.

Ако нямате подобни данни, моля да ми отговорите официално, че не разполагате с тях. Ако нямате право да предоставяте подобна информация, моля също да ми отговорите официално, като посочите изрично мотивите, с които ми отказвате предоставянето на информацията.

Във връзка със заявлението ми искам да отбележа следното:

1. Законът за достъп до обществена информация действа и изрично задължава държавните органи и органите на местно самоуправление да предоставят достъп до информация. В противен случай следва да се налагат административни санкции.

2. Законът ви задължава да отговорите на моето искане с решение за предоставяне на достъп или за отказване на достъп в 14 дневен срок. Мълчаливи откази, какъвто се явява вашият, не се допускат изобщо.

Въз основа на горното, моля още веднъж на основание закона за достъп до обществена информация да ми бъде предоставено копия на хартиен носител на следните категории информация:

1. Брой на регистрираните инвалиди към 31.12.2001 г. в Република България, съответно с физически, слухови, зрителни и ментални увреждания, разпределени по стандартните проценти загубена трудоспособност, а именно – от 50 % до 70 %, от 71 % до 90 % и над 90 %.

2. Сведение за трудовата заетост на инвалидите в трудоспособна възраст по вид увреждане и загуба на трудоспособност.

3. За периода 2000 – 2001 година:

- Брой на отпуснатите от ФРСИ безплатни слухови апарати и безплатни батерии на инвалиди със загуба на слуха над 50%, т.е. с призната от ТЕЛК загуба на работоспособност над 50%;
- Брой на отпуснатите от ФРСИ безплатни слухови апарати и безплатни батерии на хора със слухово увреждане т.е. със загуба на слуха над 50%, **без** призната от ТЕЛК загуба на работоспособност над 50%.

Във връзка с искането ми за информация искам да отбележа следното: Исканата от мен информация е за обобщени данни, поради което не би могла да бъде ограничена за достъп на каквото и да е законово основание.

Поради изложеното, вярвам, че този път ще получа достъп до исканите от мен данни в законоустановеният 14 – дневен срок.

София

С уважение:

С. Козаров

**ЧРЕЗ МИНИСТЪРА НА ТРУДА И
СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ЖАЛБА

ОТ

Страшимир Козаров

СРЕЩУ: отказ за предоставяне на информация от Министъра на труда и социалната политика.

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация вр. чл. 5, т. 1 от ЗВАС.

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На 29.01.02 г. подадох заявление за достъп до информация до Министъра на труда и социалната политика. Поисках да ми бъде предоставена следната информация :

1. Брой на регистрираните инвалиди към 31.12.2001 г. в Република България, съответно с физически, слухови, зрителни и ментални увреждания, разпределени по стандартните проценти загубена трудоспособност, а именно – от 50% до 70%, от 71% до 90% и над 90%.

2. Сведение за трудовата заетост на инвалидите в трудоспособна възраст по вид увреждане и загуба на трудоспособност.

3. За периода 2000 – 2001 година:

- Брой на отпуснатите от Фонд „Рехабилитация и социална интеграция“ (ФРСИ) безплатни слухови апарати и безплатни батерии на инвалиди със загуба на слуха над 50%, т.е. с призната от ТЕЛК загуба на работоспособност над 50%;
- Брой на отпуснатите от ФРСИ безплатни слухови апарати и безплатни батерии на хора със слухово увреждане т.е. със загуба на слуха над 50%, **без** призната от ТЕЛК загуба на работоспособност над 50%.

В рамките на законоустановения 14 – дневен срок не получих отговор на подаденото от мен заявление.

На 13.02.2002 г. подадох второ заявление за достъп до обществена информация със същия предмет, в което подробно обосновах правото си да получа исканите от мен данни, като отбелязах, че е недопустимо да ми се отказва достъп до информация, без да се посочи кое точно ограничение по ЗДОИ е основание за отказа.

В изисквания от закона 14 – дневен срок отново не получих отговор.

Отказът на МТСП да ми предостави поисканата информация е в нарушение на материалния и процесуалния закон.

1. Противоречие с материалния закон

Информацията, която поисках със заявлението, представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Тя е свързана с обществения живот в РБ. Информацията, която искам, е свързана със социалното положение на инвалидите в България – социална група, нуждаеща се в максимална степен от закрила от страна на държавата. Събираната от държавата информация по тези въпроси разкрива и степента на нейната ангажираност и възможността ѝ да предприеме мерки за изпълнение на законовите си задължения спрямо тази социална група. Ето защо от поисканата информация бих могъл да си съставя мнение за дейността на МТСП в тази насока.

Отникъде не е видно информацията да попада в някое от предвидените в ЗДОИ ограничения.

Следователно отказът на МОСВ е в противоречие с материалния закон.

2. Съществено противоречие с процесуалния закон – чл. 38 от ЗДОИ и чл. 15 от ЗАП.

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. 38–39 от Закона за достъп до обществена информация, като в решението за отказ трябва да се посочат и правното и фактическото основание за отказа.

Тези изисквания на закона въобще не са спазени, което е съществено нарушение на процесуалноправните разпоредби.

Въз основа на гореизложеното, моля Уважаемия Съд **ДА ОТМЕНИ** мълчаливия отказ на МТСП да се произнесе по заявлението ми за достъп до обществена информация и да реши делото по същество осъди ответника да ми предостави поисканата информация.

Прилагам:

1. копие от заявление № 1/29.01.02;
2. копие от заявление № 2/13.02.02;
3. квитанция за платена държавна такса.

С уважение:

РЕШЕНИЕ

№ 7616
София, 29.07.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА:

Върховният административен съд на Република България
Пето отделение, в съдебно заседание на
двадесет и осми май две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕКАТЕРИНА ГРЪНЧАРОВА
ЧЛЕНОВЕ: МИЛКА ПАНЧЕВА
ИАНА ДОБРЕВА

при секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Елена Енчева изслуша докладваното от съдията **МИЛКА ПАНЧЕВА** по адм. дело № 3631/2002 г..

Производството е по чл. 40, ал. 1 от Закон за достъп до обществена информация.

Постъпила е жалба от Страшимир Василев Козаров от гр. София против мълчалив отказ за предоставяне на информация от министъра на труда и социалната политика на подадено от него заявление от 13.02.2002 год. В рамките на законоустановения срок не получил отговор, подал второ заявление със същия предмет, на което също не е отговорено. Счита, че отказът на министъра е в противоречие с материалния закон и с процесуалните норми. Моли да бъде отменен мълчаливият отказ на МТСП да се произнесе по заявлението му за достъп до обществена информация и делото бъде решено по същество, като ответникът бъде осъден да предостави исканата информация.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, не се явява и не се представява.

Ответникът по делото министърът на труда и социалната политика, редовно призован, се представява от юрисконсулт, който оспорва жалбата и счита същата недопустима. Министерството не разполага с исканата информация, такава се съхранява от фонд „Рехабилитация и социална интеграция“ към МТСП, към когото следва да се препрати

заявлението. Такова бездействие не е мълчалив отказ и не е годеен за обжалване акт на министъра.

Представителят на Върховна административна прокуратура счита жалбата за основателна. Поисканата информация съставлява такава по смисъла на чл. 2, ал. 2 от ЗДОИ, достъпът до нея не попада в ограниченията, визирани в чл. 37 от ЗДОИ. Административният орган не е изпълнил задълженията си по чл. 14 от ЗДОИ.

Върховният административен съд обсъди оплакванията по жалбата и събраните по делото писмени доказателства и намира за установено следното:

ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ЖАЛБАТА

Настоящият състав приема жалбата за процесуално допустима по следните съображения:

По делото фигурират две заявления за достъп до обществена информация с почти идентично съдържание, върху които са отразени входящи дати при МТСП от 13.02.2002 год. и от 11.03.2002 год. Върху жалбата на Страшимир Козаров, адресирана чрез министъра до ВАС, няма отразена входяща дата в МТСП, липсва и пощенски плик, от който да бъде установена точната дата на подаване на процесната жалба. Датата върху придружително писмо № към 94–СС–100/11.04.2002 год. удостоверява момента на изпращането на жалбата от министерството до ВАС и не може да се зачита при определяне процесуалната ѝ допустимост.

ПО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ЖАЛБАТА

Жалбоподателят е подал до министъра на труда и социалната политика два броя заявления, с които е поискал да му бъде предоставена подробно описана информация. Твърдението по жалбата, че административният орган не е отговорил на искането, не се оспорва от ответника по делото.

Съдът намира приложеното заявление за отговарящо на изискванията по чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, следователно ответникът е надлежно сезиран по реда и при условията, установени в нормите на ЗДОИ и дължи произнасяне.

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.

Достъпът до тази информация е свободен и се осъществява по реда на този закон, като основанията за отказ от предоставянето ѝ са визирани в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ – когато информацията съставлява държавна или служебна тайна, засяга интересите на трето лице и няма негово изрично съгласие или исканата информация е била предоставена на заявителя през предходните шест месеца.

Съгласно чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация се разглежда във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 – дни след регистрацията. Административният орган е в правото си да прецени – налице ли са предпоставките по закона за предоставяне на исканата информация или пък основанията, предвидени в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ за отказ от предоставяне на достъп. Ако няма пречки за удовлетворяване искането на заявителя, съответните органи или изрично определени от тях лица, вземат решение за предоставяне на достъп до исканата обществена информация, спазвайки разпоредбата на чл. 34, ал. 1 и ал. 2 от ЗДОИ, за което заявителят следва да бъде изрично уведомен – ал. 3 от същата норма.

По делото липсва акт на министъра на труда и социалната политика, който да представлява решение по смисъла на чл. 34 от ЗДОИ за предоставяне на достъп, или пък за отказ по чл. 38 във връзка с чл. 37 от ЗДОИ, в което да се посочват правното и фактическо основание за отказ, датата на приемане на това решение и редът за неговото обжалване. Съдът не може замести волята на административния орган и да се произнесе по съществуването на отправеното искане.

Без значение за изхода на спора са направените в съдебно заседание възражения от страна на процесуалния представител на ответника за неправилно насочено искане. Меродавно е отправеното от заявителя писмено искане, а адресатът на заявлението е органът, който да прецени дали е компетентен да се произнесе по заявлението или следва да го препрати към съответен орган. Ето защо, следва да бъде отменен мълчаливият отказ на министъра на труда и социалната политика да се произнесе по заявлението на Страшимир Василев Козаров и преписката се върне за разглеждане по същество.

Водим от изложените съображения и на основание чл. 28 от ЗВАС във връзка с чл. 42, ал. 1 от ЗАП, Върховният административен съд V отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ отказа на министъра на труда и социалната политика да се произнесе с решение по искането на Страшимир Василев Козаров за предоставяне на информация по подадено заявление с вх. дата от 13.02.2002 год.,

ВРЪЩА преписката на административния орган за разглеждане на заявление вх. № 94–СС–00/13.02.2002 год., при спазване указанията по настоящото дело.

Решението може да се обжалва пред 5 – членен състав на Върховен административен съд в 14 – дневен срок от съобщението на страните, че е изготвено.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Екатерина Грънчарова

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Милка Панчева

/п/ Диана Добрева

М.П.

ДЕЛО

*Лазаров
срещу
директора на Дирекция „Информация
и връзки с обществеността“
при Министерски съвет*

Решено от петчленен състав на
Върховен административен съд
по адм. дело № 1543/02
от 16 май 2002 година

**ДО ДИРЕКЦИЯ
„ИНФОРМАЦИЯ И ВРЪЗКИ С
ОБЩЕСТВЕННОСТТА“
НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

ОТ

Алексей Юрданов Лазаров,
началник отдел – „Вътрешна политика“ на в. „Капитал“

Уважаеми госпожи и господа,

На основание Закона за достъп до обществена информация моля да ми бъде предоставена стенограмата от заседанието на Министерския съвет, проведено на 26 юли 2001 г.

Желая да получа копие на исканата от мен информация на хартиен или технически носител.

Използвам повода да ви пожелаю много успехи и предварително благодаря за усилията, които ще положите.

С уважение:
Алексей Лазаров

София,
31 юли 2001 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
Г-Н АЛЕКСЕЙ ЛАЗАРОВ
НАЧАЛНИК НА ОТДЕЛ
„ВЪТРЕШНА ПОЛИТИКА“
ВЕСТНИК „КАПИТАЛ“

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЛАЗАРОВ,

Във връзка с Вашето заявление за достъп до обществена информация и по-конкретно за предоставяне на стенограмата на заседанието на Министерския съвет на 26 юли 2001 г., Ви уведомявам:

Стенограмата от заседанието е документ, свързан със служебната дейност на правителството и тя няма самостоятелно значение. Отразяването на волята на правителството в стенограмата е свързано с подготовката на актовете на правителството 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**. Заседанията на Министерския съвет не са публични и информацията за тях се предоставя чрез специализираното звено от администрацията на правителството – дирекция „Информация и връзки с обществеността“. Тази информация има характер на обществена информация. Ето защо не може да Ви бъде предоставен достъп до стенограмата от заседанието на Министерския съвет от 26 юли 2001 г.

Решението за отказ за предоставяне на обществена информация може да се обжалва пред Върховния административен съд по реда на Закона за Върховния административен съд.

ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
„ИНФОРМАЦИЯ И ВРЪЗКИ
С ОБЩЕСТВЕННОСТТА“:

**ЧРЕЗ ДИРЕКТОРА НА ДИРЕКЦИЯ
„ИНФОРМАЦИЯ И ВРЪЗКИ С
ОБЩЕСТВЕННОСТТА“
КЪМ МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ЖАЛБА

ОТ

Алексей Юрданов Лазаров

СРЕЩУ

Решение за отказ № 03–07–10/13.07.01 г.
На Директора на Дирекция „Връзки с обществеността“

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На 31.07.2001 г. подадох заявление за достъп до обществена информация във формата на копие от стенограма от заседание на Министерския съвет, състояло се на 26.07.2001 г.

Заявлението беше адресирано до Дирекция „Информация и връзки с обществеността“ на Министерския съвет на Република България, чийто директор е упълномощен да предоставя обществена информация със заповед на Министъра на държавната администрация.

На 13.03.2001 г. получих писмен отговор от Директора на Дирекция „Информация и връзки с обществеността“ на МС на РБ, в който ми беше отказан достъп до поисканата информация. Според него достъпът до такава информация бил ограничен съгласно чл. 37, ал. 1, т. 1 вр. с чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ.

Отказът да ми се предостави поисканата информация, представлява решение по смисъла на чл. 28 от ЗДОИ и е незаконосъобразен и постановен в противоречие с целта на закона.

1. Изразеното в обжалваното решение становище, че стенограмата от заседанието на Министерския съвет представлява документ с несамостоятелно значение, не съответства на смисъла на разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В същата са изчерпателно изброени видовете документи, които попадат в категорията с несамостоятелно значение. Това са документи, съдържащи мнения, препоръки, изготвени от или за органа, стано-

вища и консултации. Всеки от членовете на Министерския съвет представлява държавен орган сам по себе си, а отделно от това и Министерският съвет е орган. Дейността, която министрите осъществяват при своето участие в заседанията на Министерски съвет, не е даване на мнение или препоръка. Всеки един от тях участва в обсъжданията и приемането на актовете на Министерския съвет, което участие е същностен елемент от производството по приемане на актове на този орган, без който то не може да бъде осъществено. От тълкуването на чл. 13, ал. 4 от ЗАП е видно, че мнението е волеизявление на орган, различен от органа, отговорен за приемането на даден акт, което последният може да вземе предвид по свое усмотрение. Няма данни в поисканата стенограма да има снети волеизявления на лица или органи, които не са част от Министерския съвет. Следователно, макар и информацията, съдържаща се в стенограмите на Министерския съвет, да е служебна информация, тя не попада в кръга на определената от чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

2. На второ място, дори поисканата информация да попадеше в кръга на определената в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тълкуването на тази разпоредба, прието в обжалваното решение, пак щеше да е в противоречие с целта на закона. Неправилно в обжалваното решение разпоредбата е изтълкувана като императивно въвеждаща ограничение на правото на достъп до информация. Всъщност тя овластява съответния задължен субект да прецени въз основа на конкретните факти дали да предостави поисканата информация или не. При тази преценка органът трябва да спазва необходимия баланс между принципите за откритост и защита на правото на информация – от една страна, и защитата на правата и интересите на другите – от друга. При тази преценка той трябва да идентифицира интересите и правата, за защитата на които преценява да ограничи достъпа до обществена информация. Тези права и интереси са изчерпателно изброени в чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. Следователно при упражняването на оперативната самостоятелност по чл. 13, ал. 2, т. 1 законът задължава съответния орган да съобрази фактичестката обстановка, да идентифицира защитения интерес и да прецени горепосочения баланс. Съгласно чл. 38 от ЗДОИ тази преценка трябва да бъде снета в мотивите за отказ. В случая тази преценка не само не е направена, но погрешно тълкувайки закона задълженият субект е сметнал, че трябва при всяко положение да ограничи достъпа до обществена информация, което противоречи на целта на закона.

3. В противоречие със закона в обжалваното решение се изтъква, че заседанията на Министерския съвет не били публични. ЗДОИ не предвижда наличието или липсата на публичност на заседанията на едни или други колегиални органи като основание за ограничаване на правото на достъп до обществена информация. Основанията за ограничаване на правото на достъп са изчерпателно предвидени в чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ. Отделно от това чл. 125 от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация въвежда принцип на публичност на работата на Министерски съвет при вземането и изпълнение на решения.

Поради и на основание горното моля да отмените отказа да ми бъде предоставена поисканата обществена информация като противоречащ на материалния закон и целта на закона.

Особено искане: Моля на основание чл. 40, ал. 3 от ЗДОИ да изискате служебно поисканата информация за проверка на законосъобразността на обжалвания отказ.

Прилагам:

1. Заявление вх. № 0307–10/31.02.2001г.;
2. Решение за отказ № 0307–10/13.08.2001г.;
3. Заповед № В–36/29.12.2001 г. на Министър – председателя и министър на държавната администрация;
4. Препис от жалбата и писмените доказателства за ответника.

С уважение:

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
по а.д. № 7189/01 г.**

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов
пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Госпожи Върховни Съдии,

Моля да уважите жалбата и да отмените обжалвания акт като незаконосъобразен поради противоречие с материалния закон и целта на закона и да изпратите преписката на административния орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания за прилагането и тълкуването на закона. В допълнение към изложеното в жалбата излагам следните доводи:

I. Относно доводите за недопустимост

В съдебно заседание представителят на ответника, както и представителят на Върховна административна прокуратура изтъкнаха довод за недопустимост на жалбата – че решението не било постановено от компетентен орган, а от директор на дирекция, упълномощен да се произнася по заявленията за достъп до обществена информация.

По делото са представени доказателства за надлежно упълномощаване на Директора на дирекция „Информация и връзки с обществеността“ – това е станало със заповед № В-36/29.12.2001г. на Министър–председателя и министър на държавната администрация. Същото писмено доказателство не е оспорено по реда и в сроковете на ГПК. Същевременно представителят на ответника потвърди в съдебно заседание, че такава упълномощаване е налице. Упълномощаването е на основание чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ. Нормата на този текст овластява органите и определените от тях лица да вземат решения за предоставяне или отказ на достъп до информация. Тези решения са по характера си индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП, тъй като засягат правата на лицата, искащи достъп до информация, и подлежат на обжалване пред компетентните съдилища по реда на ЗАП и ЗВАС (чл.40, ал.1 от ЗДОИ). Ето защо е неосно-

вателен доводът, че обжалваното решение не представлява акт по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП. Фактът, че Директорът, издал обжалваното решение, е част от администрацията на Министерския съвет, е без значение за въпроса дали е компетентен да издава актове по смисъла на ЗАП. В редица случаи ръководителите на различни организационни структури в системата на администрацията издават властнически актове по силата на изрично овластяване и тези актове подлежат на съдебен контрол, щом засягат правата и интересите на гражданите. В този смисъл е и трайната практика на ВАС (РН№2859/27.04.2001 г. на ВАС по а.д. № 5816/ОО г. 5–чл. с-в; РН№3716/9.06.2000 г. на ВАС по а.д. №3 157/00г. III о.; РН№3753 от 12.06.2000 г. на ВАС по а.д. № 1514/00 г. III о. и др.). Освен това в случая не е налице гражданско или търговско правоотношение, за да се приложат правилата на чл. 36 и сл. от ЗЗД за упълномощаването, а едно публично правоотношение. Следователно директорът, издал обжалвания акт, е овластен по силата на закона и на заповед, издадена в негово изпълнение, да осъществява властническа дейност като съвкупност от права и задължения, с която засяга правната сфера на гражданите.

II. Относно незаконосъобразността на обжалваното решение

Обжалваното решение е издадено в нарушение на материалния закон и отклонение от целта на закона. Директорът на дирекция „Информация и връзки с обществеността“ е действувал в условията на свободна администрация в хипотеза, в която законът предвижда обвързана компетентност.

Чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ очертава ясно полето, в което решенията за предоставяне или отказ на достъп до информация могат да бъдат взимани в условията на оперативна самостоятелност. Хипотезите на чл. 13, ал. 2, т.1 и 2 са единствените хипотези в ЗДОИ, в които не задължените субекти не действат при обвързана компетентност. Тези текстове следва да се тълкуват в светлината на РКС №7 по к.д. №1 от 1996 г. – „Общо принципно положение, отнасящо се до приложението на всички основания за ограничение, е, че при тяхното налагане – от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт – трябва да се излиза от високата обществена значимост на комуникационните права и свободи, от което следва изискването за стеснително приложение на ограниченията“. Тълкуването на тези текстове следва също така да бъде в съответствие с целта на закона, установена в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ – да се даде възможност на гражданите да си съставят мнение за дейността на задължените по закона субекти.

На първо място, чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ обхваща само информацията, свързана с оперативната подготовка на актовете. Следователно е необходимо да се изясни какво обхваща оперативната подготовка на актовете. Считаме, че етапът на подготовката следва да се разграничава от етапа на обсъждането и приемането на актовете. Първият етап има за цел подготвяне на заседанията на Министерския съвет, а вторият – обсъждането и приемането на актовете, което се извършва на заседанията. Тези два етапа са поотделно регламентирани в Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация – респ. раздел „Подготовка на актовете“ (чл. 56–65) и раздел „Заседания на Министерския съвет“ (чл. 66 – 79). Ето защо информацията, която се създава в хода на процедурите, регламентирани от чл. 56–65 от Устройствения правилник и която представлява становища, мнения и препоръки, единствена може да бъде предмет на ограничението по чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ. Това се подкрепя и от употребата на допълнително определение на информацията, свързана с подготовката на актовете – „оперативна“, което още веднъж подчертава разграничението от следващия тази подготовка процес на тяхното обсъждане.

Горното се подкрепя и от принципа на публичност в работата на Министерския съвет при вземането на решения и изпълнението им, прогласен в глава шеста от Устройствения правилник (чл. 125–129). Изразът „вземането на решения“ е видно, че обхваща не само крайният акт, но и процесът на неговото достигане – чрез обсъждането му. Тази публичност е в съответствие с целта на ЗДОИ – само чрез нея е възможно върховният орган на изпълнителната власт да отчита пред гражданите целите, които се стреми да постигне с актовете, които приема.

Освен гореизложеното, липсва основание за вземане на решение в условията на оперативна самостоятелност и на друго основание. На първото заседание на новоизбрания Министерски съвет, копие от чиято стенограма е поискано, не са били приемани актове. Това е видно от липсата на такива, обнародвани в Държавен вестник, указани в обжалваното решение, или посочени от пълномощника на ответника в съдебно заседание. Ако такива актове бяха приети, те трябваше да бъдат отразени в мотивите на отказа, които съгласно чл. 38 от ЗДОИ трябва да съдържат неговите правни и фактически основания.

Следователно отказът е постановен в противоречие с чл. 13, ал. 2, т.1 и чл. 7, ал. 1, от ЗДОИ. Това е така, защото извън ясно очертаните от чл. 13, ал. 2 хипотези, в които поисканата информация очевидно не попада, достъпът до информация може да бъде отказан само при наличието на предвидена в закон тайна в условията на обвързана компетентност.

Отказът е постановен и в отклонение от целта на закона. Действието в условията на оперативна самостоятелност при вземане на обжалваното решение е предприето с друга цел, а не с цел да се осигури максимален достъп до информация съгласно ЗДОИ и при защитата на изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 и от Конституцията и чл. 5 от ЗДОИ права и интереси. Това е видно от липсата на посочване на защитения с отказа интерес, липсата на посочване на фактите (вкл. кои решения са били взети), твърдението, че достъпът до поисканата информация е ограничен по силата на закона, а не поради волята на задължения субект. Всичко това е извършено по отношение на информация, която изцяло не попада в хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Предвид и на основание горното моля да уважите жалбата и като признаете на жалбоподателя правото на достъп до обществена информация, както и че поисканата информация не попада в ограниченията на правото на достъп, предвидени от ЗДОИ, и да отмените обжалвания акт като незаконосъобразен поради противоречие с материалния закон и да изпратите преписката на административния орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания за прилагането и тълкуването на закона.

С уважение:

Решение No. 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 № 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 общественния 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 общественния 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 всъщност 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 ми, 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, поле на 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 засе-

данието 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. Дискусията 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, 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**

**ЧРЕЗ ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ**

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

ОТ

Алексей Юрданов Лазаров
жалбоподател по а.х.д. № 7189/01 г.
чрез **адв. Александър Емилов Кашъмов**,
ПЪЛНОМОЩНИК

СРЕЩУ

Решение № 88/08.01.02 г. по а.х.д. № 7189/01 г. на ВАС 5 отд.

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 33 и сл. от ЗВАС

Уважаеми Върховни Съдии,

Обжалвам Решение № 88/08.01.02 г. по а.х.д. № 7189/01 г. на ВАС 5 отд. Същото е неправилно поради нарушение на материалния закон.

Правилно се установява в обжалваното решение, че поисканата от жалбоподателя информация е обществена по своята същност. Неправилно се приема обаче, че ответникът е отказал законосъобразно достъп до тази информация.

За да достигне до този извод, съдът е приел, че министър – председателят е действувал в рамките на даденото му от закона правомощие, защото „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,“ стенограмите от заседанията на Министерския съвет нямат самостоятелно значение като документ, за осигуряване публичността на работата на Министерския съвет в устройствения му правилник били „предвидени под-

ходящи начини и форми“ и министър – председателят се бил 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.“

Тези констатации на съда са направени в нарушение на приетото от Конституционния съд тълкуване на чл. 39 – 41 от Конституцията, отразено в РКС № 7 по к.д. №1 от 1996 г. В същото се утвърждава, че „самият конституционно установен ред, а и негова същност е демократичният процес, се крепи върху информираното мнение на публиката“, че „ограничаването на тези права (прогласени в чл. 39–41 от Конституцията) е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията“, че ограниченията следва да „се прилагат ограничително и само, за да осигурят защита на конкуриращ интерес.“ Констатациите на административния съд са направени и чрез неправилно приложение на материалния закон – ЗДОИ.

1. На първо място, в обжалваното решение компетентият орган е излязъл извън рамките на дадената му от закона компетентност – приложното поле на оперативната самостоятелност в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е ясно и тясно очертано. Обсъждането от министрите, което протича на заседание на Министерския съвет, не представлява дейност по оперативната подготовка на актовете, която няма самостоятелно значение, видно както от Устройствения правилник за работата на министерския съвет и неговата администрация, така и от правната теория. Подробни доводи в тази насока сме изложили пред ВАС тричленен състав.

2. Схващането в обжалваното решение, че изброяването в скобите, което се съдържа в нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, не е изчерпателно, е в пряко нарушение на изискването за стеснително прилагане на ограниченията, формулирано от Конституционния съд. Според това тълкуване никакви допълнителни ограничения, освен изрично предвидените в закон и целящи защитата на конкуриращо право или интерес, не могат да бъдат въведени. Самият ЗДОИ не може да се тълкува разширително в разпоредбите, установяващи ограничения на правото на достъп до обществена информация. Дори и да не съществуваше формулираното от Конституционния съд изискване, нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ не дава и граматически основание за разширително тълкуване – изброяването в скобите е изчерпателно, без изреча „и други“.

3. Изводът, че „прилагането на стенограмата към протокола от съответното заседание показва, че същата няма самостоятелно значение като документ“ няма отношение към правния спор и следователно не може да обоснове отхвърлянето на жалбата ни от административния съд. Това е така, защото правото на достъп до информация по никакъв начин не е обусловено от вида на материалния носител на тази информация – чл. 2, ал. 2 от ЗДОИ. Това е естествено, тъй като в противен случай би се нарушило формулираното от Конституционния съд правило за прилагане на ограниченията на правото само за защита на друго право или интерес – вида на носителя е без значение, от значение е единствено съдържанието на информацията. Следователно формата на запис, целите на използването, предназначението на записа са въпроси напълно ирелевантни към това – подлежи ли на ограничаване правото на гражданите на достъп до съхранената чрез записа информация или не. Само съдържанието на исканата информация може да причини вреди на права и интереси, ако бъде разгласено.

4. Констатацията на съда, че „дейността на правителството не може да бъде безконтролно на показ пред медиите във всеки един момент, който предхожда вземането на властнически решения от особена важност за обществото и държавата“ е правилна. Тя обаче не се отнася към приетата за установена фактическа обстановка, за която не се спори между страните – че информацията не е поискана преди вземането на решение, а напротив, доста време след заседанието на МС, и че никакви решения от особена важност за обществото и държавата не са били взимани на същото заседание. Това се потвърждава и от липсата на подобии мотиви в обжалваното решение за отказ. По-важното обаче е друго – че съдът интерпретира изискването на Конституционния съд за балансиране на конкуриращите права и интереси като право на задължения по смисъла на ЗДОИ субект да избира „подходящи начини и форми за публично представяне на дейността на МС.“ Ние не споделяме обаче това тълкуване и го считаме за противоречащо на Конституцията и закона. Начините и формите за уважаването на конституционното право на всеки гражданин на достъп до информация са уредени императивно в закона (ЗДОИ) в съответствие с даденото от Конституционния съд указание. В РКС № 7/96 г. се разграничават „активна прозрачност“ и „пасивна прозрачност“, на които в ЗДОИ съответстват задълженията на държавните органи по чл. 14–16, от една страна, и задълженията за даване на достъп при искане (чл. 24 и сл.) – от друга. Предоставянето на достъп до информация при поискване от гражданите, и то до оригиналния носител, е в основата на правото на достъп

до обществена информация и осъществявания по този начин граждански контрол върху институциите и информиран избор. Премахването на този начин и форма на достъп ще лиши Конституцията и закона от ефективност, ще остави гражданите безпомощни и ще ги подхвърли на манипулацията на управляващите институции.

4. В обжалваното решение представената по делото заповед № В-36 на министър – председателя е приета за правно основание на обжалвания административен акт. Същата не е посочена обаче в последния, поради което подобен извод е в противоречие със закона. Нещо повече, дори и да беше посочена като правно основание, наред със закона, тя пак не може да бъде приета за такова поради своята нищожност именно в изтъкваната от съда част. ЗДОИ не съдържа овластяване за по-нататъшна нормотворческа дейност, каквато е предприета с тази заповед. Чл.13, ал. 2 от ЗДОИ предвижда правомощие по упражняване на оперативна самостоятелност, т.е. преценка на административния орган въз основа на конкретните факта в конкретната ситуация. Тази преценка е изискване и на Конституцията, защото ограниченията могат да се прилагат само при действителното наличие на конкуриращо право или интерес, и то само когато „тяхното разгласяване се окаже по-малоценно и поради това в по-малка степен защитимо“ (РКС № 7/96 г.) Като такова изискване преценката е задължение за прилагашия ЗДОИ субект. Със заповед № В-36 министър – председателят предрешава отговора на всяко искане на достъп до информация от посочените в заповедта видове записи и по този начин самоволно, извън материалната си компетентност, се освобождава от задължението да преценява във всеки отделен случай. Отделен въпрос е, че в заповедта противоконституционно е посочен широк обем информация, определен само чрез носителя си (напр. “материали”), без каквато и да е връзка със защитата на конституционно изброените права и интереси.

5. Да се приеме в настоящото дело, че правото на достъп е ограничено правомерно, означава да се откаже на гражданите на това общество възможността когато и да е да знаят каквото и да е за процеса на вземането на решения, засягащи тяхната съдба. Това не е целта и смисълът нито на текста на чл. 41 от Конституцията, нито на ЗДОИ. Уважаването на искането за достъп до информация в конкретния случай няма да засегне права и интереси, а евентуално единствено субективното желание на изпълнителната власт да остане завинаги и изцяло на скрито, за разлика от законодателната и съдебната. Същевременно е ясно, че правото на достъп до

стенограмата или друг документ, съхраняван от Министерския съвет, не е абсолютно и може да бъде ограничавано за достъп на общо основание – чрез засекретяването и като държавна или служебна тайна – на съответните правни основания и в зависимост от конкретните въпроси, които са се обсъждали на съответното заседание. Това в случая не е направено.

Предвид и на основание горното моля Върховния административен съд – петчленен състав, да отмени обжалваното решение поради нарушение на материалния закон и да реши делото по същество, като отмени отказа като незаконосъобразен и върне преписката на министър – председателя за ново произнасяне със задължителни указания за прилагането на закона.

С уважение:
(пълномощник)

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 Р България 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 – председателят като задължен субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ се е възползувал 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 общественния 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 общественния 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 Р 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 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. Алинея 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 ДВ, 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 съществуващото 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,
секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Андрей Икономов
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 визираны 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 самостоя-

телност 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:
МАРИНА МИХАЙЛОВА**

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

**ДО
Г-Н АЛЕКСЕЙ ЮРДАНОВ
ЛАЗАРОВ – началник отдел
„Вътрешна политика“ във вестник
„Капитал“**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЛАЗАРОВ,

Във връзка с Вашето заявление за достъп до информация вх. № 03.07-10 от 31 юли 2001 г. и в съответствие с Решение № 4694 от 16 май 2002 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 1543 за 2002 г. Ви уведомявам, че заявлението не отговаря за изискванията по чл. 25, ал.1, т.2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), тъй като в него не се съдържа описание на исканата от Вас информация. Стенограмите от заседанията на Министерския съвет не са информация по смисъла на ЗДОИ и от искането Ви да получите стенограма от правителствено заседание не може да се направи извод за информацията, която Ви интересува, а съответно и да се прецени дали има законово основание за предоставянето ѝ.

С оглед посоченото и на основание чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ моля в срока по чл. 29, ал. 2 от закона да уточните предмета на обществената информация, съдържаща се според Вас в стенограмата от заседанието на Министерския съвет на 26 юли 2001 г., до която искате достъп.

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
„ИНФОРМАЦИЯ И ВРЪЗКИ С
ОБЩЕСТВЕННОСТТА“**

**ДО Директора на Дирекция
„Пресцентър и връзки с
обществеността“**

Министерски съвет

г-жа Цветелина Узунова

По заявление за достъп до
информация

вх.№0307–10/31.07.01г.

УТОЧНЕНИЕ

от **Алексей Юрданов Лазаров**

Уважаема госпожо Директор,

В отговор на Вашето уведомление за уточнение на заявлението ми за достъп до информация, уточнявам, че искам достъп до следната информация:

– дневният ред на заседанието на Министерския съвет, проведено на 26 юли 2001г.;

– Списък на присъствалите на заседанието лица;

– становището на всеки от присъствувалите по дневния ред и резултатът от гласуването по него;

– приветствената реч на министър – председателя към членовете на министерския съвет;

– становището, изразено от всеки от присъствувалите на заседанието по точка първа от дневния ред;

– становището, изразено от всеки от присъствувалите по следващите точки от дневния ред;

– обсъждането на стратегията и приоритетите на дейността на правителството през време на мандата му и разпределението на задачите между отделяйте членове на министерския съвет.

Както бях споменал в заявлението си за достъп до информация, желаната от мен форма на достъп е копие от стенограмата на обсъждането от упоменатата дата – на хартиен или електронен носител. Желая достъп до частите от стенограмата, съдържащи горепосочената информация.

С уважение:

(Алексей Лазаров)

**ЧРЕЗ ДИРЕКТОРА НА ДИРЕКЦИЯ
„ИНФОРМАЦИЯ И ВРЪЗКИ С
ОБЩЕСТВЕННОСТТА“ КЪМ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ЖАЛБА

ОТ

Алексей Юрданов Лазаров

СРЕЩУ

мълчалив отказ на Директора на Дирекция
„Връзки с обществеността“

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

С решение № 4694/16.05.02 г. ВАС петчленен състав отмени отказа на Директора на Дирекция връзки с обществеността (ДВО) да предостави достъп до поискана от мен обществена информация. На 21.05.02 г. Директорът на ДВО изпрати уведомление до мен, че трябва да уточня предмета на искането си. На 7.06.02 г. изпратих исканото уведомление. 14 – дневният срок за произнасяне по него изтече на 21.06.02 г.

До настоящия момент не съм получил отговор.

1. 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. 38–39 от Закона за достъп до обществена информация, като в решението за отказ трябва да се посочат и правното и фактическото основание за отказа. Тези изисквания на закона въобще не са спазени, което е съществено нарушение на процесуалноправните разпоредби. В решение № 1795/26.02.02 г. по а.д. № 7176701 г. досежно мълчаливия отказ и възможна хипотеза за отказ на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ ВАС тричленен състав констатира: „при наличието на данни за съществуването на такава (исканата информация) съдът не може да прецени мотивите за отказ с оглед на визираните в закона материално – правни

предпоставки – доколко следва да е налице изцяло такъв или ограничен такъв“. В решение № 2764/25.03.02 г. ВАС тричленен състав отменя обжалвания мълчалив отказ като незаконосъобразен защото „липсва административен акт, който да е постановен при спазване на установената в закона форма, поради което преписката следва се върне на административния орган за изготвяне на решение при спазване на съответния процесуален ред“.

2. При приложението на материалния и процесуалния закон Директорът на ДВО следваше да съобрази задължителните указания на ВАС, което очевидно не е извършено. Следователно отказът е незаконосъобразен.

Предвид гореизложеното моля да отмените обжалвания отказ като незаконосъобразен.

С уважение:

ДЕЛО

*Лазов
срещу
Министъра
на околната среда и водите*

Решено от пето отделение на
Върховен административен съд
по адм. дело № 5736/01

**ДО МИНИСТЪРА НА ОКОЛНАТА
СРЕДА И ВОДИТЕ
Г-ЖА ЕВДОКИЯ МАНЕВА**

ЗАЯВЛЕНИЕ

ОТ

Йордан Стаменов Лазов

на основание: Закон за достъп до обществена информация

Госпожо Министър,

Моля да ми бъде предоставена информация относно следните въпроси, отнасящи се до действия на повереното Ви министерство спрямо „Пресевни инсталации“, ЕООД, с едноличен собственик на капитала община Дупница:

- копия от всички съставени актове за нарушение и следващите ги наказателни постановления, съставени от органите на МОСВ, които посочват в отговора Ви на актуално питане на народния представител Валентин Симов (ОНС) през миналата година;
- копие от заповед № 131/ 29.03.00 г. на МОСВ за спиране на експлоатацията на пресевната инсталация на горепосочената фирма и останалите добивни машини;
- копие от акта, с който е разрешено продължаване на добива;
- копие от всички актове на органите на МОСВ за санкциониране на незаконен добив на инертни материали след спирането на експлоатацията на горепосочената инсталация.

Изразявам готовност да заплатя следващата се сума за разхода за копиране.

С уважение:

**ДО МИНИСТЪРА НА ОКОЛНАТА
СРЕДА И ВОДИТЕ
Г-ЖА ЕВДОКИЯ МАНЕВА**

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Уважаема г-жо министър, на основание Закона за достъп до обществена информация, моля да ми бъде предоставен достъп до:

1. Цялата налична информация относно отклоняването на р. Джерман за язовир „Дяково“. Моля да ми бъде предоставена възможност за преглед на наличната информация, след което да ми се предоставят ксерокопия на посочени от мен документи. Съгласно чл. 26 от закона имам възможността да поискам две форми на достъп до информация.

2. Цялата налична информация относно отклоняването на рилските реки Горица, Фудиня и Отовица. Моля да ми бъде предоставена възможност за преглед на наличната информация, след което да ми се предоставят ксерокопия на посочени от мен документи.

Предварително Ви благодаря и е надявам да получа отговор в законоустановения срок.

С уважение: **Йордан Лазов**

20.03.2001 г.
София

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

РЕШЕНИЕ

на министъра на околната среда и водите
за отказ за предоставяне на достъп до информация

На основание чл. 2, ал. 1 във връзка с § 1, т. 2 от Закона за достъп до обществена информация:

ОТКАЗВАМ

Достъп до предоставяне на информация по Заявление с вх. № Ж-137/20.03.2001 г. на Йордан Стаменов Лазов,

МОТИВИ:

Не може да бъдат предоставени копия от съставени актове за установяване на административни нарушения, издадените въз основа на тях наказателни постановления и копия от заповеди, тъй като в тези документи се съдържа лична информация за съставителите на документите и свидетелите. По смисъла на Закона за достъп до обществена информация тази информация е лична.

Настоящият отказ може да бъде обжалван пред Върховния административен съд, по реда на Закона за Върховния административен съд.

Евдокия Манева

До Министъра на Околната среда
и водите
Чрез Министъра на околната
среда и водите
До Върховния административен
съд на Република България

ЖАЛБА

Срещу: Решение № 6/28.03.01 г. на Министъра на околната среда и водите за отказ за предоставяне на информация

На основание: чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация вр. чл. 5, т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

На 20.03.2001 г. подадох заявление за достъп до информация до Министъра на околната среда и водите. Поисках да ми бъдат предоставени копия от актовете за нарушение и следващите ги наказателни постановления, съставени от органите на МОСВ като санкция на „Пресеvни инсталации“ ЕООД (с едноличен собственик община Дупница), както и копия от други актове, посочени в заявлението.

Получих решение № 6/ 28.03.01 г. за отказ да ми се предостави поисканият достъп. Отказът е основан на твърдението, че в документите, от които поисках копия, се съдържат лични данни за съставителите на документите и свидетелите.

Отказът на Министъра на околната среда и водите да ми предостави поисканата информация е в нарушение на материалния закон, поради следните съображения:

1. Информацията, която поисках със заявлението, представлява „обществена информация“ по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като е свързана с общественния живот в РБ и ми дава възможност да си съставя мнение за работата на органите на МОСВ. Това е така на първо място, защото поисканата информация се съдържа в актове на държавни органи и следователно е по дефиниция обществена, видно от разпоредбата на чл. 10 от ЗДОИ. Също така административно – наказателната дейност е публична и е свързана неизменно с огласяване предвид една от целите на административното наказание – генералната превенция (чл.12 от ЗАНН).

Освен това по повод дейността, извършвана чрез актовете, до които съм поискал достъп във формата на копия, бяха отправени и два актуални въпроса в Народното събрание.

2. Поради това, че актовете, от които поисках копия, съдържат обществена информация, твърдението, изложено в мотивите на обжалваното решение, че те съдържат лична информация, може да бъде вярно само отчасти. И в самото обжалвано решение се посочва изрично кои данни, съдържащи се в поисканите документи, са според министъра лична информация. Следователно не се оспорва, че останалите данни, съдържащи се в тези актове, представляват обществена информация. Съгласно ЗДОИ правото на достъп има за предмет обществена информация, а не документи. Следователно предвид разпоредбата на чл. 7 от ЗДОИ следваше да ми се предоставят копия от актовете след зачеркване на данните, представляващи лична информация.

3. Посочените в обжалваното решение данни, за които се твърди, че са лична информация, не представляват такава. Свидетели се посочват единствено в актовете за констатация на нарушение и наказателните постановления, но не и в останалите актове, от които поисках копия. Те са посочени в актовете с имената си, които не представляват лични данни. Да се твърди, че имената на лица, които действат в качеството на компетентен орган и подписват документи, са защитена от достъп информация, е абсурдно.

Въз основа на гореизложеното, моля Уважаемия Съд да отмени отказа на МОСВ като незаконосъобразен, да признае правото ми на достъп до поисканата с гореспоменатото заявление обществена информация и да осъди МОСВ да ми предостави исканата информация.

Прилагам:

1. Препис от жалбата за ответника.
2. копие от заявление.
3. копие от решение № 6/28.03.00 г..
4. квитанция за платена държавна такса.

С уважение:
Йордан Лазов

РЕШЕНИЕ

No. 9822, София 18.12.2001 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА**Върховният административен съд на Република България****Пето отделение**, в съдебно заседание на
шести ноември две хиляди и първа година в състав:**Председател: Екатерина Грънчарова**
Членове: Милка Ранчева, Диана Добрева

При секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Мария Бегъмова изслуша докладваното от **съдията Диана Добрева** по адм. дело № 5736/2001.

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 Йордан Стаменов Лазов от гр.София срещу решение № 6/28.03.2001 г. на министъра на околната среда и водите, с което му е отказан достъп до обществена информация по негово заявление с вх. № Ж-137/20.03.2001 година. Отказът е мотивиран с това, че в исканите от жалбоподателя копия от документи се съдържа лична информация за съставителите и свидетелите. Като правно основание за отказа е посочена разпоредбата на чл. 2, ал. 1 във връзка с § 1, т. 2 от ЗДОИ.

Според жалбоподателя атакуваният отказ е постановен в нарушение на материалния закон. Поради изложените съображения моли за неговата отмяна, като му се признае правото на достъп до поисканата обществена информация и се осъди МОСВ да му предостави исканата такава.

Ответникът по жалбата не е взел становище.

Представителят на Върховната административна прокуратура счита жалбата за основателна.

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

Видно от заявлението на жалбоподателя, същият е поискал предоставянето на информация, касаеща действия на министерството спрямо

„Пресевни инсталации“ ЕООД, с едноличен собственик на капитала община Дупница. Това са копия от всички съставени актове за нарушение и следващите ги наказателни постановления, съставени от органите на МОСВ, които конкретно са били посочени от министъра в отговор на актуално питане на народен представител през предходната година; копие от заповед № 131/29.03.2000 г. на МОСВ за спиране „на експлоатацията на посевната инсталация на горепосочената фирма и останалите добивни машини; копие от акта, с който е разрешено продължаването на добива; копие от всички актове на органите на МОСВ за санкциониране на незаконен добив на инертни материали след спирането на експлоатацията на инсталацията.

От обясненията на жалбоподателя в съдебно заседание става ясно, че неговият интерес е продиктуван от продължилото повече от 40 години изземване на пясък и баластра от коритото на р. Джерман, в резултат на което е унищожена цялата екосистема. Тези данни щели да му послужат пред Върховна прокуратура, където по случая има разследване. Представя копия от протокол и акт на РИОСВ – София, които са били предоставени на друго лице, а на него са му отказани.

Според съда, 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 общественения живот в Република България и 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.

Очевидно в случая се иска достъп до официална обществена информация, като приложимата норма е тази на чл. 12, ал. 3 от ЗДОИ. Достъпът до същата тази информация е свободен и се осъществява по

реда на този закон, като основанията за отказ от предоставянето ѝ са визирани в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ – когато информацията съставлява държавна или служебна тайна, засяга интересите на трето лице и няма негово изрично съгласие или исканата информация е била предоставена на заявителя през предходните шест месеца.

По административната преписка няма данни за наличие на първото или третото ограничение за достъп. Видно от мотивите на обжалвания отказ, министърът на околната среда и водите е счел, че в исканата информация се съдържат данни, които се отнасят до трети лица, чиито интереси могат да бъдат засегнати. Визират се конкретно лицата – съставители и свидетели, участвували в изготвянето на исканите актове за установяване на административни нарушения и издадените въз основа на тях постановления. По отношение на отказа за останалите поискани документи няма изложени аргументи.

Според съда, позоваването на министъра на § 1, т. 2 от ЗДОИ като основание за отказа е неправилно. Разпоредбата дефинира понятието „лична информация“, каквато жалбоподателят не е искал да му бъде предоставена. Вярно е обаче, че в по-голямата част от исканите документи фигурират и персонални данни като имена, адреси, длъжности и т.н. на съставителите и на свидетелите. Ако задължения субект в лицето на министър-ра на околната среда и водите все пак е смятал, че изнасянето на лични данни би засегнало интересите на трети лица, той е можел да изпълни процедурата по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ. По делото такива данни няма. Освен това, дори и при наличие на изричен отказ на третите лица да бъде предоставена информация, касаеща личността им, в хипотезата на чл.31, ал. 4 от ЗДОИ министърът би могъл да предостави исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията за третите лица. В случая това е напълно възможно и нищо не доказва, че има основание за отказ при условията на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Поради това същият се явява незаконосъобразен.

С оглед на направените изводи, следва да бъде отменено обжалваното решение № 6/28.03.2001 г. на министъра на околната среда и водите, като се задължи същият да предостави на жалбоподателя исканата информация, като се съобрази с мотивите на настоящето решение.

Водим от горното и на основание чл. 28 от ЗВАС във връзка с чл. 42, ал. 3 от ЗАП и чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ, Върховният административен съд, Пето отделение

РЕШИ:

Отменя решение № 6/28.03.2001 г. на министъра на околната среда и водите, с което на Йордан Стаменов Лазов е отказан достъп до обществена информация по негово заявление с вх.№ Ж–137/20.03.2001 година.

Връща преписката на органа, като задължава същия да предостави исканата информация, като се съобрази с мотивите на настоящето решение.

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

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Екатерина Грънчарова

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Милка Панчева,

/п/ Диана Добрева

**ДО МИНИСТЪРА НА ОКОЛНАТА
СРЕДА И ВОДИТЕ
Г-ЖА ДОЛОРЕС АРСЕНОВА**

ЗАЯВЛЕНИЕ

ОТ

Йордан Стаменов Лазов

Госпожо Министър,

Във връзка с решение на Върховния административен съд № 9822/18.12.2001 г. моля да ми бъде предоставена информация относно следните въпроси:

- копия от всички съставени актове за нарушение и следващите ги наказателни постановления, съставени от органите на МОСВ, които посочват в отговора Ви на актуално питане на народния представител Валентин Симов (ОНС) през миналата година;
- копие от заповед № 131/ 29.03.00 г. на МОСВ за спиране на експлоатацията на пресевната инсталация на горепосочената фирма и останалите добивни машини;
- копие от акта, с който е разрешено продължаване на добива;
- копие от всички актове на органите на МОСВ за санкциониране на незаконен добив на инертни материали след спирането на експлоатацията на горепосочената инсталация;
- копия от цялата налична информация относно отклоняването на р. Джерман за язовир „Дяково“;
- копия от цялата налична информация относно отклоняването на рилските реки Горица, Фудиня и Отовица.

Изразявам готовност да заплатя следващата се сума за разхода за копиране.

- Прилагам: 1. копие от две заявления вх.№ Ж-134 и 134/20.03.01г.
2. копие от съд. решение.

С уважение:
(Й. Лазов)

**МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ
РЕГИОНАЛНА ИНСПЕКЦИЯ ПО ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ -
СОФИЯ**

ДО г-н Йордан Стаменов Лазов
председател на Инициативен комитет
на обществеността в с. Ресилово
община Сапарева баня

Уважаеми г-н Лазов,

Приложено, изпращаме Ви исканата от Вас информация във връзка с изземване на инертни материали от коритото на р. Джерман между гр.Сапарева баня и гр. Дупница :

1. Съставени актове за нарушения :

№	Съставени актове №/дата	Закон	Размер на НП, лв	Състояние на процедурата в момента
1	2	3	4	5
1.	Акт №45 /22.05. 1998 г.	Закон за опазване на околната среда	1000	Незавършена съдебна процедура
2.	Акт №63 /05.06. 1999 г.	Закон за опазване на околната среда	1000	Незавършена съдебна процедура
3.	Акт №24 /02.04. 1999 г	Закон за водите (стар)	50	Необжалван
4.	Акт №137 /27.08. 1999 г.	Закон за опазване на околната среда	200	Незавършена съдебна процедура
5.	Акт №185 /20. 12.1999 г.	Закон за опазване на околната среда	100	Потвърден от съда
6.	Акт № 28 / 27.03.2000 г.	Закон за водите	5000	Потвърден от съда
7.	Акт № 29 / 27.03.2000 г.	Закон за опазване на околната среда	200	Необжалван
8.	Акт №121 /09.06.2000г.	Закон за подземните богатства	6000	Незавършена съдебна процедура
9.	Акт №128 /21 .06.2000 г.	Закон за подземните богатства	10000	Незавършена съдебна процедура

2. Наложени имуществени санкции:

№	Заповед №/дата	Закон	Размер на санкцията	Състояние на процедурата в момента
1	2	3	4	5
На РИОСВ - София				
1.	Заповед № С-8-64-1-1 / 04.03.1999 г.	Наредба за имуществените санкции	266 лв./мес. считано от 12.01.1999 г.	Необжалвана
2.	Заповед № С-8-64-1-2 / 04.05.1999 г.	Наредба за имуществените санкции	Изменена 76 лв./мес. считано от 19.04.1999г.	Необжалвана
3.	Заповед № С-8-64-2 / 01.12.1999 г.	Наредба за имуществените санкции	Отменена считано от 17.11.1999 г.	
4.	Заповед № С-8-64-3-2 / 26.05.1999 г.	Наредба за имуществените санкции	1647 лв. еднократна	Потвърдена от съда

Н-к отдел „Перник“:
(инж. М. Цацов)

ДИРЕКТОР:
(инж. Цв. Димитрова)

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ
Дирекция „Координация на РИОСВ“

До г-н Йордан Лазов
Председател на инициативен
комитет на обществеността
с. Ресилово, област Кюстендил

Уважаеми г-н Лазов,

Във връзка с Вашата жалба до Министъра на околната среда и водите с вх.№ Ж–421/13.11.2001 г. експерти от Регионалната инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) – София, отдел Перник, са извършили проверка по компетентност. По т. 3 от жалбата Ви е изготвена справка, приложена по-долу, за съставените актове и имуществени санкции, свързани с изземване на инертни материали от р. Джерман между гр.Сапарева баня и гр. Дупница.

1. Съставени актове:

№	Съставени актове, №/дата	Закон*	Размер на НП, лв.	Състояние на процедурата в момента
1	2	3	4	5
1.	Акт №45/22.05.1998 г.	ЗООС	1000	Незавършена съдебна процедура
2.	Акт №63/05.06.1999 г.	ЗООС	1000	Незавършена съдебна процедура
3.	Акт №24/02.04.1999 г.	ЗВ (стар)	50	Необжалван
4.	Акт №137/27.08.1999 г.	ЗООС	200	Незавършена съдебна процедура
5.	Акт №185/20.12.1999 г.	ЗООС	100	Незавършена съдебна процедура
6.	Акт №28/27.03.2000 г.	ЗВ	5000	Потвърден от съда
7.	Акт №29/27.03.2000 г.	ЗООС	200	
8.	Акт №121/09.06.2000 г.	ЗПБ	6000	Незавършена съдебна процедура
9.	Акт №128/21.06.2000 г.	ЗПБ	10000	Незавършена съдебна процедура

- ЗООС – Закон за опазване на околната среда;
- ЗВ – Закон за водите;
- ЗПБ – Закон за подземните богатства.

2. Съставени имуществени санкции:

№	Заповед №/дата	Закон*	Размер на санкцията	Състояние на процедурата в момента
1	2	3	4	5
На РИОСВ - София				
1.	Заповед №С-8-64-1-1 /04.03.1999 г.	НИС	266 лв./мес. считано от 12.01.1999 г.	Необжалвана
2.	Заповед №С-8-64-1-1 /04.05.1999 г.	НИС	Изменена 76 лв./мес. считано от 19.04.1999 г.	Необжалвана
3.	Заповед №С-8-64-2 /01.12.1999 г.	НИС	Отменена считано от 17.11.1999 г.	
4.	Заповед №С-8-64-3-2 /26.05.1999 г.	НИС	1647 лв. еднократна	Потвърдена от съда
На МОСВ				
1.	Заповед №С-14-3175 /29.08.1999 г.	НИС	14070 лв./мес.	Пресевна инсталация ЕООД гр.Дупница
2.	Заповед №С-14-3174-1 /29.08. 1999 г.	НИС	12060 лв. еднократна	Община Сапарева баня

НИС – Наредба за имуществените санкции

С уважение,
Зам. Министър:
(Маноела Георгиева)

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Изх. No. Ж-160
София, 8.05.2002 г.

ДО: Г-Н ЙОРДАН ЛАЗОВ

ОТНОСНО: Екологичното състояние на поречието на р. Джерман.

Уважаеми г-н Лазов,

В поредната Ви жалба констатираме положително развитие в решаването на съществуващия екологичен проблем. Наистина, областната управа в Кюстендил получи подкрепата на МОСВ за включване в титулните списъци на МРРБ и МЗГ и за финансиране на едни цялостни комплексни проектни разработки за долината на р. Джерман. Това е част от реализацията на мерките, приети на разширеното обществено обсъждане, проведено при управителя на Област Кюстендил. Следващата стъпка след осигуряване на средствата, е обявяването от Област Кюстендил на конкурс за възлагане на изготвянето на проектните разработки, след обсъждането и приемането на Техническото задание.

Както е видно, действията на МОСВ са конкретни и целенасочени и това е съвсем естествено, с оглед нееднократно заявяваната позиция по този проблем.

С наше писмо No. Ж-29/15.02.2002 г. сте информиран, че исканата от Вас информация от регистъра за издадените разрешителни за ползване на воден обект е изготвена и можете да я получите по съответния ред. До ден днешен Вие не сте проявили желание за това.

Проектът за бараж на р. Джерман не е отхвърлен. Проектът е приет с Решение на ОЕСУТ – Кюстендил, внесен е от инвеститора и е преминал законовата процедура за издаване на Разрешително за ползване на воден обект по реда на Закона за водите, необходимо условие за одобряване на проекта и за издаване на разрешително за строеж на съоръжението. Реализирането или не на проекта, като част от бъдещата каскада язове, е в компетенциите на инвеститора.

Твърдението Ви, че „зам. министър Дуков е издал разрешителното“ не отговаря на истината.

Считам, че на настоящия етап е необходимо да съсредоточим усилията си в градивна посока, с оглед реалното възстановяване на екологичното равновесие в долината на р. Джерман.

С уважение,
ЗАМ. МИНИСТЪР:
МАНОЕЛА ГЕОРГИЕВА

**До г-жа Долорес Арсенова
Министър на околната среда и
водите**

Уважаема Госпожо Министър,

Фондация Програма Достъп до информация е неправителствена организация, учредена по реда на ЗЛС и пререгистрирана по реда на ЗЮЛНЦ. Нейните общественополезни цели са да подпомага упражняването на правото на информация, да насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация и да работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местна власт. Тези свои цели тя реализира чрез анализ и систематизиране на случаи на неправомерен отказ на поискана информация, наблюдаване на практиките по предоставяне на информация, даване на препоръки на държавните и общински органи за подобряване на работата по прилагането на Закона за достъп до обществена информация и др.

През 2001г. към нас се обърна гражданин – Йордан Лазов с оплакване, че от Министерството на околната среда и водите му е отказан достъп до информация във формата на копия от определени документи.

Със съдействието на юристите на Фондация Програма Достъп до информация бе подготвено заявлението на г-н Лазов за достъп до информация, а след получения отказ на Министъра на околната среда и водите (по това време г-жа Евдокия Манева) – жалбата срещу този отказ пред Върховния административен съд. С решение № 9822/01г. по а.д. №5736/01г. Върховният административен съд, V отд., отмени отказа да бъде предоставен достъп до информация, материализиран в решение № 6/28.03.01г. на министъра на околната среда и водите и задължи органа да предостави исканата информация.

Когато отива с копие от решението, за да поиска да му бъде предоставена информация в съответствие с влязлото в сила съдебно решение, г-н Лазов е посъветван да подаде наново молба, което той прави – на 3.01.02г. и още една – на 05.02.02 г. Допълнително той се среща с г-н Копринов и г-н Малчев, директор на Дирекция „Води.“ В тези разговори той е уверен, че информацията няма да му бъде предоставена.

В резултат на всички тези усилия на г-н Лазов, му е предоставена таблица с изброяване на актовете за нарушения и наложените имуществени санкции във връзка с интересуващия го въпрос. Едното писмо, съдържащо въпросната таблица, е подписано от директора на РИОСВ – София и н-к

отдел „Перник“, а другото – от зам. министър Маноела Георгиева. Поисканите копия от актове до ден днешен г-н Лазов не е получил.

Случаят е описан в базата данни на Фондация Програма Достъп до информация и ще бъде публикуван в ежегодния доклад, издаван от нашата организация (намерението ни за публикуване предшества наученото от нас развитие на случая). Докладът ни се разпространява до всички органи на държавната власт и местото самоуправление, до медиите, неправителствени организации и международни организации.

Случаят е публикуван на уеб страницата на Фондация Програма Достъп до информация, която, между другото, е известна и се посещава от представители на Съвета на Европа, Европейската комисия, Европейския парламент, НАТО, Артикул 19 - Глобална кампания за свободно изразяване, Прайвъси интернешънъл и др.

Случаят е цитиран и на международни обучения.

Причината за широката известност на случая се дължи не на поведението на служителите на повереното Ви министерство, а на напредничавото решение, взето от съда, още повече, че това е първото влязло в сила съдебно решение по Закона за достъп до обществена информация.

Непредоставянето на информация въз основа на влязлото в сила съдебно решение е грубо нарушение на закона, незачитане на авторитета на съдебната власт и на конституционния принцип, съгласно който всяка от трите власти, на които се разделя държавната власт в републиката, има своя ясно очертана компетентност и не може да се намесва в компетенциите на другите власти.

Налице са основанията за търсене на отговорност от виновните служители, в т.ч. налагане на санкция по реда на чл. 51 и сл. от ЗВАС, както и на други санкции.

Ние смятаме, че е по-лесно да се изгуби общественото доверие в една институция, отколкото да се изгради такава. От това за съжаление страдат самите граждани, поради което нашето убеждение винаги е било, че е необходимо да се изчерпят всички средства за диалог.

Ето защо се обръщаме към Вас с апел да изпълните законовите си задължения и да предоставите поисканата информация съобразно с решението на съда, и да наложите санкция на виновните длъжностни лица.

Гергана Жулева,
Изпълнителен директор
Александър Кашъмов,
Адвокат

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

До: Г-жа Гергана Жулева
Изп. Директор на Фондация
„Програма Достъп до информация“

ОТНОСНО: Достъп до обществена информация
Уважаема госпожо Жулева,

Благодарим за писмото Ви.

Необходимо е да Ви информираме, че г-н Йордан Лазов е добре познат в Министерство на околната среда и водите. Кореспонденцията с него е в значителен обем, присъствал е на множество срещи и съвети. Като председател на Инициативния комитет за възстановяване екологичното равновесие в долината на р. Джерман има значителен принос за изясняване на проблема и насочването му в правилна посока. Може да се каже, че до сега се е провеждало едно ползотворно сътрудничество, както с г-н Лазов, така и с другите неправителствени организации в региона.

На този фон, учудване буди едно недоразумение, които би накарнило доброто име както на министерството, така и на фондацията, която представявате. Това е описаният случай за отказан на г-н Лазов достъп до информация, който не отговаря на действителността.

В отговор на молбата на г-н Лазов от 05.02.2002 г., същият е уведомен своевременно (прилагам копие от писмото), че ще получи исканата информация след представяне на документ за платена такса. Това му е било обяснено и при разговори със служители от министерството. Неясно защо, г-н Лазов е поискал първо да се запознае с изготвената информация и след това да плати таксата. Точно това негово желание не е било удовлетворено. Исканото копие от регистъра на издадените разрешителни за ползване на воден обект е направено, стои на разположение от 15.02. т. г., но до ден днешен не е потърсено от молителя.

Считам, че при наличието на един предварителен контакт по случая с министерството, нямаше да се стигне до подобно недоразумение.

Вярвам, че ще направите необходимото за благоприятното приключване на случая.

Приложение: Съгласно текста.

С уважение:

Зам. Министър:

Маноела Георгиева

ДО г-жа Арсенова
Министър на МОСВ

ОТНОСНО: Достъп до информация, във връзка с изземване на инертни материали от долината на р. Джерман

Уважаема г-жа Арсенова,

В противовес на установените напоследък добри взаимоотношения помежду ни, заместник министър Георгиева отново е подведена от г-н Копринов да подпише писмо, което не отговаря на истината.

От исканите ксерокопия за достъп до информация, посочени в приложената молба от 03.01.2002 г. от общо 14 точки на брой, до момента ми е отказана посочената информация, с изключение само на дванадесета точка за ползване на воден обект.

Предоставеният ми опис за посочените пет наложени акта от г-жа Димитрова, Директор на РИОСВ, не са ксерокопия от исканата от мен информация.

Приложение съгласно текста.

08.05.2002г.

С уважение:
(Лазов, председател на
Инициативен комитет)

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПЕТО
ОТДЕЛЕНИЕ**

По а.д. № 5736/01г.

МОЛБА

от

Йордан Лазов жалбоподател по а.д. № 5736/01 г.
чрез адвокат **Александър Емилов Кашъмов**

Уважаеми Върховни Съдии,

На основание чл. 42, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация вр. с чл. 5 1 от ЗВАС се обръщам към Вас с искане да наложите на ответника по а.д.№ 5736701г. – Министъра на околната среда и водите, глоба за неизпълнение на влязло в сила съдебно решение.

Ответникът е уведомен за влязлото в сила съдебно решение и е нееднократно адресиран с искания да го изпълни. В отговор на тези усилия са получени единствено две идентични справки за съставени актове за нарушение. Видно от съдебното решение обаче, предмет на правния спор е било искането на достъп до копия от актовете, т.е. тяхното съдържание. Съдът е отменил отказа на Министъра на околната среда и водите като незаконосъобразен, като е задължил ответника да предостави поисканата информация.

След няколко безполезна опита за получаване на упоменатата информация жалбоподателят г-н Лазов се е обърнал към неправителствената организация фондация „Програма Достъп до информация“. След като тази организация поставя въпроса за изпълнението на съдебното решение в свое писмо, в писмо отговор зам. министърът на околната среда и водите г-жа Маноела Георгиева обяснява, че г-н Лазов е отказал да плати определената му такса, тъй като е искал предварително да се запознае с изготвената информация (явно за да се увери, че това е именно исканата информация). Това негово желание не е било удовлетворено, без да се сочат мотиви за това. От съдържанието на писмото на зам. министъра и приложеното към него друго писмо, адресирано до г-н Лазов, е видно, че описаният по-горе случай освен останалото няма нищо общо с искането

на достъп до информация, което е било предмет на съдебното решение по а.д.№ 5736/01 г.

Считам, че проявеното неуважение към влязло в сила решение на Върховния административен съд, както и осъщественото с това бездействие правонарушение, явно извършено виновно, следва да обусловят реализирането на предвидената в закона отговорност.

Предвид изложеното моля да наложите глоба на Министъра на околната среда и водите за неизпълнение на влязло в сила решение.

Приложение:

1. Писмо изх. № 48/30.01.02г. от Маноела Георгиева;
2. Писмо от инж. Цв. Димитрова;
3. Писмо вх. № 48-00-2526/09.04.02г. от фондация ПДИ;
4. Писмо изх. № 48-00-2526/22.04.02г. от Маноела Георгиева;
5. Писмоизх.№Ж-29/15.02.02г.;
6. адв. пълномощно.

С уважение:
(ПЪЛНОМОЩНИК)

ДЕЛО

*Програма Достъп до Информация
срещу
Министъра на образованието и науката*

Решено от пето отделение на
Върховен административен съд
по адм. дело № 7176/01
от 26 февруари 2002 година

**ДО МИНИСТЪРА НА
ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА****ЗАЯВЛЕНИЕ**

от

**Фондация „Програма Достъп до информация“
представявана от Гергана Жулева
по чл. 24 от Закона за достъп до обществена информация**

Уважаеми Господин Министър,

Моля да издадете решение да ми бъде предоставен достъп до следната обществена информация:

I. Вашите или утвърдени от Вас актове, касаещи организацията, техническото осигуряване и провеждането на обучение по СИП „Религия – Ислям“, а именно:

1. Концепция за обучението на мюсюлманските деца по предмет „Религия“ в общообразователните училища, която включва мотиви, цели и учебно съдържание на предмета „Религия“;

2. Методическо ръководство за издаване, разпространение и система за ползване на учебните помагала по този предмет;

3. Акта за одобряване и списъка на одобрените учебници и учебни помагала на български език;

4. Указание за експериментално изучаване на Ислям в часовете по СИП „Религия“ през втория учебен срок на учебната 2000 – 2001 г. в общинските училища на Република България.

II. Всички съществуващи Ваши или утвърдени от Вас актове, касаещи организацията, техническото осигуряване и провеждането на обучение по СИП „Религия – Християнство“ или „Вероучение“ (не ми е известно точното наименование на същия предмет, но касаещ обучението на желаетите това деца в християнските ценности), в т.ч. концепции, методически ръководства, указания, окръжни, инструкции, учебници, учебни помагала и т.н.

Предпочитана форма за предоставяне на достъп до исканата информация в т. I – копия на хартиен носител, а за тази в т. II – писмена справка.

София
26.02.2001г.

С уважение:
Гергана Жулева
Председател

**ЧРЕЗ: МИНИСТЪРА НА
ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА
ДО: СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

ЖАЛБА

ОТ

**Фондация „Програма Достъп до информация“
представявана от Гергана Жулева**

СРЕЩУ: отказ за предоставяне на информация на Министъра на образованието и науката

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация вр. чл. 5, т. 1 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

На основание чл. 5, т. 1 от ЗВАС във връзка с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация обжалвам пред Вас в срок отказа на Министъра на образованието и науката да ми предостави достъп до поискана от мен обществена информация.

А. ФАКТИ

На 28.02.2001 г. подадохме заявление до Министъра на образованието и науката на основание чл. 24, ал. 1 от ЗДОИ, с искане да ни бъдат предоставени актове, засягащи обучението по СИП „Религия – Ислям“ и СИП „Религия – Християнство“ в общообразователните училища. Министърът на образованието и науката не даде отговор нито в предвидения в Закона за достъп до обществена информация 14-дневен срок, нито след изтичането му.

Б. ПРОТИВОРЕЧИЯ НА ОТКАЗА СЪС ЗАКОНА

Непроизнасянето на Министъра на образованието и науката 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. Императив-

ната 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. Тези изисквания на закона въобще не са спазени, което е съществено нарушение на процесуалноправните разпоредби.

Пълната липса на мотиви на отказа е пречка за реализирането на правото ни на защита, тъй като не знаем срещу какво да се защитаваме.

2. Противоречие с материалния закон – чл. 2 и 3 от ЗДОИ.

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 ни бъде предоставена, би ни дала възможност да си съставим собствено мнение относно дейността на Министъра на образованието при изпълнение на предоставените му от закона правомощия. Без съмнение информацията за това как се осъществява задължението на държавата да осигури образование на младите граждани и в частност в областта на учебния предмет „Вероучение“, е свързана с обществения живот в държавата.

Въз основа на гореизложеното, моля Уважаемия Съд **ДА ОТМЕНИ** отказа на Министъра на образованието и науката да се произнесе по заявлението ни за достъп до обществена информация, и да реши делото по същество, **ДА ПРИЗНАЕ** правото ни на достъп до поисканата информация и да **ОСЪДИ** Министъра на образованието и науката да ни я предостави в поисканата форма на достъп.

Прилагаме:

1. 2 бр. копия от подаденото заявление.
2. препис от жалбата за ответника.

София
27.03.01г.

С уважение:
(Гергана Жулева, Председател)

РЕШЕНИЕ

No.1795

София, 26.02.2002 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА**Върховният административен съд на Република България****Пето отделение**, в съдебно заседание на

четвърти декември две хиляди и първа година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВЕСЕЛИМА КЪЛОВА**ЧЛЕНОВЕ: ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА, ТАНЯ РАДКОВА**

при секретар Мадлен Дукова и с участието на прокурора Мария Бегъмова изслуша докладваното от **съдията ТАНЯ РАДКОВА** по адм. дело № 7176/2001.

Производството е по чл. 12 и следващите 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 фондация „Програма Достъп до информация“ със седалище и адрес гр. София срещу отказ на министъра на образованието и науката да предостави информация по заявлението и от 28.02.2001 г., съдържащо искане за предоставяне на информация, описана подробно в четири точки. Счита непроизнасянето на министъра на образованието и науката за незаконосъобразно с довод, че административният орган съгласно чл. 38 от ЗДОИ, в случаите на отказ, следва да се произнесе с мотивирано решение. Моли за отмяна отказа на министъра на образованието и науката и „признаване правото на достъп до исканата информация чрез осъждане на министъра на образованието и науката да я предостави“ според формулировката в жалбата.

Въпреки непрецизната формулировка на искането в жалбата съдът приема, че се иска отмяна на отказа и произнасяне по същество.

Ответникът чрез своя представител оспорва жалбата и моли да се остави без уважение.

Представителят на Върховната административна прокуратура счита жалбата за недопустима, тъй като предмет на обжалване е мълчалив отказ, а ЗДОИ регламентира само писмен изричен такъв.

Жалбата е подадена в срока по чл. 13, ал. 2 от ЗВАС във връзка с чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ.

Съдът намира, че същата е процесуално допустима и при следните съображения:

Жалбоподателят е регистрирал заявление за достъп до обществена информация в министерство на образованието и науката на 28.02.2001г. Искането му е материализирано в заявлението в подробно описани четири точки.

Няма данни заявлението да е разгледано в срока по чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ, нито данни министърът съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ да е определил изрично друго лице да вземе решение за предоставяване или отказ от информация. Не е налице и хипотезата на чл. 32 от ЗДОИ – препращане на заявлението за предоставяване на достъп, тъй като по приложената към делото административна преписка няма данни нито за препращане на заявлението, нито за уведомяване на жалбоподателя за това. При тези данни съдът приема, че е налице мълчалив отказ на министъра на образованието и науката, който е предмет на обжалване по настоящето дело.

Разпоредбата на чл. 38 от ЗДОИ постановява какво съдържание следва да има решението за отказ. Същата обаче не изключва възможността за обжалване на мълчалив отказ, която хипотеза е винаги налице при непроизнасяне на органа с решение за отказ. ЗДОИ се явява специален по отношение на ЗАП, който урежда правоотношенията във връзка с издаването и контрола на административните актове. И двата нормативни акта са от една и съща степен и общият (ЗАП) следва да намери приложение за онези случаи, които не са уредени в специалния закон (хипотезата на мълчалив отказ), след като в последния няма изрична разпоредба, изключваща приложението на общия такъв

По законосъобразността на обжалвания акт:

Министърът на образованието и науката е сезиран с искане за предоставяне на достъп до следната обществена информация: „ Вашите или утвърдени от Вас актове, касаещи организацията и провеждането на обучение по СИП „Религия – ислям“, а именно : концепция за обучение по предмет „Религия“ в общообразователните училища; методическо ръководство за издаване, разпространение и система за ползване на учебни помагала по този предмет; акт за одобряване и списък на одобрените

учебници и учебни помагала на български език; указание за експериментално изучаване на Ислям в часовете по СИП „Религия“ през втория учебен срок 2000–2001г, съществуващи и утвърдени актове, касаещи организацията и провеждането на обучение по СИП „Религия – Християнство“. Посочена е и предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществената информация.

По делото с жалбата към административната преписка са приложени с копие до жалбоподателя сценарии на пресконференция „Изучаването на религията – ислям в българското училище“, участници в конференцията, организирана от министерство на образованието и науката и Главно мюфтийство в Република България – 02.04.2001 г; изказвания, информация от пресцентъра на министерство на образованието и науката и справка за изучаване на ислям през втория срок на учебната 2000/2001 г. По делото липсват каквито и да са данни приложените към административната преписка описани по-горе документи да са получени от жалбоподателя. Липсват каквито и да са данни заявлението на жалбоподателя да е разглеждано от сезирания административен орган.

ЗДОИ с разпоредбата на чл. 3 от ЗДОИ определя кръга на субектите, задължени по този закон да осигуряват достъп до обществена информация. В този кръг са държавните органи, които създават и съхраняват такава информация. В случая министърът на образованието и науката се явява задължен по закона субект за предоставяне на исканата информация. Чл. 13 ал.1 от ЗДОИ въздига принципа на свободен достъп до служебна обществена информация, а разпоредбата на ал. 2 – случаите, в които този достъп може да бъде ограничен. Основанията за отказ за предоставяне на обществена информация са уредени с разпоредбата на чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ. Безспорно е, че в случая не е налице хипотезата на т. 1 предложение 1-во държавна или служебна тайна, тъй като от представените към административната преписка доказателства се установява, че част от информацията, достъп до която се иска, се създава и съхранява в министерство на образованието и науката. Възможна хипотеза за отказ е предложение II-ро на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ – разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от закона, регламентиращ случаите на ограничен достъп до служебна обществена информация.

Както се посочи по-горе, налице е мълчалив отказ на задължения по закон субект за предоставяне достъп до исканата информация и наличие на данни за съществуването на такава. При наличието на данни за съще-

ствуването на такава съдът не може да прецени мотивите за отказ с оглед визираните в закона материално – правни предпоставки – доколко следва да е налице изцяло такъв или ограничен такъв.

Предвид изложеното обжалваният мълчалив отказ се явява незаконосъобразен и следва да бъде отменен. Тъй като въпросът е предоставен на преценката на административния орган, съдът не може да реши въпроса по същество, поради което на основание чл. 42 от ЗАП във връзка с чл. 28 от ЗВАС преписката следва да върне на административния орган за произнасяне по заявлението, с което е сезиран.

Воден от горното, Върховният административен съд, V-то отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на министъра на образованието и науката за предоставяне достъп до обществена информация по заявление с № 034/28.02.2001 г. на фондация „Програма Достъп до информация“ гр. София.

ВРЪЩА преписката на министъра на образованието и науката за произнасяне по заявеното искане.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на съда в 14–дневен срок от съобщението му.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Веселина Кълова

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Захаринка Тодорова,

/п/ Таня Радкова

ДЕЛО

Тотев
срещу
Главен Данъчен директор

Решено от първо отделение на
Върховен административен съд
по адм. дело № 10496 /01
от 21 юни 2002 година

**ДО ДИРЕКТОРА
НА ГЛАВНА ДАНЪЧНА
ДИРЕКЦИЯ
Г-н Антон Тончев**

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

ОТ

ДИМИТЪР ЧАВДАРОВ ТОТЕВ

Уважаеми господин данъчен директор,

Моля на основание Закона за достъп до обществена информация, да ми бъде предоставено копие на хартиен носител на Ваше писмо с Ваш изходящ номер № 930072/20.02.2000. Писмото представлява Ваш отговор на запитване от данъчно задължен субект за тълкуване на данъчния закон. Изрично уточнявам, че не желая да ми бъдат предоставени данните на лицето, което е отправило запитването към вас. Интерес за мен представлява единствено съдържанието на вашият отговор.

София
21.07.2000 година

С уважение:
Димитър Тотев

**МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
ГЛАВНА ДАНЪЧНА ДИРЕКЦИЯ**

**ДО
Г-Н ДИМИТЪР ЧАВДАРОВ ТОТЕВ**
Към наш № МЛ-96-00-189/
21.07.2000 г.

ОТНОСНО: искане за предоставяне на информация

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ТОТЕВ,

Изискваната от Вас информация не е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация и представлява служебна тайна съгласно § 1, т. 1 от ДР на Данъчния процесуален кодекс (ДПК).

Право на всеки данъчен субект е опазване на тайната относно обстоятелствата, станали достояние на данъчната администрация при условията на ДПК – чл. 23, ал. 1, т. 7 от Кодекса, а задължение на служителите в данъчната администрация, съгласно чл. 12 и чл. 242, ал. 1, т. 3, от ДПК е да пазят в тайна и не използват за други цели освен за прякото изпълнение на служебните си задължения всички станали им известии факти и обстоятелства, определени в кодекса като служебна тайна. На основание последните посочени две разпоредби тайната може да се разкрива единствено въз основа на акт на орган съдебната власт, както и по писмено искане на друг данъчен орган.

Вие разполагате с възможността – на конкретно поставени от Вас въпроси, отнасящи се до проблеми свързани с Вашето данъчно облагане – да бъдете информирани в подходяща форма.

ГЛАВЕН ДАНЪЧЕН ДИРЕКТОР

**ЧРЕЗ: ГЛАВНИЯ ДАНЪЧЕН
ДИРЕКТОР
ДО: СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ**

**ЖАЛБА
ОТ: ДИМИТЪР ЧАВДАРОВ ТОТЕВ**

СРЕЩУ: писмо № МЛ–96–00–189 от 1 август 2000 г. на Главния данъчен директор

Уважаеми съдии,

На основание чл. 38, ал. 1 от Закона за административното производство (ЗАП) във връзка с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация – Д.в., бр. 55 от 07.07.2000 (ЗДОИ), обжалвам пред Вас решението на Главна данъчна дирекция (ГДД) да ми предостави достъп до поискана от мен обществена информация.

А. ФАКТИ

На 21 юли 2000 г., на основание чл. 24, ал. 3 във вр. с ал. 1 от ЗДОИ, подадох заявление до ГДД с вх. № МЛ–96–00–189, с което поисках копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000. В заявлението си изрично посочих, че искането ми се отнася **САМО** до онази част от съдържанието на писмото, която не би разкрила данни, индивидуализиращи неговия адресат или което и да е трето лице.

ГДД реши да ми откаже достъп до поисканата информация, за което ме уведоми с писмо № МЛ–96–00–189 от 1 август 2000 г. Това писмо е решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по смисъла на чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ и е предмет на обжалване с настоящата жалба.

В решението си ГДД твърди, че поисканата от мен информация:

а/ „не е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ“
и

б/ „представлява служебна тайна съгласно §1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Данъчния процесуален кодекс (ДПК).“

Б. ПРОТИВОРЕЧИЯ НА РЕШЕНИЕТО СЪС ЗАКОНА

Решението за отказ е постановено в противоречие със закона, най-малко поради следното:

1. Липса на мотиви за решението

ГДД не сочи никакви фактически основания за решението си да ми откаже достъп до поисканата от мен информация. По специално, ГДД не обяснява, защо поисканата информация не е обществена информация по смисъла на ЗДОИ, нито сочи конкретни характеристики на информацията, които да я причислават към видовете данни, определени като „служебна тайна“ от § 1, т. 1 от ДР на ДПК. Липсата на мотиви е нарушение на чл. 38 от ЗДОИ и на чл. 15, ал. 2, т. 3 от ЗАП, което е самостоятелно основание за отмяна на решението и нарушава правото ми на защита срещу акта.

2. Относно твърдението на ГДД, че информацията не е „обществена“

Поисканата от мен 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 ГДД.

Поисканата информация се отнася до тълкуването на данъчния закон от данъчната администрация, която е натоварена с неговото прилагане. Данъчният закон създава имуществени задължения за широк кръг лица, поради което практическото му прилагане от данъчната администрация има пряка връзка с обществения живот в България. Общеизвестно е, че писма на ГДД по прилагането на данъчния закон се публикуват редовно в печатни и електронни издания, което показва, че към тях съществува висок и траен обществен интерес.

Освен това, всяко тълкуване на данъчния закон от органа, натоварен с неговото прилагане – ГДД, дава възможност за съставяне на собствено мнение относно дейността на въпросния орган.

3. Относно позоваването на „служебна тайна“

Текстът на § 1, т. 1 от ДР на ДПК изброява изчерпателно данните, представляващи служебна тайна на данъчната администрация. Всички тези данни, без изключение, са данни, които индивидуализират конкретен данъчен субект, което обаче не е предмет на моето искане. Предмет на моето искане е тълкуването на данъчния закон от ГДД, направено в нейно писмо № 930072/20.02.2000.

В. ИСКАНЕ

Въз основа на гореизложеното, моля уважаемия съд:

I. ДА ОТМЕНИ решението на ГДД, формулирано с писмо № МЛ-96-00-189 от 1 август 2000 г., с което ми се отказва копие от писмо № 930072/20.02.2000, и да реши делото по същество, като:

II. УСТАНОВИ правото ми на достъп до писмо № 930072/20.02.2000, в частта му, която не разкрива данни за трети лица,

и

III. ОСЪДИ Главна данъчна дирекция да ми предостави копие от писмо № 930072/20.02.2000 в частта му, която не разкрива данни на трети лица.

Особено искане:

Моля съдът да изиска служебно от Главна данъчна дирекция:

1. заявление от Димитър Чавдаров Тотев до Главна данъчна дирекция с вх. № МЛ-96-00-189;

и

2. писмо на Главна данъчна дирекция № 930072/20.02.2000, за целите на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ.

Прилагам:

1. копие от обжалваното решение;
2. копия от публикувани писма на ГДД;
3. препис от жалбата и писмените доказателства, за ответника;
4. адвокатско пълномощно;
5. квитанция за платена държавна такса.

С уважение:

Димитър Тотев

**ДО СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ
III-то „Д“ отделение**

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

от

Димитър Чавдаров Тотев, жалбоподател по а.д.№ 2167/00
по описа на СГС, III-то „Д“ АО
чрез **адв. Александър Емилов Кашъмов**, САК

Уважаеми Госпожи (Господа) Съдии,

Моля да уважите жалбата, както е предявена. Моля на основание чл.41, ал. 1 от ЗДОИ вр. с чл. 42, ал. 2 от ЗАП да отмените изцяло решението на Главния данъчен директор като незаконосъобразно и да го задължите да ми предостави достъп до исканата обществена информация.

I. Относно предварителните въпроси по делото.

1. Обжалваният акт на Главния данъчен директор представлява решение за отказ да се предостави информация по смисъла на ЗДОИ, независимо че не е назован изрично „решение“ или „заповед“. Това е така, защото същият е издаден в рамките на административното производство по издаване на решение за предоставяне на достъп до информация, започнато с мое заявление, видно от самия него. Също така е видно, че актът засяга мои права и по-конкретно – правото ми на достъп до обществена информация, прогласено в чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ. Следователно издаденият от Главния данъчен директор акт притежава белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗАП и по-конкретно – на решение по смисъла на ЗДОИ. Актът подлежи на обжалване по реда на ЗАП на основание чл. 40, ал.1 от ЗДОИ, тъй като представлява решение за отказ да се предостави обществена информация.

2. Главният данъчен директор е орган на данъчната администрация съгласно чл. 235, ал.1, т. 1 от ДПК и следователно в качеството си на държавен орган е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ.

II. Относно незаконосъобразността на обжалваното решение. Към изложените в жалбата доводи, че решението за отказ на информация е постановено в нарушение на процесуалния и материалния закон, добавям следното:

1. Решението за отказ на достъп до информация е немотивирано в нарушение на чл. 38 от ЗДОИ, изискващ изрично посочване на правното и фактическото основание на отказ, както и на чл. 15, ал. 1 от ЗАП. Правното основание не е посочено точно, тъй като § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на ДПК има шест букви. Само ако беше посочена конкретна буква и същевременно се твърдеше, че писмото съдържа фактически данните, посочени в тази буква, щеше да е налице мотивиран отказ. Фактическо основание в решението не е въобще посочено, поради което е неясно откъде следва, че поисканото писмо съдържа информация, представляваща служебна тайна, както се твърди в решението. Тъкмо напротив – предварителната ми информация е, че писмото съдържа становище на Главния данъчен директор по приложението на данъчния закон, изразено в изпълнение на правомощията му по чл. 237, ал. 1, т. 10 и чл. 238, ал. 1 от ДПК. Поради тази предварителна информация първо устно поисках копие от писмото, а впоследствие подадох заявление за достъп до информация. Последният параграф от решението за отказ на достъп до информация също съдържа индиция, че съдържанието на поисканото от мен писмо е свързано с „поставени въпроси, отнасящи се до проблеми, свързани с данъчно облагане“.

2. Твърдението, че поисканата от мен информация „не е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ“ не е подкрепено нито с правни, нито с фактически доводи, поради което е немотивирано. Главният данъчен директор следваше да мотивира това твърдение, така че да бъде възможно както за мен, така и за съда да прецени дали то е законосъобразно, т.е. дали е съобразено законовото определение на „обществена информация“. При настоящото положение нищо не показва, че квалификацията е направена законосъобразно.

3. Цитираният параграф трети от обжалваното решение навежда на извода, че поисканата информация е обществена, тъй като засяга обществения живот в република България. Това е така, защото „проблемите, свързани с данъчното облагане“, са общи за всички данъчни субекти поради равенството им пред закона и следователно тълкуванията по тези проблеми

от компетентния за това орган са от обществен характер. Нещо повече, тези писма са отговори на запитвания за прилагането на закона, а не за това как да се водят личните или дружествени дела. На следващо място, становището на Главния данъчен директор по такива въпроси е от значение за формиране на собствено мнение относно неговата дейност и дейността на данъчната администрация изобщо. Още повече, че това е органът, който дава становища и указания за единното прилагане на данъчните закони и нормативните актове по прилагането им, които са основание за отмяна на акт на данъчната администрация от висшестоящия орган (чл.238 ал. 1–2 от ДПК). След като е свързана с обществения живот и дава възможност за съставяне на мнение за задължени по ЗДОИ субекти, то поисканата информация попада в обхвата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и е следователно обществена.

4. Дори да беше мотивирано и обосновано наличието на ограничение на правото ми на достъп до информация – служебна тайна, то това ограничение не би могло да се противопостави на искането ми за достъп. Това е така, защото в заявлението си за достъп до обществена информация аз изрично поисках да ми бъде предоставено съдържанието на писмото без данните, идентифициращи третото лице – страна по кореспонденцията. Доколкото ми е известно, това съдържание представлява становище по приложението на данъчния закон и него исках да получа. Въпросът дали действително е налице служебна тайна относно данните на това лице не би могъл да възникне, след като аз не искам достъп до тези данни. За Главния данъчен директор е възникнало задължението да ми предостави т.нар. частичен достъп до обществена информация – чл. 7, ал. 2, чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, без ми предоставя данните на кореспондента – трето лице.

5. Писма, подобни на поисканото от мен, се публикуват широко чрез различни издания и чрез правно – информационните софтуерни програми, както е видно от представените по делото доказателства. С отказа си да ми предостави поисканата от мен информация Главният данъчен директор ме е поставил в неравнопоставено положение спрямо тези, на които е предоставил такава информация, в нарушение на принципа, заложен в чл. 6, т. 2 от ЗДОИ.

С уважение:
(ПЪЛНОМОЩНИК)

РЕШЕНИЕ

В ИМЕТО НА НАРОДА

23.07.2001 год.

СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД АДМИНИСТРАТИВНА КОЛЕГИЯ,

III „Д“ състав, в публично заседание на
дванадесети юни, през две хиляди и първата годинна в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИНА СОЛАКОВА**ЧЛЕНОВЕ: МАРИНИКА ЧЕРНЕВА****КРИСТИНА АНГЕЛОВА**

При секретар Невенка Михайлова и с участието на прокурора Бърнева като разгледа докладването от **съдия Чернева** АХД No. 2167 по описа за 2000 год. и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 40 от ЗДОИ във връзка с чл. 33 и сл. от ЗАП.

Образувано е по жалба на **ДИМИТЪР ЧАВДАРОВ ТОТЕВ**, срещу писмо № МЛ-96-00-189/01.08.2000 год. на Главния данъчен директор.

Жалбоподателят в жалбата си твърди, че на 21.07.2000 год., на основание чл. 24, ал. 3 във вр. с ал. 1 от ЗДОИ е подал заявление до ГДД с вх. № МЛ-96-00-189/01.08.2000 год., с което е поискал копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год. В заявлението си бил посочил, че искането му се отнася само до онази част от съдържанието на писмото, която не би разкрила данни, индивидуализиращи неговия адресат или което и да е трето лице. Излага подробни съображения. Претенцията му се състои в искане Съда да отмени решението на ГДД, формулирано с писмо No. МЛ96-00-189/01.08.2000 год., с което му се отказва копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год. и да реши делото по същество, като:

установи правото му на достъп до писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год., в частта му, в която не се разкриват данни за трети лица и осъди Главна данъчна дирекция да му предостави копие от писмо № 930072/20.02.2000 год., в частта му, в която не се разкриват данни за трети лица. В съдебно заседание жалбоподаателят лично и чрез своят процесуален представител поддържа жалбата си и моли Съда да я уважи. Излага подробни съображения и писмена защита. Не претендира разноски.

Ответникът оспорва жалбата и моли Съда да я отхвърли като неоснователна. Излага съображения в подробни писмени бележки. Претедира заплащане на юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Софийска градска прокуратура счита жалбата за неоснователна и моли Съда да я отхвърли.

СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД, след преценка на събраните по делото доказателства и становищата на страните, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Обжалва се писмен отказ на Главния данъчен директор, обективиран в писмо № МЛ–96–00–189/01.08.2000 год. с което на жалбоподателя се отказва копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год. Административното производство е започнало със заявление до ГДД с вх. № МЛ–96–00–189/01.08.2000 год., с което жалбоподателят е поискал копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год., касаещо данъчното третиране на лихвите по ЗУНК. Заявил е, че не му е необходимо да се разкриват персонални данни на лицата, до които то е адресирано. В законоустановеният 14–дневен срок е последвало произнасяне, което е предмет на обжалване пред Съда. Административният орган е приел, че исканата от Тотев информация не е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и представява служебна тайна съгласно § 1, т. 1 от ДР на ДПК. Главният данъчен директор е мотивирал отказа си с правото на всеки данъчен субект да бъде опазена тайната относно обстоятелствата, станали достояние на данъчната администрация при условията на чл. 23, ал. 1, т. 7 от ДПК и със задължението на служителите на данъчната администрация, съгласно чл. 2 и чл. 242, ал. 1, т. 3 от ДПК да пазят тайна и не използват за други цели освен за прякото изпълнение на служебните си задължения всички станали им известни факти и обстоятелства, определени в ДПК като служебна тайна.

С оглед на така установената фактическа обстановка, Съдът намира за установено от правна страна следното:

Обжалваното писмо No. МЛ–96–00–189/01.08.2000 год. на ГДД, с което на жалбоподателя се отказва копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год. безспорно е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 2 от ЗАП, подлежащ на съдебен контрол, тъй като с него се засягат правата на жалбоподателя.

Съгласно чл. 41, ал. 2 от Конституцията гражданите имат право на информация от държавен орган по въпроси, които представляват за тях законен интерес. На това субективно право на гражданите съответствува задължението на съответните държавни органи да предоставят исканата информация, стига тя, съгласно конституционната норма, да не е държавна тайна или друга защитена от закона тайна, или да не засяга чужди права. Следователно конституционно огласеното право на информация не е неограничено. То е определено в строго визирани от самата Конституция и съответните закони рамка. Приложението на този текст е свързан с наличието на няколко условия, а именно: лицето искащо информация да е български гражданин, да има законен интерес от информацията, тя да не е държавна тайна и да не засяга чужди права.

Правото на достъп до информация е уредено освен в Конституцията и в специалния Закон за достъп до обществената информация. С него се създава по-голяма възможност за гражданите и юридическите лица да бъдат информирани, а и се създава възможност за осъществяване на по-ефективен контрол върху управлението. Със ЗДОИ се разширява кръга от лицата, които имат право на достъп до информация, т.е. информация може да иска всяко физическо или юридическо лице. Жалбоподателят Димитър Тотев е активно легитимирано лице по смисъла на ЗДОИ да иска достъп до обществена информация. Ответникът Главният данъчен директор пък е пасивно легитимиран да даде или откаже исканият достъп до информация, тъй като задължени да представят информация са всички държавни органи, органи на общинското самоуправление и публично – правни субекти.

Отправеното заявление до ГДД с вх. № МЛ–96–00–189/01.08.2000 год., с което жалбоподателят е поискал копие от писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год., касаещо данъчното третиране на лихвите по ЗУНК, отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ.

В установеният в чл. 28 от ЗДОИ 14–дневен срок ответникът се е произнесъл с писмо № МЛ–96–00–189/01.08.2000 год.

Съдът приема, че жалбата е подадена в срок, но разгледана по същество е неоснователна.

Правото на достъп до информация не е абсолютно, а търпи определени ограничения. Те са определени в чл. 37, ал.1 от ЗДОИ и представляват

държавна тайна, служебна тайна, информацията по чл. 13, ал. 2 от същия закон, когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично съгласие, исканата обществена информация е предоставена на заявителя през последните шест месеца и когато информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения, препоръки, становища, консултации) и когато съдържа мнения и позици във връзка с настоящи или предстоящи преговори (чл.13, ал. 2 от ЗДОИ).

Административният орган в обжалваният отказ е приел, че исканата от Тотев информация не е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и представлява служебна тайна съгласно § 1, т. 1 от ДР на ДПК.

Законодателят е дал легално определение на термина обществена информация в чл. 2 от Закона. Той е приел, че обществена е всяка информация, свързана с общественения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

Жалбоподателят в заявлението си е поискал от ГДД да се запознае с неговото становище по третиране на лихвите по ЗУНК. Предвид на това, Съдът счита, че исканата от Тотев информация е обществена по смисъла на закона, тъй като се третира дейността на данъчната администрация по конкретен проблем и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на ГДД.

Легално определение за термина „служебна тайна“ не съществува. Във всички случаи обаче, служебната тайна се явява способ за защита на определени интереси, които законодателят е счел за необходимо да уреди. Административният орган в своето решение препраща към § 1, т. 1 от ДР на ДПК § 1. По смисъла на тази разпоредба терминът „служебна тайна“ включва конкретни индивидуализирани данни за данъчните субекти, включващи данните от данъчната регистрация, с изключение на данните, включени в публичните регистри; естеството, източника и размера на доходите и/или приходите и разходите; сумата на начислените, определените или платените данъци, ползваните намаления, освобождавания и преотстъпване на данък, сумата на данъчния кредит и данъка при източника; данните от търговски договори и размера на плащанията от и към трети лица; стойността и вида на отделните активи и пасиви или имущества; всички други данни, получени, удостоверени, подготвени или събрани от

данъчния орган в процеса на данъчното производство и при извършване на действията, предвидени в този закон.

Предвид на тази изрична законова разпоредба, Съдът счита, че правилно Главният данъчен директор е мотивирал отказа си с правото на всеки данъчен субект да бъде опазена тайната относно обстоятелствата, станали достояние на данъчната администрация при условията на чл. 23, ал. 1, т. 7 от ДПК и със задължението на служителите на данъчната администрация, съгласно чл. 12 и чл. 242, ал. 1, т. 3 от ДПК да пазят тайна и не използват за друга цели освен за прякото изпълнение на служебните си задължения всички станали им известни факти и обстоятелства, определени в ДПК като служебна тайна. С предоставяне на жалбоподателя на отговора от ГДД до третото лице, относно направено запитване от негова страна за начина на приложение на ДПК в конкретната хипотеза Съдът счита, че административният орган ще наруши изричната забрана, предвидена в § 1, т. 1 от ДР на ДПК. Ще бъдат разкрити, без съгласието на третото неучастващо в административното производство, данни отнасящи се до него, въпреки, че в жалбата е посочено, че не е необходимо да се разкриват личните му данни. От разкриването на исканата информация, ще станат достояние други данни, получени, удостоверени, подготвени или събрани от данъчния орган в процеса на данъчното производство, касаещи третото, неучастващо в производството лице.

За да получи достъп до исканата информация, жалбоподателят е следвало да иска съгласието на третото лице, каквато възможно е предвидена в чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Такова съгласие липсва в административната преписка.

С оглед на така установената фактическа обстановка, Съдът счита, че обжалваният индивидуален административен акт е правилен и законосъобразен, издаден е при спазване изискванията на закона от компетентния да се произнесе орган в кръга на правомощията му, поради което следва да бъде потвърден, а жалбата отхвърлена като неоснователна.

Предвид на изричната претенция на пълномощника на ответника, направена с писмените бележки и с оглед изхода на спора, на основание чл. 64 от ГПК във връзка с чл. 5 от ЗАП Съдът присъжда юрисконсултско възнаграждение, представляващо разноски по делото в размер на 200 (двеста) лева, платими от жалбоподателя.

Воден от горното и на основание чл. 42 от ЗАП **СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД**

РЕШИ :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на **ДИМИТЪР ЧАВДАРОВ ТОТЕВ**, срещу писмо № МЛ–96–00–189/01.08.2000 год. на Главния данъчен директор, с което му е отказан достъп до обществена информация, обективизирана в писмо на ГДД № 930072/20.02.2000 год., изцяло като неоснователна.

ОСЪЖДА ДИМИТЪР ЧАВДАРОВ ТОТЕВ, да заплати на Главният данъчен директор разноски по делото, на основание чл. 64 от ГПК във връзка с чл. 5 от ЗАЛ, представляващи юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 (двеста) лева.

Решението подлежи на касационно обжалване в 14–дневен срок от съобщението до страните, че е изготвено пред **ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

**ЧРЕЗ СОФИЙСКИ ГРАДСКИ СЪД
АДМИНИСТРАТИВНО
ОТДЕЛЕНИЕ III-Д
ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

ОТ

Димитър Чавдаров Тотев

жалбоподател по а.д.2167/00 на СГС
чрез **адв. Александър Емилов Кашъмов**

СРЕЩУ

решение на СГС III-Д АО
от 23.07.01 г.
на основание чл. 33 от ЗВАС

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

Обжалвам в срок решение по а.д. № 2167/00 г. Същото е постановено в нарушение на материалния закон.

След като е установил частично правилно фактическата обстановка въз основа на представените по делото писмени доказателства, съдът правилно е преценил, че поисканата информация е обществена информация и че жалбоподателят има право на достъп до нея. Незаконосъобразно обаче е прието, че отказът на Главния данъчен директор е правилно мотивиран и че предоставянето на поисканата информация ще разкрие лични данни.

Изложените в решението за отказ на достъп до информация мотиви сочат на незаконосъобразност на отказа. Не може да се приеме, че субективното убеждение на един или друг задължен по ЗДОИ субект, че дадена информация представлява тайна и правото на достъп до информация следва да бъде ограничено, е основание за отказ. Напротив, поисканата обществена информация трябва обективно да попада в обхвата на съответното предвидено в закон ограничение, тайна. Тъкмо затова съгласно чл. 38 от ЗДОИ в мотивите на отказа трябва да се съдържат не само правните, но и фактическите основания на отказа. В случая не са посочени

никакви фактически основания – не е посочено кои точно категории информация, попадаща в обхвата на пар. 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на ДНК се съдържат в поискания документ.

Правните основания също не са прецизно посочени в решението за отказ. Посочената разпоредба от ДПК изрежда в шест подточки категориите данни, които представляват тайна. В решението не е цитирана никоя от предвидените в пар. 1, т. 1 от ДПК букви. Поради посочените пороци мотивите към решението за достъп не обосновават отказа. Нещо повече, пълната липса на фактическа обосновка и липсата на точно посочено правно основание за отказ сочат, че волята на задължения субект не е била да изпълни задълженията си по ЗДОИ и ДПК, а да не уважи искането за достъп до информация по свои субективни съображения. Това е видно и от факта, че Главният данъчен директор дори не е счел за необходимо да озаглави акта си „решение“ и да упомене изрично, че то подлежи на обжалване пред съда. Това поредно нарушение на ЗДОИ сочи на неуважение на правото на гражданите на достъп до обществена информация и показва, че решението е постановено в отклонение от целта на закона.

Поради горните нарушения на материалния закон съдът следваше да направи изводи, различни от направените в обжалваното решение. Фактическата и правната немотивираност на отказа да се предостави достъп до обществена информация и широкото и неясно позоваване на пар. 1, т. 1 от ДПК следваше да бъдат обсъдени и да се приеме, че материалният закон е бил неправилно приложен. Вместо това СГС констатира, че по смисъла на ДПК „служебна тайна“ включва конкретни индивидуализирани данни за данъчните субекти“, без да обсъди въпроса, че в обжалваното пред него решение не са посочени такива конкретни данни.

В съответствие със задълженията си по чл. 41, ал. 3 от ЗАП първоинстанционният съд беше длъжен не само да обсъди пълно, всестранно и обективно всички представени доказателства, но ако смята за необходимо, да събере и допълнителни доказателства. Това е така, защото съдът е обвързан не само от твърденията на ищцовата страна – жалбоподателя, но и задачата да осъществи цялостен контрол за законосъобразност на обжалвания административен акт. В тази насока чл. 41, ал. 3 и 4 дават правомощия на съда да поиска съответния документ, за който се твърди, че попада в кръга на ограничената за достъп информация, и да се произнесе по законността на засекретяването. Това правомощие на съда идва още веднъж

да покаже, че законът изисква цялостно и конкретно фактическо мотивиране на отказа по ЗДОИ и точното изпълнение на това задължение е предмет на съдебен контрол. Съдът обаче не е събрал това доказателство.

Въпреки че поисканото писмо не е представено като доказателство, СГС прави изводи относно това дали неговото предоставяне, пълно или частично, би било законосъобразно или не. Не е ясно обаче как според съда „ще бъдат разкрити, без съгласието на третото неучастващо лице данни, отнасящи се до него, въпреки че в жалбата е посочено, че не е необходимо да се разкриват личните му данни“, ако поисканата информация се предостави. Съдът нито е имал възможност лично да прецени това на основата на конкретното писмо, нито в отказа на ГДД има нещо изказано в тази насока, на което да основе този си извод. Тъкмо поради това този извод на съда е просто изказан, без да се сочи откъде той изобщо следва.

По този начин съдът всъщност „допълва“ решението за отказ и излиза извън рамките на контрола за законосъобразност.

С извода, че могло да се нарушат правата на другите, направен чисто абстрактно, се обезсмисля напълно правото на частичен достъп, предвидено в ЗДОИ. Целта на този частичен достъп е именно да се гарантират прецизно и правата на искащия достъп до информация, и тези на третите лица.

Изводът на съда, че е трябвало жалбоподателят да поиска съгласието на третото засегнато лице, няма нищо общо с разпоредбите на ЗДОИ. Напротив, според ЗДОИ редът е обратният – задълженият орган е необходимо да поиска съгласието на заинтересованото трето лице и това има своето фактическо оправдание – няма как искащият информацията да поиска съгласието на лице, чиято самоличност му е неизвестна.

Изводът на съда, че информация не следва да се предоставя, въпреки че изрично е поискано в заявлението съдържанието на писмото без личните данни, е необоснован. Възниква въпросът, ако задълженият субект не оспорва правото на гражданина да получи информацията, която той е поискал и счита, че само една друга категория информация не трябва да се предоставя, то защо съдът е отхвърлил жалбата. Правото на достъп до обществена информация не е определено като достъп до документ, а като достъп до информация.

Следователно жалбоподателят има право да получи всяка поискана от него информация, независимо от това какъв носител тя е, стига само поисканата информация да не попада в законовите ограничения.

Предвид и на основание горното моля Уважаемия съд да отмени обжалваното решение и да реши делото по същество.

Особено искане: Моля, Съдът да изиска служебно писмото, достъпът до което е отказан, и да го разгледа в закрито заседание съгласно чл. 41 от ЗДОИ

Приложение: препис от жалбата за ответника

С уважение:
(пълномощник)

РЕШЕНИЕ

№ 6017

София, 21.06.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България
Първо отделение, в съдебно заседание на
единадесети април две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ТРЕНДАФИЛОВ
ЧЛЕНОВЕ: ВИОЛЕТА КОВАЧЕВА, МИНА АТАНАСОВА

при секретар Цветанка Грозданова и с участието на прокурора Мария Каменска изслуша докладваното от **съдията ВИОЛЕТА КОВАЧЕВА** по адм. дело № 10496/2001.

Производството е по реда на чл. 33 – чл. 40 от Закона за Върховния административен съд.

Образувано е по касационна жалба, подадена от Димитър Чавдаров Тотев чрез пълномощника му Александър Кашъмов, против решение на Софийски градски съд от 23.07.2001 г. постановено по адм. дело № 2167 от 2000 г., с което е отхвърлена негова жалба срещу писмо № МЛ–96–00–189 от 01.08.2000 г. на Главния данъчен директор, с което му е отказан достъп до обществена информация.

В касационната жалба са релевирани доводи за нарушение на материалния закон – касационно основание по смисъла на чл. 218б, б. „в“ ГПК, във вр. с чл. 11 от ЗВАС. Жалбоподателят твърди, че незаконосъобразно градският съд е приел, че отказът на Главния данъчен директор е правилно мотивиран и че с предоставянето на исканата информация ще се разкрият лични данни. В писмото не са посочени никакви фактически основания за отказа, тъй като не е посочено кои точно категории информация попадаща в обхвата на пар. 1, т. 1 от ДР на ДПК, се съдържат в поискания документ, както и това, че правните основания не са прецизно посочени, като не е цитирана никоя от предвидените в пар. 1, т. 1 от ДПК букви. Пълната липса на фактическа обосновка и липсата на точно посочено правно основание за отказ сочат на това, че волята на задължения субект не е била да изпълни задълженията си по ЗДОИ и ДПК, а да не уважи искането за достъп до информация по свои субектив-

ни съображения, което прави отказа незаконосъобразен. Иска се отмяна на обжалваното решение и уважаване на искането за предоставяне на достъп до исканата информация.

Ответната по жалбата страна чрез процесуалния си представител в съдебно заседание оспорва касационната жалба, като неоснователна, тъй като исканата информация представлява служебна тайна по смисъла на пар. 1, т. 1, б. „е“ ДПК.

Представителят на Върховната административна прокуратура заявява становище за основателност на касационната жалба. Решението на СГС е постановено в нарушение на материалния закон и следва да се отмени, като се отмени и отказа на административния орган.

Върховният административен съд, след като прецени допустимостта на жалбата и наведените в нея касационни основания съобразно разпоредбата на чл. 39 ЗВАС, приема за установено следното:

Касационната жалба е подадена от надлежна страна, в срока по чл.33 от ЗВАС и е процесуално допустима. Разгледана по същество е основателна.

С обжалваното решение Софийски градски съд в производството по чл. 40 от ЗДОИ и чл. 33 от ЗАП е отхвърлил подадената от Димитър Чавдаров Тотев от гр. София жалба, срещу отказа на Главния данъчен директор за достъп до обществена информация, обективизиран в писмо № 930072 от 20.02.2000 г. на ГДД. За да постанови този резултат съдът е приел, че правилно Главният данъчен директор е постановил обжалваният отказ, тъй като с предоставянето на исканата информация, представляваща отговора на ГДД до трето лице относно направено запитване от негова страна за начина на приложение на ДПК, ще се наруши изричната забрана предвидена в пар. 1, т. 1 от ДР на ДПК. Приел е, че с това ще бъдат разкрити без съгласието на третото лице неучастващо в административното производство данни отнасящи се до него, а жалбоподателят искащ тази информация не е взел съгласието му.

Тези изводи на окръжния съд са неправилни, същите са в нарушение на материалния закон и в разрез с данните по делото. Безспорно се установява по делото, че с молбата си до Главна данъчна дирекция от 11.07.2000г. жалбоподателят Димитър Тотев е поискал на основание чл. 24, ал. 3 във вр. с ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация да му бъде предоставено копие от писмо№ 930072 от 20.02.2000 г. на ГДД в частта, касаеща данъчното третиране на лихвите по ЗУНК. Изрично е посочено в писмото, че за удовлетворяване на искането му не е необходимо да се разкриват лични данни за лицето, до което това писмо е адресирано. С обжалваното писмо на ГДД, което има характер на реше-

ние по смисъла на чл. 39 ЗДОП, е отказано предоставянето на такава информация. Мотивите на административния орган за това са, че исканата информация не е „обществена“ по смисъла на чл. 2, ал. 1 и представлява „служебна тайна“ съгласно пар. 1, т. 1 от ДР на ДПК. Административният орган се е позовал и на разпоредбите на чл. 12 и чл. 242, ал. 1, т. 3 ДПК.

При така установената фактическа обстановка изводът на СГС, че отказът е законосъобразен, тъй като ако се предостави исканата информация административния орган ще наруши изричната забрана предвидена в пар. 1, т. 1 ДР на ДПК и неправилен и е постановен в нарушение на разпоредбите на ЗДОП. Едно от основните конституционни права на гражданите е правото на информация, прогласено с разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Р България. Това конституционно признато право на информация, неговото гарантиране и упражняване е уредено с новоприетия през 2000 г. Закон за достъп до обществена информация (Д.В.бр. 55 от 7.07.2000 г.). В чл. 2, ал. 1 от същия е дадено определение на понятието „Обществена информация“ като е посочено, че по смисъла на този закон това 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“. В случая Главният данъчен директор, който е орган на данъчната администрация съгласно чл. 235, ал. 1, т. 1 ДПК е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. Исканата информация касаеща даденото тълкувание на ГДД в посоченото писмо относно данъчното третиране на лихвите по ЗУНК е обществена по смисъла на даденото определение в чл. 2 ЗДОИ, тъй като съгласно чл. 238 от ДПК, главният данъчен директор дава становище и указания за единното прилагане на данъчните закони и нормативните актове по прилагането им. Ето защо в случая тази информация е с обществен характер, тъй като проблемите, свързани с данъчното облагане са общи за всички данъчни субекти, които са равни пред закона и с това какво тълкувание е дадено по даден данъчен проблем на един от данъчните субекти се дава възможност на лицето, искащо съответната информация, да си състави мнение относно дейността на данъчната администрация. Исканата информация така както е посочена в заявлението до ГДД за тълкувание по даден данъчен проблем в никакъв случай не попада в някоя от хипотезите на пар. 1, т. 1 от ДПК, посочващ данните, които се считат за „служебна тайна“. Отказът не е мотивиран с липсата на такава информация в цитираното писмо, за да се приеме, че това е причината за отказа. Следва да се има предвид също така, че поначало писмата на ГДД по прилагане на данъчните закони се

публикуват редовно в редица печатни и електронни издания с оглед на значимостта и интереса на третираните в тях въпроси. Освен това административния орган е могъл да предостави исканата информация в такъв обем и по такъв начин, че да не се засягат лични данни за трети лица неучастващи в административното производство, още повече, че това изрично е посочено в искането. В този смисъл съвсем неоснователно СГС за да приеме, че е налице основание за отказ се позовава на разпоредбата на чл. 37, ал. 1 т. 2 ЗДОИ, която е неотнормисима за случая.

Предвид изложеното решението на СГС като неправилно следва да бъде отменено и тъй като делото е изяснено от фактическа страна се постанови друго по съществото на спора, с което се отмени обжалвания отказ като незаконосъобразен. Следва преписката да бъде върната на административния орган, който се задължи да предостави на жалбоподателя достъп до исканата информация, относно данъчното третиране на лихвите по ЗУНК дадени като отговор в писмо на ГДД № 930072 от 20.02.2000 година.

Водим от горното и на основание чл. 40, ал. 1 и 2 ЗВАС и чл. 41, ал.1 ЗДОИ, **ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД** – първо отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение от 23.07.2001 г. постановено по адм. дело № 2167 по описа за 2000 г. на Софийски градски съд, с което е отхвърлена жалбата на Димитър Чавдаров срещу писмо № МЛ-96-00-189 от 01.08.2000 г. на Главния данъчен директор гр. София и вместо него

ПОСТАНОВЯВА:

ОТМЕНЯ решение на Главния данъчен директор гр. София обективизирано в писмо № МЛ-96-00-189 от 01.08.2000 г., с което е отказано достъп до обществена информация по негово заявление № МЛ-96-00-189 от 11.07.2000 година.

ВРЪЩА преписката на органа, като задължава същия да предостави исканата информация, като се съобрази с мотивите към настоящето решение.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,
секретар:
М.С.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ **Иван Трендафилов**
ЧЛЕНОВЕ: /п/ **Виолета Ковачева**
/п/ **Мина Атанасова**

ДЕЛО

***Център за Независим Живот
срещу
Министъра
на труда и социалната политика***

Решено от пето отделение на
Върховен административен съд
по адм. дело № 1763/01
от 23 май 2002 година

**ДО:
Г-Н ИВАН НЕЙКОВ
МИНИСТЪР НА ТРУДА И
СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА**

Уважаеми господин министър,

От публикации в печата научихме, че МТСП е разработило проект на стойност 50 милиона лв., по който около 2000 освободени от работа медицински сестри и учители ще се грижат за деца инвалиди, болни и самотни хора по домовете им.

Приложено Ви изпращаме копия от вестникарските публикации, които обсъждахме и с други неправителствени организации, потенциални потребители на подобни проектни дейности.

Приложените публикации породиха множество въпроси, на които не намерихме отговори там, затова от името и на другите организации решихме да се обърнем към Вас с искане да ни предоставите програмният документ.

Познавайки добре дейността и приоритетите на ЦНЖ – София (досега нееднократно сме Ви предоставяли подробна информация), вероятно не е изненадващо за Вас, че организацията ни проявява интерес към проектната документация, защото:

1. Работим с потребителите на предложения от Вашето министерство проект;
2. Можем да съдействаме за постигане на по-качествени и трайни резултати по проектните дейности.

Разчитаме на нееднократно заявяваното от страна на правителството желание за конструктивен и ефективен диалог с гражданските структура в страната, който не може да протече без познаване на основни документи.

Приложение съгласно текста.

Оставаме с уважение:
Капка Панайотова,
Изпълнителен директор

ДО
Г-Н ИВАН НЕЙКОВ
МИНИСТЪР НА ТРУДА
И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

от **Сдружение Център за независим живот – София**

Уважаеми господин министър,

На 11.09.2000 г. Ви изпратихме писмо с Ваш вх. № 740033 с искане да ни предоставите програмния документ за проект, за който научихме от публикации в печата. До този момент не сме получили нито отговор на писмото с искането, нито програмния документ.

На основание Закона за достъп до обществена информация отново настояваме да ни бъдат предоставени всички документа по проекта „Персонален социален работник“.

Желаем да получим исканата информация под формата на копия на хартиен носител.

Приложение: ксерокопия на публикации в печата по проекта.

С уважение:
Капка Панайотова,
Изпълнителен директор

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

ДО
Г-ЖА КАПКА ПАНАЙОТОВА
ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НА
СДРУЖЕНИЕ ЦЕНТЪР ЗА
НЕЗАВИСИМ ЖИВОТ СОФИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНАЙОТОВА,

По повод изразеното от Вас желание Ви информираме относно развитието на Програма „Персонален социален работник“.

По инициатива на Синдиката на българските учители и Федерацията на синдикатите в здравеопазването Министерство на труда и социалната политика започна подготовката на Програма за заетост и социални услуги. В хода на преговорите бе уточнено, че в изпълнение на Програмата ще бъдат привлечени на работа безработни учители и средни медицински кадри, които ще оказват пакет от услуги в домашна обстановка на нуждаещи се деца и възрастни хора с увреждания, на хронично болни или самотни граждани.

В изпълнение на поетия ангажимент Министерство на труда и социалната политика осигури първоначалното финансиране на Програмата в размер на 250 хил. лв. Изразходването на тези средства ще започне след окончателното съгласуване на всички елементи на Проекта.

В момента се подготвя частта на Програмата, свързана с обучението на участниците за придобиване на необходимите умения.

Изпълнението на Програмата ще бъде осъществявано от организациите инициатори и Министерство на труда и социалната политика.

С уважение,
МИНИСТЪР:
(Иван Нейков)

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

До
ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
V ОТДЕЛЕНИЕ
Адм. дело №1763/2001

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

От **Министерство на труда и социалната политика**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Моля да постановите решение, с което да отхвърлите жалбата на Сдружение Център за независим живот, като неоснователна поради следните аргументи:

1. Писмото от 11.09.2000 г., с което Сдружението твърди, че е поискало достъп до обществена информация не съдържа изискваните от чл. 25 на ЗДОИ задължителни реквизити на заявление и по тази причина е оставено без разглеждане, така:

- исканата информация не е описана, говори се за „проект“, „програмен документ“, „интерес към проектната документация“ и в крайна сметка не става ясно достъп до каква информация се иска;
- не е посочена предпочитана форма за достъп до информация.

2. Със Заявлението от 12.01.2001 г., Сдружението е уточнило, че иска достъп до информацията съдържаща се във всички документи по проекта „Персонален социален работник“.

Поради това, че исканата информация, засяга и интересите на трети лица – Синдиката на българските учители и федерацията на синдикатите в здравеопазването, които са инициатори на Програма „Персонален социален работник“, беше необходимо да се получи тяхното съгласие за предоставяне на достъп. Такова изрично, писмено съгласие не е получено в срок.

На 12.02.2001 г. Министерството изпрати писмо до Сдружение „Център за независим живот, от което ясно личи, че Програмата е на един ранен етап на изработване и предстоят преговори, обмен на мнения и становища за окончателно съгласуване на всички елементи на Проекта. В писмото се говори само за проект на Програма и то не окончателен, а в процес на изготвяне. Публикациите в пресата, че Програмата е вече факт не са достоверно доказателство за това. Не е доказателство и фактът, че е осигурено първоначалното финансиране на Програмата, защото и до сега не е изразходвано нищо от предоставените средства.

Съгласно чл. 11 от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация, Министерският съвет приема програми за намаляване на безработицата. Такава се предвижда да бъде и Програмата „Персонален социален работник“. Програмите се приемат с решение, те стават част от акт на Министерски съвет. Така програмите стават официална обществена информация, по смисъла на Закона и достъпа до нея се осъществява чрез обнародване (чл. 12, ал. 2 от ЗДОИ).

На основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ достъпът до обществена информация, свързана с оперативната подготовка на Програмата „Персонален социален работник“ може да бъде ограничен. Към настоящия момент Министерството разполага само с информация от типа на визираната в т. 1 и т.2 (чл. 13, ал. 2) обществена информация и предвид липсата на писмено съгласие от третите лица, МТСП предпочита да ограничи достъпа до нея.

В писмото от 12.02.2001г. МТСП е запознало Сдружението с информацията, която не засяга интересите на третите лица и може да му бъде предоставена.

**Младши юриконсулт:
(Румен Коцев)**

**ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ**

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

ОТ

адв. Александър Емилов Кашъмов, САК
адв. Ваня Атанасова Божинова, САК
пълномощници на жалбоподателя по а.д. № 1763/01г.

Уважаеми Господа (Госпожи) Върховни Съдии,

Моля да уважите жалбата. Към посочените в нея доводи прибавяме и следните:

1. Противоречие с процесуалния закон.

Законът за достъп до обществена информация изисква съответният задължен по закона субект да се произнесе по направеното до него искане с писмено решение – чл. 28, ал. 2. След подаването на жалбата до ВАС Министърът на труда и социалната политика изпрати на 12.02.01г. кратко уведомление до сдружение „Център за независим живот“, което, както изглежда, представлява според Министъра съчетание между решение за предоставяне на достъп до информация и самия акт на предоставяне на информация. На първо място, то не съдържа нито един от реквизитите, изисквани от чл. 34, ал. 1 от ЗДОИ, поради което и от него не могат да възникнат предвижданията от закона последици, свързани с получаване на достъп до обществена информация. Ако изобщо може да се разглежда като решение по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ, то по същество отново е отказ да се предостави поисканата информация в поисканата форма.

2. Противоречие с материалния закон.

Отделно от горното, цитираното уведомление не представлява и форма на предоставяне на поисканата информация, тъй като тези форми са изчерпателно изброени в чл. 26, ал. 1 от ЗДОИ. Жалбоподателят е поискал копие от Програма „Персонален социален работник“ на хартиен носител. Изборът на формата на достъп е предоставен от закона на заявителя, а съобразяването с този избор е задължение за съответния задължен по

закона субект (чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ). Това задължение е от **съществено** значение за реализирането на правото на достъп до обществена информация, тъй като е установено в изпълнение на основния принцип за „откритост, достоверност и пълнота на информацията“ – чл. 6, т. 1 от ЗДОИ. Достоверността може да бъде гарантирана единствено чрез предоставянето на достъп до автентичните материални носители на дадена обществена информация във възможно най-голяма степен, съобразно искането на заявителя. Тъкмо по този начин заявителят може да си състави едно отговарящо на действителността мнение относно дейността на задължените по закона субекти, каквато, видно от разпоредбата на чл. 2, ал. 1, е целта на закона.

Поисканата от сдружение „Център за независим живот“ информация е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, защото е свързана с общественния живот в Република България и, ако бъде предоставена на жалбоподателя, би му дала възможност да си състави собствено мнение относно дейността на МТСП. За това свидетелства и фактът, че по този въпрос има публикации в печата, включително своеобразен отчет пред обществото, който прави самият Министър на труда и социалната политика в интервю във в. „Сега“ от 13.09.00 г.

Освен това МТСП не оспорва качеството „обществена“ на поисканата информация, дори напротив – с цитираното по-горе уведомление признава това. Друг е въпросът, че по този начин не е изпълнил законовото си задължение да предостави достъп до поисканата информация в поисканата форма. От същото уведомление е видно, че МТСП не вижда основание да откаже достъп до поисканата информация.

С уважение:

1.

(**ПЪЛНОМОЩНИК**)

2.

(**ПЪЛНОМОЩНИК**)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

No. 5482

София, 10.07.2001 г.

Върховният административен съд на Република България**Пето отделение, в съдебно заседание на**
девети май две хиляди и първа година в състав:**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕКАТЕРИНА ГРЪНЧАРОВА****ЧЛЕНОВЕ: МИЛКА ПАНЧЕВА ДИАНА ДОБРЕВА**

при секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Лидия Ангелова изслуша докладваното от **съдията МИЛКА ПАНЧЕВА** по адм. дело №1763/2001.

Производството е по чл. 20, ал. 1, т. 5 от ЗВАС във връзка с чл. 40, ал.1 и чл. 3, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация.

Подадена е жалба от сдружение „Център за независим живот“ – София срещу отказ за предоставяне на достъп до информация на министъра на труда и социалната политика до документа, съдържащ програма „Персонален социален работник“. Непроизнасянето на Министъра на труда и социалната политика представлявало съществено нарушение на процесуалния и материалния закон. Моли съдът да отмени отказа на министъра да се произнесе по заявлението за достъп до обществена информация.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от пълномощник, който поддържа жалбата и моли да бъде уважена по съображенията, изложените в нея и в писмена защита.

Ответникът Министерство на труда и социалната политика се представлява от юрисконсулт, който моли жалбата като неоснователна да бъде отхвърлена, на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ достъпът може да бъде ограничен, представя писмена защита.

Представителят на Върховна административна прокуратура счита жалбата за неоснователна. В конкретния случай липсва изричен писмен отказ на оторизирания орган по смисъла на чл. 37 и чл. 38 от ЗДОИ и чл. 15, ал.1 от ЗАП, поради което липсва предмет на обжалване по реда на чл.40, ал. 1 от ЗДОИ.

От приетите по делото писмени доказателства: писмо изх.№ 206/11.09.2000 год., заявление за достъп до информация изх.№ 003/12.01.2001 год., ПМС №251/27.11.2000 год., писмо изх.№ 74-00-3300/12.02.2001 год. на МТСП, удостоверение на СГС от 29.01.2001 год., преценени по отделно и в тяхната съвкупност, Върховният административен съд намира за установено следното:

Жалбоподателят по настоящото дело – сдружение с нестопанска цел с фирма „Център за независим живот“ гр. София е регистрирано по ф.д. № 1229/1995 год. на Софийски градски съд с цели „подпомагане на граждани в неравностойно социално положение, с физически, психически и социални проблеми в тяхната трудова и житейска адаптация“.

С писмо изх.№ 206/11.09.2000 год. сдружението е информирало министъра на труда и социалната политика, че проявява интерес към проекта „Персонален социален работник“, за който научило от публикации в печата и моли програмният документ да бъде предоставен за запознаване. На писмото не последвал отговор, поради което било отправено заявление за достъп до информация, изх.№ 003/12.01.2001 год., позоваващо се на Закона за достъп до обществена информация. В законоустановения срок нямало произнасяне на министъра на труда и социалната политика, което съставлявало съществено противоречие с процесуалния и материалния закон. Моли да бъде отменен отказът на министъра да се произнесе по заявлението и МТПС да бъде осъдено да предостави исканата информация в поисканата форма на достъп.

Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗДОИ обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с общественения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно действията на задължените по същия закон субекти.

Според чл. 3, ал. 1 ЗДОИ този закон се прилага за достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или от органите по местното самоуправление. С ал. 2 от същата норма в приложното поле на закона се включват и други публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1, физически и юридически лица, но само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средствата за масова информация, ако исканата информация е свързана с прозрачността на тяхната дейност.

Не се спори по делото, че Министерството на труда и социалната политика е от кръга на държавните органи, задължени по този закон да предоставят информация, свързана с осъществяваната от него дейност, касаеща обществения живот в Република България.

Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗДОИ, органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до искана обществена информация. Независимо от съдържанието (разрешение или отказ), решението се постановява в писмена форма и с изрично уведомяване на заявителя чрез връчването му срещу подпис или по пощата с обратна разписка – чл.34, ал.3 и чл.39 от ЗДОИ.

Настоящият състав счита, че при тълкуване на цитираните норми във връзка с разпоредбата на чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ, се налага изводът за допустимо обжалване само на актовете, постановени изрично при хипотезите на чл.28, ал.2 и чл. 38 от закона, т.е. при наличие на връчен по съответния ред акт, който да бъде атакуват пред съответния съд в зависимост от органа, постановил акта, по реда на ЗАП или на ЗВАС.

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 мъчалив отказ, който да подлежи на обжалване по определенния ред. При наличие на процесуална уредба в специален закон, се derogira действието на разпоредбите от общия закон, ако между нормите има противоречие, както в конкретния случай.

Жалбоподателят не оспорва получаването на адресираното до изп. директор на сдружението писмо изх.№ 74–00–3300/12.02.2001 год. на Министерството на труда и социалната политика, в което се излага информация относно развитието на програма „Персонален социален работник“. Като инициатори на програмата са посочени Синдиката на българските учители и Федерацията на синдикатите в здравеопазването, които съвместно с Министерството на труда и социалната политика ще бъдат и нейни изпълнители. Съдържат се също данни за етапа, в който се намира програмата, за осигуряването на нейното финансиране и условията, при които ще започне изразходването на тези средства. Посочено е, че исканата от жалбоподателя програма „Персонален социален работник“ е под форма на проект и е свързана с оперативна подготовка на акта и подлежи на окончателно съгласуване.

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПЕТЧЛЕНЕН СЪСТАВ**

Ч А С Т Н А Ж А Л Б А

от **адв. Александър Емилов Кашъмов**, САК
пълномощник на сдружение „Център за независим живот“
жалбоподател по а.д. № 1763/ 01 г.

СРЕЩУ

Определение № 5482/ 10.07.01 г. на ВАС, 5–то отд.

НА ОСНОВАНИЕ

чл. 20, ал. 3, вр. ал. 1, т. 5 от ЗВАС вр. чл. 213 б. “б” от ГПК

Уважаеми Господа (Госпожи) Съдии,

Обжалвам в срок определение № 5482/10.07.01г на ВАС 5 отд. Същото е незаконосъобразно. В обжалваното определение неправилно се приема, че мълчаливият отказ за предоставяне на достъп до обществена информация не подлежи на обжалване.

I. Тълкуването, прието в обжалваното определение, че мълчаливите откази по ЗДОИ не подлежат на обжалване, води до обезсмисляне на целия закон и на правата, предвидени в него. При такова тълкуване никой задължен субект няма да изпълнява задълженията си и ще осуетява както правото на достъп до обществена информация, така и ефективната му защита, чрез простото си бездействие. Така се стига и до абсурда, че изричните откази на задължените субекти подлежат на контрол за законосъобразност, а отказите, при които се пренебрегват напълно законовите задължения, остават недосегаеми за такъв контрол.

II. Тълкуването в обжалваното определение противоречи на чл. 46, ал.1 от ЗНА, съгласно който разпоредбите на нормативните актове се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби и на целта на тълкувания акт. А целта на ЗДОИ е ефективното осигуряване на достъп до обществена информация. Съдът е направил тълкуването, без да се съобрази с нормата на чл. 6, ал. 1, т. 4, която определя като основен принцип на закона защитата на правото на информация, както и на нормата на чл.7, ал.1, според която единствените допустими ограничения на това право са държавна или друга защитена тайна, и то в случаите, предвидени от закон. С приетото в обжалваното определение тълкуване се въвежда едно

допълнително ограничение на правото на достъп до информация, непредвидено в ЗДОИ, а именно – бездействието на задължения субект. Това ново ограничение, за разлика от предвидените в закона, дори не подлежи на съдебен контрол.

III. Съгласно чл. 41 от Конституцията ограничение на правото на достъп до информация от държавни органи и учреждения е допустимо само в случаите, когато тя представлява защитена от закона тайна и засяга изчерпателно изброени права или законни интереси. Приемането на становището, че ограничение на правото е допустимо и при бездействие на задължения субект, противоречи на Конституцията.

IV. Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията „гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон“. Следователно на обжалване подлежат и мълчаливите откази, освен ако закон изрично не определя друго. Такава разпоредба в ЗДОИ липсва.

V. Дори в ЗДОИ да имаше такава разпоредба, тя би била противоконституционна, защото съгласно РКС № 7 по к.д. № 9/95 г. „разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, която допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност, трябва да се тълкува ограничително и не обхваща тези актове, които засягат основни конституционни права“. А систематичното място на чл. 41 от Конституцията е в гл. 2 „Основни права и задължения на гражданите“.

VI. Тъй като правото на достъп до обществена информация е основно право, предвидено в Конституцията, правото на защита по съдебен ред е неизменна част от него съгласно чл. 56, ал. 1 от Конституцията. Това право предполага възможност пред съд или друг независим орган гражданите да могат да изложат правни доводи не само за нарушени, но и за твърдяни техни права (РКС № 4 по к.д. № 15/2001 г.). Тълкуването в обжалваното определение е несъвместимо с тълкуването на Конституционния съд.

VII. Решенията за предоставяне или за отказ да се предостави информация по ЗДОИ по правната си същност са индивидуални административни актове. Това е така, защото с тях се признава правото на гражданите и юридическите лица на достъп до поискана от тях обществена информация, предвидено в чл. 41 от Конституцията и чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ. Следователно решенията за предоставяне или отказ на достъп до обществена информация попадат в хипотезата на чл. 2, ал. 1 от ЗАП, доколкото засягат упоменатите права. Следователно спрямо тези решения следва да се прилагат общите правила за издаване, контрол и изпълнение на индивидуалните административни актове, доколкото норми на специалния закон – ЗДОИ

не предвиждат друго. Ето защо от направената в обжалваното определение констатация, че ЗДОИ не съдържа „норма съответстваща на разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗАП“, не следва изводът, че мълчаливите откази по ЗДОИ не подлежат на обжалване. Много други разпоредби на ЗАП относно индивидуалните административни актове и процедурата по тяхното издаване, контрол и изпълнение, не са възпроизведени в ЗДОИ. Това обаче не означава, че тези разпоредби не се прилагат относно решенията по ЗДОИ. Едва ли съществува съмнение, че решенията по ЗДОИ съответстват напр. на дефиницията на чл. 2, ал. 1 от ЗАП, че се издават от овластения за това орган съобразно предоставената му компетентност, че по-висшестоящият орган не може да изземва компетенцията на по-долустоящия, че административният орган осъществява издаването на административния акт самостоятелно и др.

VIII. В чл. 46, ал. 2 от ЗНА законодателят ясно е указал как се попълват непълнотите в нормативния акт – „прилагат се разпоредбите, които се прилагат за подобни случаи“. В ЗДОИ липсва разпоредба, която се отнася до мълчаливите откази и контрола върху тях, поради което следва да се приложат разпоредите на общия закон – ЗАП. Именно защото липсва разпоредба относно мълчаливите откази в ЗДОИ не може да се сподели разбирането, изразено в обжалваното определение, че тя, макар да не съществува, противоречи на нормата на чл. 14, ал. 1 от ЗАП и следва да се приложи специалният закон.

Предвид и на основание горното моля Уважаемия Съд да отмени обжалваното определение и да върне делото за разглеждане на ВАС, друг тричленен състав.

С почит:
(пълномощник)

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 **Алесандър Еленков** по адм. дело № 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 **Алесандър 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 от 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 нямамо 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 административно-процесуален 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 съществуващия 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**

**ДО ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ**
по ахд № 1763701 г.

ПИСМЕНА ЗАЩИТА

От адв. Александър Емилов Кашъмов
Пълномощник на жалбоподателя

Уважаеми Върховни Съдии,

Моля да отмените обжалвания мълчалив отказ като незаконосъобразен и да задължите органа да предостави достъп до исканата обществена информация, като осъдите ответника да плати направените по делото разходи.

1. Отказът за предоставяне на достъп до информация е незаконосъобразен. Това е така, защото непризнаването на Министъра на труда и социалната политика в срок е в съществено противоречие на процесуалния закон, включително на изискването на императивната разпоредба на чл.38 от ЗДОИ, според която при отказ задълженият по закона субект следва да се произнесе с мотивирано решение. Този порок е изключително съществен, защото с непризнаването си Министърът на труда и социалната политика отказва да изпълни задълженията си да облекчи волеизявлението си в необходимата форма, да спази процедурните разпоредби и материалния закон, да се съобрази с целта на закона и удостовери волеизявлението си с подписа си. Ако неизпълнението на кое да е от тези задължения на компетентния орган поотделно води до наличие на порок на административния акт и респ. обуславя отмяната на същия, то колко повече води до същите последици неизпълнението на всичките тези задължения, взети заедно.

2. Ответникът твърди в съдебно заседание, че липсвало ясно формулирано искане за достъп до информация от страна на жалбоподателя. Твърдението е неоснователно.

А. Това е така първо защото исканата информация е много ясно посочена – поискан е достъп до информацията, съдържаща се в документацията относно „Програма социален работник.“ 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. Когато задълженият по ЗДОИ субект намери, че е необходимо да бъде уточнено искането за информация, той разполага с правомощието по чл. 30 от ЗДОИ да уведоми заявителя и да поиска от него да уточни искането си. Такова нещо Министърът на труда и социалната политика не е направил, поради което е видно, че не е сметнал искането за неясно. Същият извод следва и от съдържанието на писмото, което е изпратил на заявителя след изтичането на срока за отговор. В него не личи да не е бил наясно за каква информация се отнася искането и това е естествено – документацията, свързана с Програма „Социален работник“ се намира на негово разположение, тъй като се съхранява в министерството. 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 законови ограничения – чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ и несъгласие на трето лице. След като твърди това обаче, явно ответникът е разбрал коя именно информация се иска.

3. Твърдението на ответника за наличието на ограничение на основание на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неоснователно. Съгласно чл. 13, ал. 1 достъпът до служебна информация е свободен. В ал. 2 е формулирано едно изключение от правилото на ал. 1, когато по собствена инициатива задълженият по ЗДОИ субект в хипотезата на оперативна самостоятелност преценява дали да откаже достъп. Това правомощие може да се упражни само с индивидуален административен акт, от който е ясна волята на компетентния орган, издал акта. Твърдението, че такава оперативна самостоятелност може да се упражни едва в съдебно заседание, без предвидената в закона форма и то от процесуален представител на ответника, а не от него самия, е абсурдно.

4. Твърдението на ответника за наличието на ограничение поради заsegнатост на трети лица – синдикални организации, чисто съгласие е било необходимо, е неоснователно.

А. Твърдението не се подкрепя от собственото процесуално поведение на ответника в рамките на административното производство, започнато със заявлението на жалбоподателя. Видно от представената по делото административна преписка, той не е поискал от посочените от него синдикати съгласие по реда на чл. 31 от ЗДОИ и не сочи никакви доказателства в тази насока.

Б. Хипотезата на чл.31, ал.1 от ЗДОИ изисква да са дадени кумулативно две предпоставки, за да се поиска съгласие на трето лице: исканата информация да се отнася за него и да е необходимо неговото съгласие за представянето и. Проверката за наличие на втората предпоставка включва по необходимост издирване на правна норма, която предвижда субективно право на третото лице във връзка със защитата на определени негови данни. Ако липсва такова субективно право, то ще липсва основание третото лице да се вмеси в правоотношението между искащия информация и задължения по ЗДОИ субект поради липса на правен интерес. Обратно, допускането на такова вмесване ще доведе до ограничаване на правото на гражданите на достъп до информация, което е конституционно гарантирано, чрез произволното желание на някое трето лице.

В. Синдикатите не извършват търговска дейност по смисъла на Търговския закон, поради което не може да се твърди, че имат субективното право на защита на фактите, отнасящи се до тях, които представляват търговска тайна по смисъла на Закона за защита на конкуренцията. Дори и да извършваха търговска дейност, съхраняваната по преписката в Министерството на труда и социалната политика информация очевидно не съдържа данни, разкриването на които би довело до нелоялна конкуренция. Нещо повече, участието на синдикалните организации в процеса на взимането на решения на изпълнителната власт е свързано пряко с обществено-полезната цел на тяхната дейност – да представляват и защитават интересите на работниците и служителите. Това обстоятелство е от съществено значение и прави недопустимо укриването на информация под предлог, че бил засегнат „частен интерес“ на синдикални организации.

4. Непроизнасянето на ответника в срок, както и разнообразните доводи, които привежда, за да представи отказа си като законосъобразен, показват, че Министерът на труда и социалната политика нито е загрижен да изпълнява законовите си задължения да се произнася по исканията на гражданите и юридическите лица за достъп до обществена информация,

нито желае дейността му да бъде публична, както предвижда Законът за достъп до обществена информация – чрез осигуряване на всеки на достъп до документи при поискване. Обратно, наличието на мълчалив отказ свидетелства за правен nihilизъм, който е нетърпим в едно демократично общество, каквото е нашето съгласно принципите на Конституцията, според която правата на човека и гражданина са основна ценност и са гарантирани чрез върховенството на закона.

Предвид и на основание горното моля Уважаемия съд да отмени обжалвания мълчалив отказ като незаконосъобразен и да задължи ответника да предостави достъп до поисканата обществена информация.

С уважение:
(пълномощник)

РЕШЕНИЕ

№ 2764

София, 25.03.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА**Върховният административен съд на Република България****Пето отделение**, в съдебно заседание на
пети февруари две хиляди и втора година в състав:**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕКАТЕРИНА ГРЪНЧАРОВА****ЧЛЕНОВЕ: МИЛКА ПАНЧЕВА, ДИАНА ДОБРЕВА**

при секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Лиляна Кръстанова изслуша докладваното от **съдията МИЛКА ПАНЧЕВА** по адм. дело № 1763/2001.

Производството е по чл. 12 от ЗВАС.

Постъпила е жалба от сдружение „Център за независим живот“ гр. София срещу отказ за предоставяне на достъп до информация на министъра на труда и социалната политика до документа, съдържащ програма „Персонален социален работник“. Непроизнасянето на Министъра на труда и социалната политика представлявало съществено нарушение на процесуалния и материалния закон. Законът изисква съответният орган да се произнесе с мотивирано решение, когато издава искания административен акт или отказва издаването му. Писмена форма се изисква според чл.15, ал. 2 от ЗАП, респ. чл. 38–39 от Закона за достъп до обществена информация, като в решението за отказ следва се посочат правното и фактическо основание за отказ. Отказът е в нарушение на разпоредбите на материалния закон, защото исканата информация е обществена по смисъла на закона, създава се и се съхранява от МТСП и не попада в ограниченията на правото на достъп до информация, предвидени в закона. Моли съдът да отмени отказа на министъра да се произнесе по заявлението за достъп до обществена информация.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от пълномощник, който поддържа жалбата и моли да бъде уважена. Липсват доказателства, че Синдикатът на българските учители и Федерацията на синдикатите в здравеопазването са били питани за тяхното съгласие. Моли обжалваният акт да бъде отменен като незаконосъобразен и делото като преписка да се върне за произнасяне. Ако съдът счете, че обжалваният акт е нищожен, моли да бъде обявен за такъв.

Ответникът Министерство на труда и социалната политика, редовно призован, не се представява.

Представителят на Върховна административна прокуратура счита жалбата за процесуално недопустима като просрочена, алтернативно за неоснователна. В конкретния случай искането не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и следва да бъде оставено без разглеждане. Касае се за служебна информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ и по преценка на административния орган достъпът до нея може да се ограничи.

От приетите по делото писмени доказателства: писмо изх.№ 206/11.09.2000 год., заявление за достъп до информация изх.№ 003/12.01.2001 год., ПМС №251/27.11.2000 год., писмо изх.№ 74-00-3300/12.02.2001 год. на МТСП, удостоверение на СГС от 29.01.2001 год., Върховният административен съд намира за установено следното:

Жалбоподателят по настоящото дело – сдружение с нестопанска цел с фирма “Център за независим живот” гр. София е регистрирано по ф.д. № 1229/1995 год. на Софийски градски съд с цели „подпомагане на граждани в неравностойно социално положение, с физически, психически и социални проблеми в тяхната трудова и житейска адаптация“.

С писмо изх. № 206/11.09.2000 год. сдружението е информирало министъра на труда и социалната политика, че проявява интерес към проекта „Персонален социален работник“, за който научило от публикации в печата и моли програмният документ да бъде предоставен за запознаване. На писмото не последвал отговор, поради което било отправено заявление за достъп до информация, изх.№ 003/12.01.2001 год., позоваващо се на Закона за достъп до обществена информация.

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.

Достъпът до тази информация е свободен и се осъществява по реда на този закон, като основанията за отказ от предоставянето ѝ са визирани в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ – когато информацията съставлява държавна или служебна тайна, засяга интересите на трето лице и няма негово изрично съгласие или исканата информация е била предоставена на заявителя през предходните шест месеца.

Съгласно чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация се разглежда във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14-дни след регистрацията. Административният орган е в правото си да прецени – налице ли са предоставки по закона за предоставяне на исканата информация или пък основанията, предвидени в чл.37, ал. 1 от ЗДОИ за отказ от предоставяне на достъп. Ако няма пречки за удовлетворяване искането на заявителя, съответните органи или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне на достъп до исканата обществена информация, спазвайки разпоредбата на чл. 34, ал. 1 и ал. 2 от ЗДОИ, за което заявителят следва да бъде изрично уведомен – ал. 3 от същата норма.

По делото липсва акт на министъра на труда и социалната политика, който да представлява решение по смисъла на чл. 34 от ЗДОИ за предоставяне на достъп, или пък за отказ по чл. 38 във връзка с чл. 37 от ЗДОИ, в което да се посочват правното и фактическо основание за отказ, датата на приемане на това решение и редът за неговото обжалване.

Представеното по делото писмо № 74-00-3300/12.02.2001 год. съдържа становище на министъра – защо не предоставя на заявителя исканата информация, но то не е оформено съгласно изискванията на закона и не съдържа необходимите реквизити. Липсва административен акт, който да е постановен при спазване на установената от закона форма, поради което преписката следва да се върне на административния орган за изготвяне на решение при спазване на съответния процесуален ред.

Водим от изложените съображения и на основание чл. 28 от ЗВАС във връзка с чл. 42, ал. 1 от ЗАП, Върховният административен съд, V отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ отказа на министъра на труда и социалната политика да се произнесе с решение по искането на сдружение „Център за независим живот“ гр. София за предоставяне на информация относно развитието на програма „Персонален социален работник“.

ВРЪЩА преписката на административния орган за разглеждане на заявление изх. № 003/12.01.2001 год. на сдружение „Център за независим живот“ гр. София, при спазване указанията по настоящото дело.

Решението може да се обжалва пред 5-членен състав на Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщението на страните, че е изготвено.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Екатерина Грънчарова

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

**ЗАКОН
ЗА ДОСТЪП
ДО ОБЩЕСТВЕНА
ИНФОРМАЦИЯ**

ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г.,
в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г.

**Глава първа
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ****Раздел I****Предмет и обхват***Предмет на закона*

Чл. 1. Този закон урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация.

Обществена информация

Чл. 2. (1) Обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

(2) Информацията по ал. 1 е обществена независимо от вида на нейния материален носител.

(3) (Изм. – ДВ, бр. 1 от 2002 г.) Този закон не се прилага за достъпа до лични данни.

Задължени субекти за осигуряване на достъпа до обществена информация

Чл. 3. (1) Този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление в Република България, наричани по-нататък „органите“.

(2) Този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от:

1. публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1;
2. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет;

3. средствата за масова информация и е свързана с прозрачността на тяхната дейност.

Субекти на правото на достъп до обществена информация

Чл. 4. (1) Всеки гражданин на Република България 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.

(2) В Република България чужденците и лицата без гражданство се ползват с правото по ал. 1.

(3) От правото по ал. 1 се ползват и всички юридически лица.

Осъществяване на правото на достъп до обществена информация

Чл. 5. Осъществяването на правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

Основни принципи

Чл. 6. Основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация са:

1. откритост, достоверност и пълнота на информацията;
2. осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация;
3. осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация;
4. защита на правото на информация;
5. защита на личната информация;
6. гарантиране на сигурността на обществото и държавата.

Допустими ограничения на правото на достъп до обществена информация

Чл. 7. (1) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) Не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация, освен когато тя е класифицирана информация, представляваща държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон.

(2) Достъпът до обществена информация може да бъде пълен или частичен.

Изключение от приложното поле на закона

Чл. 8. Този закон не се прилага за информацията, която:

1. се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица;
2. се съхранява в Държавния архивен фонд на Република България.

Раздел II

Официална и служебна обществена информация

Видове обществена информация

Чл. 9. (1) Обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) В случаите, предвидени със закон, определена официална или служебна информация може да бъде обявена за класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

Официална обществена информация

Чл. 10. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия.

Служебна обществена информация

Чл. 11. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации.

Глава втора

ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Раздел I

Достъп до официална и служебна обществена информация

Достъп до официална обществена информация

Чл. 12. (1) Достъпът до официална информация, която се съдържа в нормативни актове, се осигурява чрез обнародването им.

(2) Достъпът до друга официална информация в случаите, когато това е предвидено със закон или по решение на органа, който я е създал, се осигурява чрез обнародване.

(3) Достъпът до официална информация извън случаите по ал. 1 и 2 е свободен и се осъществява по реда на този закон.

(4) При искане на достъп до официална информация, която е обнародвана, съответният орган е длъжен да посочи изданието, в което тя е обнародвана, броя и датата на издаване.

Достъп до служебна обществена информация

Чл. 13. (1) Достъпът до служебна обществена информация е свободен.

(2) Достъпът до служебна 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.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) Ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на такава информация.

Задължения за предоставяне на обществена информация

Чл. 14. (1) Органите информират за своята дейност чрез публикуване или съобщаване в друга форма.

(2) Органите са длъжни да съобщават информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност, когато тази информация:

1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
3. представлява или би представлявала обществен интерес;
4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

Публикуване на актуална обществена информация

Чл. 15. (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

Задължения за министъра на държавната администрация

Чл. 16. (1) Министърът на държавната администрация публикува ежегодно обобщена информация за органите и техните администрации, съдържаща данните по чл. 15, както и друга информация във връзка с прилагането на този закон.

(2) Министърът на държавната администрация отговаря за разпространяването на обобщената информация. Тази информация трябва да бъде на разположение за справка на гражданите във всяка администрация.

Раздел II**Достъп до друга обществена информация**

Достъп до обществена информация, свързана с дейността на други задължени за предоставянето ѝ субекти

Чл. 17. (1) Свободен е достъпът до обществена информация, свързана с дейността на задължените субекти по чл. 3, ал. 2.

(2) Информацията по ал. 1, която представлява търговска тайна или чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, не подлежи на предоставяне.

Достъп до обществена информация за средствата за масова информация

Чл. 18. Обществената информация за средствата за масова информация е само информацията относно:

1. лицата, които участват в управлението на съответното средство за масова информация или осъществяват ефективен контрол върху управлението или върху дейността му;

2. икономически свързани лица, които участват в управлението и на други средства за масова информация, което им позволява да осъществяват ефективен контрол върху тяхното управление или върху дейността им;

3. лицата, които са непосредствено заети в средството за масова информация и участват във формирането на редакционната политика;

4. направени изявления за обществените цели на средството за масова информация, както и принципите или вътрешните механизми, които прилага средството за масова информация за гарантиране на достоверността и обективността на изнасяната информация;

5. финансовите резултати на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция.

Цел на достъпа до обществена информация за средствата за масова информация

Чл. 19. Достъпът до информацията по чл. 18 се осъществява при спазване и балансиране на принципите за прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личната информация, търговската тайна и тайната на източниците на средствата за масова информация, пожелали анонимност.

Раздел III

Условия и ред за определяне на разходите за предоставяне на обществена информация

Безплатен достъп и разходи по предоставянето на обществена информация

Чл. 20. (1) Достъпът до обществена информация е безплатен.

(2) Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, които не могат да превишават материалните разходи по предоставянето.

(3) При поискване от страна на заявител се представят сведения за определянето на разходите по ал. 2.

Задължение за информироване при подаване на заявление за достъп

Чл. 21. Субектите по чл. 3 са длъжни да обявяват на мястото, където се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация, дължимите разходи и начините за заплащането им.

Безплатни поправки и допълнения на предоставената информация

Чл. 22. Не се заплащат допълнителните разходи за поправяне и/или допълване на предоставената обществена информация в случаите, когато тя е неточна или непълна и това е поискано мотивирано от заявителя.

Приходи от предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 23. Приходите от предоставяне на достъп до обществена информация постъпват по бюджета на съответния орган.

Глава трета

ПРОЦЕДУРА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Раздел I

Искане за предоставяне на достъп до обществена информация

Заявление или устно запитване за достъп

Чл. 24. (1) Достъп до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване.

(2) Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган.

(3) Когато заявителят не е получил достъп до искана обществена информация въз основа на устно запитване или счита предоставената му информация за недостатъчна, той може да подаде писмено заявление.

Съдържание на заявлението за достъп

Чл. 25. (1) Заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа:

1. трите имена, съответно наименованието и седалището на заявителя;
2. описание на исканата информация;
3. предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация;
4. адреса за кореспонденция със заявителя.

(2) Ако в заявлението не се съдържат данните по ал. 1, т. 1, 2 и 4, то се оставя без разглеждане.

(3) Заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация по ред, определен от съответния орган.

Форми за предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 26. (1) Формите за предоставяне на достъп до обществена информация са:

1. преглед на информацията - оригинал или копие;
2. устна справка;
3. копия на хартиен носител;
4. копия на технически носител.

(2) За достъп до обществена информация могат да се използват една или повече от формите по ал. 1.

(3) Когато предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация е по ал. 1, т. 4, се определят и техническите параметри за запис на информацията.

(4) Лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности.

Задължение за съобразяване с предпочитаната форма на достъп

Чл. 27. (1) Органите са длъжни да се съобразят 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 обработка на тази информация или до нарушаване на авторски права.

(2) В случаите по ал. 1 достъп до информацията се предоставя във форма, която се определя от съответния орган.

Раздел II

Разглеждане на заявленията и предоставяне на достъп до обществена информация

Разглеждане на заявленията за достъп

Чл. 28. (1) Заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация се разглеждат във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране.

(2) В срока по ал. 1 органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение.

Уточняване на заявлението за достъп

Чл. 29. (1) 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. Срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от датата на уточняването на предмета на исканата обществена информация.

(2) Ако заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни, заявлението се оставя без разглеждане.

Допустимо удължаване на срока за предоставяне на достъп

Чл. 30. (1) Срокът по чл. 28, ал. 1 може да бъде удължен, но с не повече от 10 дни, когато поисканата в заявлението информация е в голямо количество и е необходимо допълнително време за нейната подготовка.

(2) В уведомлението по чл. 29, ал. 1 се посочват причините за удължаване на срока, в който ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация.

Удължаване на срока във връзка със защита на интересите на трети лица

Чл. 31. (1) Срокът по чл. 28, ал. 1 може да бъде удължен, но с не повече от 14 дни и когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ.

(2) В случаите по ал. 1 съответният орган е длъжен да поиска изричното писмено съгласие на третото лице в 7-дневен срок от регистриране на заявлението по чл. 24.

(3) В решението си по чл. 28, ал. 2 съответният орган е длъжен да спазва точно условията, при които третото лице е дало съгласие за предоставяне на отнасящата се до него информация.

(4) При неполучаване на съгласие от третото лице в срока по ал. 1 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.

(5) Не е необходимо съгласие на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на този закон.

Препращане на заявлението за достъп

Чл. 32. (1) Когато органът не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок от получаване на заявлението той препраща съответно заявлението, като уведомява за това заявителя. В уведомлението задължително се посочват наименованието и адресът на съответния орган или юридическо лице.

(2) В случаите по ал. 1 срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от момента на получаване на препратеното от съответния орган заявление.

Уведомяване на заявителя за липса на исканата обществена информация

Чл. 33. Когато органът не разполага с исканата информация и няма данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок той уведомява за това заявителя.

Решение за предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 34. (1) В решението по чл. 28, ал. 2, с което се предоставя достъп до исканата обществена информация, задължително се посочват:

1. степента на осигурения достъп до исканата обществена информация;

2. срокът, в който е осигурен достъп до исканата обществена информация;

3. мястото, където ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация;

4. формата, под която ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация;

5. разходите по предоставянето на достъп до исканата обществена информация.

(2) В решението могат да бъдат посочени други органи, организации или лица, които разполагат с по-пълна информация.

(3) Решението за предоставяне на достъп до исканата обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

(4) Срокът по ал. 1, т. 2 не може да бъде по-кратък от 30 дни от датата на получаване на решението.

Предоставяне на достъп до исканата обществена информация

Чл. 35. (1) Достъп до обществена информация се предоставя след заплащане на определените разходи и представяне на платежен документ.

(2) За предоставянето на достъп до обществена информация се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от съответния служител.

Отказ на заявителя от предоставения му достъп

Чл. 36. В случаите на невявяване на заявителя в определения по чл. 34, ал. 4 срок или когато не плати определените разходи, е налице отказ на заявителя от предоставения му достъп до исканата обществена информация.

Раздел III

Отказ за предоставяне на достъп до обществена информация

Основания за отказ от предоставяне на достъп

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

1. (изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и в случаите по чл. 13, ал. 2;

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

3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

(2) В случаите по ал. 1 може да бъде предоставен частичен достъп само до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен.

Съдържание на решението за отказ за предоставяне на достъп

Чл. 38. В решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се посочват правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване.

Връчване на решението за отказ на достъп

Чл. 39. Решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

Раздел IV

Обжалване на решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация

Подсъдност при обжалване на решенията по достъпа или отказа от достъп

Чл. 40. (1) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред окръжните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Закона за административното производство или на Закона за Върховния административен съд.

(2) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на субектите по чл. 3, ал. 2 се обжалват пред окръжните съдилища по реда на Закона за административното производство.

Компетентност на съда по обжалваните решения

Чл. 41. (1) В случаите, когато съдът установи незаконосъобразност, той отменя изцяло или частично или изменя обжалваното решение, като задължава органа да предостави достъп до исканата обществена информация.

(2) В случаите по ал. 1 достъп до исканата обществена информация се предоставя по реда на този закон.

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

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

Административни нарушения и наказания

Чл. 42. (1) Длъжностно лице, което без уважителна причина не се произнесе в срок по заявление за достъп до обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 20 до 50 лв.

(2) Длъжностно лице, което не изпълни предписание на съда да предостави достъп до искана обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 100 до 300 лв.

(3) За неизпълнение на задълженията по чл. 31, ал. 3 се налага глоба от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция от 100 до 200 лв. за юридическите лица.

(4) За непредоставяне на достъп до обществена информация от субектите по чл. 3, ал. 2 им се налага имуществена санкция от 100 до 200 лв.

Административнонаказващ орган

Чл. 43. Наказателните постановления се издават, както следва:

1. по чл. 42, ал. 3 - от съответния орган, а в случаите, когато задълженият субект е от посочените в чл. 3, ал. 2 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител;

2. по чл. 42, ал. 4 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител.

Приложим закон

Чл. 44. Нарушенията се установяват, наказанията се налагат, обжалват и изпълняват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на този закон:

1. „материален носител на обществена информация“ е текст, план, карта, фотография, изображение, дискета, аудио- или видеокасета и други подобни;

2. (Изм. - ДВ, бр. 1 от 2002 г.) „Лични данни“ са информация за физическо лице, която разкрива неговата физическа, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 2. Този закон отменя:

1. Указ № 1086 за работата с критичните публикации (ДВ, бр. 56 от 1977 г.);

2. член 14, 19 и чл. 57, ал. 1, т. 2 от Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (обн., ДВ, бр. 52 от 1980 г.; изм., бр. 68 от 1988 г.).

Съдебни дела
по закона за достъп до информация
Сборник

Българска
Първо издание

Авторски текст
адв. Александър Кашъмов

Редактор
д-р Гергана Жулева

Коректор
Антон Андонов

Предпечатна подготовка
Веселин Комарски

Печат
Агенция „Дейта“, ООД

Издава
Програма Достъп до информация
1000 София
ул. „Раковски“ 120
Тел: (02) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91
Факс: (02) 989 34 26
ел. поща: office @aip-bg.org
www.aip-bg.org

ФОНДАЦИЯ „ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ“



Фондация Програма Достъп до информация е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти, решени да допринесат за установяването на информирано обществено мнение.

Основна цел:

Спомага за реализиране правото на гражданите на информация, заложено в чл. 41 на Конституцията на България.

Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

(2) 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.

Цели:

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.

ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местна власт.

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

ул. "Раковски" N 120, вх. А, ет. 4

1000 София

тел. (02) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91

факс (02) 989 34 26

E-mail: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ