

РЕШЕНИЕ

№ 11682

София, 15.12.2003

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на петнадесети октомври две хиляди и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЖАНЕТА ПЕТРОВА

ЧЛЕНОВЕ: МАРИНА МИХАЙЛОВА, ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

при секретар Мария Попинска и с участието на прокурора Светлана Бошнакова изслуша докладваното от съдията ЮЛИЯ КОВАЧЕВА по адм. дело № 3080 / 2003.

Производството е по чл.12 и сл. от Закона за Върховния административен съд. Образувано е по жалба на Кирил Димитров Терзийски против решение № 33ДОИ-8/15.10.2002 г. на министъра на финансите, с което на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация е отказано предоставяне на копие на хартиен носител на договора, сключен между Министерството на финансите и британската консултантска фирма "Краун Ейджънтс". Правят се оплаквания за постановяване на административния акт при нарушение на материалния закон и се иска неговата отмяна, като на основание чл. 41, ал. 1 от ЗДОИ се задължи органът да предостави достъп до исканата обществена информация.

Ответникът по жалбата -министърът на финансите, чрез процесуалния си представител изразява становище, че постановеният административен акт е правилен, не са налице сочените в жалбата основания за неговата отмяна, поради което моли да се отхвърли като неоснователна.

Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение, че жалбата е неоснователна и следва да се отхвърли.

Върховният административен съд, състав на пето отделение, намери, че жалбата е процесуално допустима като подадена в срока по чл. 13, ал. 2 от ЗВАС от надлежна страна. Разгледана по същество, след преценка на доводите и възраженията на страните и събрания доказателствен материал, съдът прие за установено следното : Жалбоподателят Кирил Димитров Терзийски е подал заявление вх.№ 33ДОИ-8/01.10.2002 г. до министъра на финансите, с което е поискал да му бъде предоставено копие на хартиен носител на договора, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма "Краун Ейджънтс". В случай, че договорът съдържа засекретени части - да му се предостави частичен достъп до информацията - копие на искания договор, в което са заличени клаузите, представляващи защитена от закона тайна.

С решение № 33ДОИ-8/15.10.2002 г. министърът на финансите, на основание чл. 28, ал. 2 във вр. с чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация е отказал да предостави копие на хартиен носител на договора, сключен между Министерство на финансите и британската консултантска фирма "Краун

Ейджънтс". В мотивите на решението е посочено следното: Министерство на финансите е страна по договора с британската консултантска фирма "Краун Ейджънтс", тъй като същият има за предмет осъществяване на мерки за подобряване дейността на митническата администрация, а Агенция "Митници" е второстепенен разпоредител с кредити към министъра на финансите. Договорът е конфиденциален, а съдържащата се в него информация има секретен характер и като цяло се явява класифицирана информация, представляваща държавна тайна. В тази връзка не са налице и предпоставките на чл. 37, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация за предоставянето на частичен достъп. По отношение на правните и фактически основания за класифицирането на исканата информация от жалбоподателя е посочено, че към момента на сключване на договора е действала съответната нормативна уредба, която е предвидила съответните основания.

В жалбата против оспорения административен акт са развити подробни съображения за незаконосъобразност на постановения отказ, заключаващи се в противоречие с материалния закон поради това, че понятието "конфиденциалност" на договора липсва като основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ; в нарушение на чл. 38 от ЗДОИ не са посочени конкретни фактически и правни основания за отказ да се предостави исканата обществена информация; неправилно документът е маркиран с гриф за сигурност "секретно", тъй като не са налице законови предпоставки за това както по отменения с §43 от ПЗР на Закона за защита на класифицираната информация Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на РБ, така и по действащата нормативна уредба - чл. 25 от ЗЗКИ и приложение №1 към чл. 25 ЗЗКИ.

В хода на съдебното производство с определение по реда и на основание чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ съдът е констатирал, че на изпратения от Министерство на финансите документ - договор със страни Министерство на финансите и британската консултантска фирма "Краун Ейджънтс" има поставен гриф за сигурност "секретно".

При така изложените факти, съдът намира, че обжалваното решение е незаконосъобразно и следва да се отмени, по следните съображения:

Според Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. на Конституционния съд правото на всеки гражданин по чл. 41, ал. 1 от Конституцията да търси и получава информация "е гарантирано със задълженията на държавните органи да я предоставят". Конституционният съд изрично е подчертал, че от съдържанието на правото по чл. 41, ал. 1 на всеки гражданин да търси и получава информация произтича и задължение за осигуряване на достъп до информация, като съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в Закона за достъп до обществена информация (Обн. ДВ, бр. 55 от 2000 г.). 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 - чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Според чл. 7 от ЗДОИ 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. В ал. 2 (изм. ДВ, бр. 45 от 2002

г.) на чл. 9 ЗДОИ е предвидено, че в случаите, предвидени със закон, определена официална или служебна информация може да бъде обявена за класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

Процедурата за предоставяне на достъп до обществена информация е уредена в Глава трета от ЗДОИ. Съгласно разпоредбите на чл. 24 и следващите от закона, достъп до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване, а реквизитите, които е необходимо да съдържа са изброени в чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ. В т. 3 на чл. 25, ал. 1 ЗДОИ е посочено, че заявлението следва да съдържа описание на исканата информация. Видно от съдържанието на заявлението по чл. 24 от ЗДОИ на жалбоподателя за достъп до обществена информация е, че в него липсва описание на исканата информация. Посочването най-общо, че се иска предоставянето на цитирания по-горе договор не може да се приеме за изпълнение на изискването по чл. 25, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, доколкото договорът е материалният носител, в който се обективира търсената обществена информация, но сам по себе си не може да се квалифицира като такава според легалната дефиниция, дадена в чл. 2 от ЗДОИ. Съгласно чл. 29 от ЗДОИ в случай, че исканата информация е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация, като неизпълнението на това задължение представлява основание за оставянето му без разглеждане. Ето защо е следвало да се проведе процедурата по чл. 29 от ЗДОИ с оглед заявителят да конкретизира предмета на търсената информация като съвкупност от данни, за които желае да бъде информиран, за да си състави собствено мнение относно дейността на органа. Доколкото това не е сторено, посочената неяснота на заявлението е рефлектирала в съдържанието на обжалваното решение за отказ.

Атакуваното решение за отказ № 33ДОИ-8/15.10.2002 г. на министъра на финансите не отговаря на изискванията за дължимото съдържание, визирани в чл. 38 от ЗДОИ. Според сочената разпоредба 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. В оспорения административен акт е отразено, че договорът е конфиденциален и съдържащата се в него информация има секретен характер и като цяло се явява класифицирана информация, представляваща държавна тайна, поради което органът, позовавайки се на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, която гласи, че основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, е постановил отказ да предостави копие на хартиен носител на договора. В решението липсват данни за вида и характера на информацията, квалифициращи я като държавна тайна и съответното законово основание за определянето ѝ като такава. Коя информация представлява държавна тайна е дефинирано в чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация, според който държавна тайна е информацията, определена в списъка по приложение № 1, нерегламентираният достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред. Списъкът на категориите информация, подлежаща на

класификация като държавна тайна съдържа изчерпателно изброени категории факти и сведения. Ето защо, след като административният орган е преценил, че съдържащата се в процесния договор информация е от вида на визираната в списъка по приложение №1 към чл. 25 от ЗЗКИ е следвало да посочи в коя от изброените категории попада. Заявеното обстоятелството в обжалваното решение, че информацията в договора е от кръга на фактите, сведенията и данните, представляващи държавна тайна по см. на чл. 25 от ЗЗКИ представлява квалификация на неговото съдържанието, без посочване на съответните основания за това.

В жалбата са изложени доводи, че незаконосъобразно административният орган се е позовал на разпоредбата на чл. 37 , ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, доколкото според представените два броя писма изх.№ 33ДОИ-2 от 11.03.2002 г. и от 12.04.2002 г. , представляващи част от кореспонденция между администрацията на Министерство на финансите и трето лице във връзка с искане за предоставяне на достъп до обществена информация, съдържаща се в договора между Министерство на финансите и британската консултантска фирма "Краун Ейджънтс", са индиция за съществуването на документа към 11.03.2003 г., т. е. преди действието на Закона за защита на класифицираната информация, обн. ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., в сила от 04.05.2002 г. Към този момент определянето на информацията като държавна тайна е било уредено в Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България (отм. с §43 от ПЗР на ЗЗКИ). Жалбоподателят поддържа, че исканата обществена информация не е от категорията на изброените факти и сведения в посочения акт, поради което неправилно е класифицирана като такава и е маркиран с гриф за сигурност "секретно" посочения по-горе документ, като нейн материален носител.

По аналогични на изложените по-горе съображения - непосочване на фактическите основания за определяне на информацията, съдържаща се в договора като съставляваща държавна тайна, съдът не разполага с възможността по пътя на тълкуването и приложението на законовите норми към конкретния казус да допълва съдържанието на акта и извърши проверка на неговата правилност. Още повече, при тази хипотеза следва да се отбележи, че в §9 от ПЗР на ЗЗКИ е предвидено, че изготвените до влизането в сила на закона материали и документи, обозначени със степени на секретност "Строго секретно от особена важност", "Строго секретно" и "Секретно", се считат за обозначени с нива на класификация за сигурност съответно "Строго секретно", "Секретно" и "Поверително", като сроковете се изчисляват съгласно чл. 34, ал. 1 и се броят от датата на създаването им. Ръководителите на организационните единици са длъжни в срок от една година от влизането в сила на закона да преразгледат и приведат в съответствие с изискванията на закона и нормативните актове по неговото прилагане материалите и документите, съдържащи класифицирана информация. Според правилото на чл. 31 от ЗЗКИ маркирането на документа, съдържащ класифицираната информация, със съответния гриф за сигурност се определя от лицето, което има право да подписва документа. Следователно, при твърдяната хипотеза от жалбоподателя, че договорът е сключен и е бил в сила при действието на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на РБ, поставянето на гриф за сигурност "секретно" на договора със страните министерство на финансите

и британската фирма "Краун Ейджънтс", констатирано от съда по реда на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, по силата на § 9, ал. 2 от ПЗР на ЗЗКИ също следва да бъде обосновано с принадлежност на съдържанието му към някоя от категориите, изброени в Списъка по Приложение №1 към чл. 25, ал. 1 от ЗЗКИ, за което обаче законът е предвидил едногодишен срок, считано от влизането му в сила - 04.05.2003 г. , който към настоящия момент не е изтекъл.

Мотивите на административния акт представляват единство от фактическите и правни основания за издаването му, като наличието им в акта дава възможност на адресата да разбере волята на органа и да защити правата и интересите си пред съда, ако счита, че същите са нарушени. Мотивите имат съществено значение и за съда, за да вземе правилното решение по заявения спор. В случая такива на практика липсват в обжалваното решение. Чрез тълкуване на разпоредби от ЗДОИ и ЗЗКИ съдът не следва да търси и намира аргументите, довели до атакувания отказ за достъп до обществена информация, с което да "допълва" съдържанието на акта. Тази дейност следва да извърши органът, който е задълженият публичноправен субект по ЗДОИ, а именно, Министерство на финансите, чрез министъра на финансите или лице по чл. 28, ал. 2 от закона. Липсата на мотивиране от административния орган по какви критерий и на какво основание е приел, че исканата обществена информация съставлява държавна тайна и съответно на отказа да я предостави на заявителя не позволява на съда да прецени правилността и упражни ефективен контрол за законосъобразност на обжалваното решение.

По тези съображения оспореното решение следва да се отмени като издадено при съществено нарушение на административнопроизводствените правила - чл. 12, т. 3 от ЗВАС във връзка с чл. 38 от ЗДОИ. На основание чл. 42, ал. 3 от ЗАП преписката следва да се върне на органа за ново произнасяне по заявлението на Кирил Димитров Терзийски, при съобразяване с указанията на съда.

Водим от горното и на основание чл. 41, ал. 3 от ЗАП, Върховният административен съд, състав на пето отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № ЗЗДОИ-8/15.10.2002 г. на министъра на финансите, с което на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация е отказано предоставяне на копие на хартиен носител на договора, сключен между Министерството на финансите и британската консултантска фирма "Краун Ейджънтс".

ВРЪЩА преписката на министъра на финансите за ново произнасяне по заявление вх. № ЗЗДОИ-8/ 0110.2002 г. по Закона за достъп до обществена информация от Кирил Димитров Терзийски.

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

Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Жанета Петрова

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Марина Михайлова, /п/ Юлия Ковачева