

## РЕШЕНИЕ

Гр. София, 23.12.2008г.

1083

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Административен съд – София - град**, Второ Административно отделение, 31 състав, в открито съдебно заседание на двадесет и четвърти ноември две хиляди и осма година, в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: СЛАВИНА ВЛАДОВА**

При участието на секретар – протоколита Паола Георгиева и в присъствието на прокурора . . . . . , като разгледа докладваното от съдия – докладчика административно дело № 3721/2008г. и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – 178 от АПК във връзка с чл. 40 от ЗДОИ и чл. 41 от Конституцията на Република България.

Производството е образувано по жалба на Малина Петрова Петрова от гр. София срещу отказ на Главния секретар на Народното събрание за достъп до информация, обективиран в писмо изх. № 7194 - 54 от 29.05.2008г., с което е отказано да се предостави достъп до обществена информация, а именно – достъп до сградата на Народното събрание, намираща се в гр. София на пл. „Княз Батемберг Г” във връзка с осъществяването на снимки за филм със заглавие „Гюро Михайлов и подпалвачите” възложен за изработване на жалбоподателката след спечелен конкурс от Националния филмов център към Министерство на културата през ноември 2006г.

В жалбата си жалбоподателката твърди на първо място, че посоченото писмо по съществото си представлява изричен отказ по смисъла на законите на страната, тъй като с отказа да бъде допусната в сградата на НС за осъществяването на снимки по възложения ѝ проект, де факто ѝ е отказано да упражни правото си да търси, получава и разпространява информация, което би осъществила с изработването и разпространението на филма си. На второ място твърди, че така постановеният отказ е нищожен, тъй като е подписан от орган, който е нямал материална компетеност, а именно Главния секретар на НС, а тези актове, е следвало да се подписват от Председателя на НС. На следващо място твърди, че постановеният отказ е незаконосъобразен, тъй като най – напред касае информация, която е с характера на обществена такава по смисъла на чл. 2 ал. 1 от ЗДОИ, която освен това е от висок обществен интерес. Твърди, че НС е място, където се осъществява максимално публична дейност и където е осигурен достъп на журналисти и граждани, които желаят да го посетят, включително и на заседанията на комисиите. Твърди, че е неоснователно твърдението, че с предоставянето на достъп на нея и снимачния екип ще се затрудни работата на депутати и служители, тъй като е поискала достъпът да ѝ бъде осигурен в най – подходящо време, включително в неприсъствено такова за депутати и служители с цел максимално удобство за всички. Претендира направените разноски.

Ответникът по жалбата Главният секретар на НС, чрез процесуалния си представител юрк. Цачева, оспорва жалбата, като твърди на първо място, че направеното искане по никакъв начин не може да се определи като искане за достъп до обществена информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ, тъй като с поискания достъп жалбоподателката не може по никакъв начин да си състави мнение относно дейността на НС и тъй като за искания достъп – за процесния случай – липсва информация, която

да е създадена или съхранявана в НС. На второ място твърди, че писмото, за което жалбоподателката твърди, че е отказ по ЗДОИ, няма белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, тъй като с него не се засягат законни права и интереси на жалбоподателката и като такъв не подлежи на съдебен контрол. На трето място твърди, че сградите на НС, като сгради, в които се осъществява специфична дейност, налагат наличието на по особен режим за достъп, поради значимия обществен интерес във връзка с осъществяваната в тях дейност. Поради горното твърди, че е създадена и следва да се отчете специфичната нормативна уредба, а именно чл. 8 от Правилника за организация на дейността на НС (ПОДНС), който вменява на председателя на НС задължението и правомощието да организира вътрешния ред в сградите на НС и да осигулява условия за работата на народните представители. Твърди, че в конкретния случай е потърсен баланса на интересите, като във всички случаи се осигурява достъп до сградите на НС на всички лица, които имат интерес към работата на НС, но твърди, че конкретният случай не е такъв. Претендират се и разноските по делото.

По допустимостта на жалбата:

По делото липсват представени доказателства за това, кога жалбоподателката е била уведомена за постановеният отказ за Главния секретар на Народното събрание. Съгласно правилата за разпределение на доказателствената тежест, е в тежест на административния орган да представи доказателства за това кога оспореният административен акт е бил съобщен на жалбоподателя. Поради това и във връзка с общия принцип, че срокът следва да се тълкува в полза на жалбоподателя, настоящият състав намира, че жалбата е подадена в срок.

Безспорно АПК и другите закони предписват форма, в която следва да бъдат издавани административните актове. В частност ЗДОИ в чл. 38 предписва форма, в която следва да бъдат издадени решения, с които се допуска или отказва достъпът до обществена информация. Но за това дали един документ разкрива белезите на административен акт се съди не по това дали е спазена изискуемата от закона форма за издаването му, а от неговото съдържание, т.е. дали съдържанието покрива белезите на административния акт съобразно чл. 21 от АПК. В конкретния случай ненаименованият акт, издаден от Главния секретар на Народното събрание, оспорен в това производство, разкрива белезите на индивидуален административен акт, а именно е акт волеизявление на административен орган, с който е отказано да се предостави достъп до сградата на пл. „Ал. Батемберг Г” № 1 и с който са засегнати права и законни интереси на жалбоподателката. Видно от представения по делото акт изх. № 7194-54 от 29.05.2008г. на Главния секретар на Народното събрание, в неговото съдържание, е обективизиран отказ да се предостави достъп за осъществяване на снимки в сградата на пл. „Ал. Батемберг Г” № 1, което именно е било и предмета на поисканото от жалбоподателката. Във връзка с горното настоящият състав намира, че възражението на ответника, че не е налице отказа, за неоснователно, а жалбата за допустима, като подадена от страна адресат на акта (отказа), срещу акт, който представлява и разкрива белезите на индивидуален административен акт, с който се засягат законни права и интереси на жалбоподателката, и който подлежи на съдебен контрол. Воден от гореизложеното настоящият състав намира, че жалбата е процесуално допустима.

Административният съд София – град, II Отделение, 37 – ми състав, обсъди събраните по делото доказателства във връзка с доводите на страните и приема за установено следното:

С молба вх. № 7194 – 54 от 04.12.2007г., отправено до Главния секретар на Народното събрание, жалбоподателката е поискала разрешение да бъде допусната в сградата на НС, намираща се на пл. „Ал. Батемберг Г” № 1, заедно със снимачен екип, за да извършат снимки във връзка с възложен й за изработване от Националния филмов център към Министерство на културата документален филм със заглавие „Гюро

Михайлов и подпалвачите". В молбата жалбоподателката е изложила, че обект на документалния филм е опожаряването на Партийния дом през 1990г. Посочила е, че се е запознала с материалите по следственото дело, разпитала свидетелите и участниците. Посочила е, че одобреният сценарий предвижда снимки из цялата сграда на партийния дом – коридори, стълбища, помещения, в които огънят е бил най – силен, мазета, тунели, тавана, покрива и кулата. Във връзка с горното е поискала да и се разреши достъп до сградата за извършване на снимките в рамките на два дни, когато народните представители почиват или по време, което главният секретар на НС сметне за подходящо. Тъй като не е получила отговор на тази си молба е подала заявление за достъп до обществена информация с вх. № 7194 – 54 от 15.05.2008г., с което е поискала да й бъде предоставена официална информация относно отговора на Председателя на народното събрание за това допусната ли е да снима или й е отказано да снима в сградата на НС. Посочила е, че иска информацията на хартиен носител. Въз основа на това заявление жалбоподателката е получила на хартиен носител претендиращия документ – писмо изх. № 7194 – 54 от 29.05.2008г. на Главния секретар на НС, с което й е отказан достъп за снимки в сградата на пл. „Ал. Батемберг Г” № 1. Именно този отказ, постановен по първата й молба за достъп за осъществяване на снимки в сградата на пл. „Ал. Батемберг”, е предмет на оспорване в настоящото производство.

Разгледана по същество жалбата е основателна, по съображенията изложени по - долу.

Съобразно зъадължението на съда по чл. 168 ал. 1 от АПК настоящият състав, счита, че следва да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК.

В тази връзка настоящият състав установи, че оспореният административен акт – отказ, е издаден от компетентен орган в рамките на предоставените му правомощия, и до който е отпадено искането за достъп. Оспореният акт обаче е издаден при неспазване на предвидената от закона форма, издаден е без да е извършено съществено нарушение на административно производствените правила, но при неспазване на материално правни разпоредби и целта на закона, по съображенията изложени по - долу.

На първо място неоснователно е възражението на жалбоподателката, че актът е издаден от некомпетентен орган и съответно е нищожен. Съгласно чл. 18 и чл. 33 ал. 2 от Правилника за вътрешния ред на XXXIX Народно събрание, издаден на основание чл. 8 ал. 1 т. 4 от ПОДНС, наред с другите изброени лица и Главният секретар на НС е от кръга на лица, които имат правомощие да издават разрешения за достъп до сградите на НС. Съгласно първият посочен текст за неработни дни достъпът до сградите на НС се разрешава от изброените в посоченият член лица, между които е и Главният секретар. Втората посочена разпоредба касае случаите, в които се издават еднократни пропуски за посещение на сградите на НС, като в посочения текст категорично е посочено, че това става по разпореждане на Главния секретар. Настоящият състав намира, че в конкретният случай следва да бъде посочена и нормата на чл. 41 от правилника за вътрешния ред на XXXIX НС, според която „технически средства за запис, пренос и възпроизвеждане на звук и картина могат да се използват само от акредитирани от отдел „Пресцентър” журналисти, а от други лица – само с разрешение на Главния секретар на НС”. Предвид спецификата на конкретния случай, а иметто – фактът, че е поискан достъп до сградата на НС на пл. „Ал. Батемберг”, с цел заснемането на документален филм, което предполага използването на технически средства за запис, пренос и възпроизвеждане на звук и картина, както и това, че става въпрос не за акредитирани журналисти, а за „други лица”, единственият компетентен орган да даде разрешение е Главният секретар на НС. Поради горното настоящият състав намира, че оспореният административен акт, е издаден от компетентен орган в рамките на дадените му правомощия.

На второ място неоснователно е възражението на ответника, че потърсената от жалбоподателката информация не е от категорията на обществената информация, тъй като с поискания достъп жалбоподателката не може по никакъв начин да си състави мнение относно дейността на НС и тъй като за искания достъп – за процесния случай – липсва информация, която да е създадена или съхранявана в НС. Съгласно чл. 2 ал. 1 от ЗДОИ обществената информация 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. Така даденото определение за това какво представлява обществената информация съдържа в себе си два кумулативно дадени елемента: на първо място информацията следва да е свързана с обществения живот в РБългария и на второ място информацията да дава възможност на гражданите да си създадат мнение относно дейността на задължения по закон субект. Настоящият състав намира, че посоченото определение не следва да се тълкува стеснително, още повече, че ЗДОИ е създаден на базата на общия принцип залегнал в конституцията в чл. 41, а именно, че „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.” И ал. 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.” В конкретния случай, който е по – специфичен и необичаен, настоящият състав намира, че поисканият от жалбоподателката достъп до сградата и съответно предоставянето на такъв достъп, за да бъдат направени снимки, представлява своеобразен достъп до обществена информация, по съображения изложени по – долу.

Сградата на пл. „Ал. Батемберг I” № 1, е сграда, натоварена със своеобразна историческа стойност и в която са се случили исторически събития, които са част от новата и най – новата история на РБългария. Общозвестен факт е, че посочената сграда, преди да бъде предоставена за нуждите и за работата на НС, беше „Партиен дом” на БКП, в който са работили личности, с историческо значение, вземани са решения с историческа стойност и са се случвали събития, които са били и са от значение за историята на страната. Като сграда с историческо значение, пресъздаването (заснемането) на облика на сградата (отвън и отвътре), както и пресъздаването на събития, случили се там в минало време, представляват визуална информация свързана с обществения живот, макар и в минало време, а именно с част от най – новата история на РБългария. На следващо място неотосимо е възражението, че с изработения филм жалбоподателката няма как да си съставят мнение за дейността на НС, още повече, че в конкретния случай липсва информация създадена от НС. Безспорно в конкретния случай липсва информация създадена от НС, както и целта на искания достъп, не е жалбоподателката или зрителите да си съставят мнение за дейността на НС. Но, целта е жалбоподателката и гражданите, да си съставят мнение за събития случили се преди години и част от историята. Тъй като бившият стопанин на сградата вече не съществува за жалбоподателката, няма друга възможност за осъществяване правото си да събере исканата визуална информация, освен да се обърне към настоящия стопанин. Нормата на чл. 2 предвижда като кумулативна предпоставка, че достъпът следва да се даде, за да могат искателят и гражданите да си създадат мнение относно дейността на задължените по закон субекти. И тази част от нормата не следва да бъде тълкувана стеснително. Настоящият състав намира, че при изработването на закона законодателят не е имал предвид съставянето на мнение относно дейността на задължените по закон субекти във връзка със събирането и съхранението на информацията, а по широк кръг такър. Това е така, тъй като често информация за дейността на определени по закон и задължени субекти се съхранява от органи и лица, съвсем различни, от задължения по

закон субект, който е възможно и вече да не съществува. Както е и в конкретния случай, просто към настоящият момент сградата на пл. „Ал. Батемберг“, като натоварена със съответна историческа информация сграда, се стопанисва от НС, и съответните органи на НС, са единствените „задължени субекти“, към които жалбоподателката може да се обърне за търсене и получаване на исканата от нея информация.

Въз основа на горното настоящият състав намира, че с оглед на общия принцип залегнал в чл. 41 от КРБ, доразвит в ЗДОИ, чл. 2 от ЗДОИ следва да се тълкува разширитено, като такъв, който се отнася не само до сегашното време, но и до минало такова, а именно до търсенето, възпроизвеждането и разпространяването на обществена информация – факти и събития – с историческа стойност, както и до правото и възможността да се даде възможност на гражданите да си съставят мнение относно дейността на задължените субекти, които са били такива по времето на случването на събитията, за които се търси информация.

На трето място настоящият състав намира, че следва да се отчете и конкретизиращата разпоредба на чл. 4 ал. 1 от ЗДОИ, в който е предвидено, че всеки гражданин може да търси, получава и разпространява информация по реда на ЗДОИ, освен ако в специален закон не е предвиден друг ред. В конкретния случай такъв ред е предвиден в друг нормативен акт с ранг на закон, а именно в Правилника за организацията и дейността на НС, на основание чл. 8 ал. 1 т. 4 от него е приет правилника за вътрешния ред на XXXIX Народно събрание, където са разписани правилата за достъп до сградите на НС. В чл. 1 от Правилника за организацията и дейността на НС, който е със силата на закона обаче, е посочено, че Народното събрание създава вътрешната си организация и осъществява дейността си въз основа на Конституцията и разпоредбите на този правилник. Правилника за вътрешния ред е подзаконов такъв и съответно разписаните в него правила не могат и не следва да противоречат на законови норми, а още по малко на нормите на Конституцията. Във връзка с горното настоящият състав намира за неоснователно възражението на ответника, че достъпът не е предоставен, тъй като това е предвидено в нормативен акт с ранг на закон, а именно правилника за организацията и дейността на НС. Това е така, тъй като първо редът за достъп е уреден не в акт с ранг на закон, а в подзаконов акт, а именно Правилника за вътрешния ред на XXXIX НС и на второ място, дори и там да беше предвиден рестриктивен режим, то той не би могъл да се приложи, като противоречащ за закона и на конституцията.

На следващо място настоящият състав намира, че следва да бъдат изложени и аргументи във връзка с това как и кога следва да се предостави достъп до сградата на НС. Настоящият състав намира, че при осъществяването на правомощията по предоставяне на достъп до сградите на НС, Главния секретар и другите овластени за това лица, следва на първо място да спазват принципите и разпоредбите на Конституцията и Законите. В конкретния случай и Конституцията и специалния закон – ЗДОИ – разписват свободния достъп до търсенето, получаването и разпространението на информация – в конкретния случай визуална. При издаването на оспорения отказ за достъп Главния секретар на НС, е следвало да съобрази именно тези разпоредби, като предостави искания достъп. Тъй като обаче достъпът не може да бъде безконтролен и с оглед дейността на институцията, настоящият състав намира, че в правомощията на Главния секретар на НС, е да определи в кои дни и по кое време и къде да бъде предоставен исканият достъп, включително във времето на парламентарна ваканция, когато не би била засегната по никакъв начин дейността на народните представители и институцията. Т.е. в правомощието на Главния секретар на НС е да определи най – подходящото време, с оглед възложените му правомощия по осигуряването на нормална среда за работа на народните представители и служителите на НС и организацията на вътрешния ред в сградите на НС.

Във връзка с гореизложеното настоящият състав счита, че оспореният в това производство отказ е незаконосъобразен, поради неправилното прилагане на материално правни разпоредби от най – висш порядък, а именно нормите на Конституцията на РБ. Поради горното настоящият състав намира, че оспореният отказ на Главния секретар на НС следва да се отмени и преписката да му бъде върната с указание да предостави искания достъп, но в дни и часове, каквито сам прецени за най – подходящи с оглед осъществяването на дейността на НС.

Във връзка с искането за присъждане на разноски от жалбоподателката, настоящият състав намира, че тъй като по делото не са представени доказателства за направени такива от жалбоподателката, не следва и не може да се произнесе по искането.

Воден от горното и на основание чл. 172 ал. 2 и чл. 173 ал. 2 от АПК, съдят

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** отказа на Главния секретар на Народното събрание за достъп до сградата на пл. „Ал. Батемберг I“ № 1, обективиран в писмо изх. № 7194 - 54 от 29.05.2008г. по искане на Малина Петрова Петрова.

**ИЗПРАЩА** преписката на Главния секретар на НС за произнасяне, съобразно указанията по тълкуването на закона, дадени в настоящото решение.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 дневен срок от съобщението му чрез Административен съд София – град пред Върховния административен съд.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:

*Станислава*