

## РЕШЕНИЕ

№ 514  
София, 19.01.2015

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Седмо отделение, в съдебно заседание на десети ноември две хиляди и четиринадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** ТАНЯ ВАЧЕВА  
**ЧЛЕНОВЕ:** СОНЯ ЯНКУЛОВА  
ЛОЗАН ПАНОВ

при секретар                      Боряна Георгиева                      и с участието  
на прокурора                      Валентина Драганова                      изслуша докладваното  
от съдията                      СОНЯ ЯНКУЛОВА  
по адм. дело № 5399/2014.

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).  
Образувано е по касационна жалба на кмета на Община Велико Търново, гр. Велико Търново, пл. „Майка България“ №2 срещу решение №101 от 11.03.2014 г. на Административен съд, гр. Велико Търново, постановено по административно дело №45/2014 г.

С обжалваното решение съдът отменил решение от 01.11.2013 г. на кмета на Община Велико Търново, с което отказал достъп до обществена информация на Даринка Георгиева Николова по заявление, вх. №94-ДД-2259 от 07.10.2013 г.

Касационният жалбоподател счита обжалваното решение за неправилно, постановено в нарушение на материалния закон и при съществено нарушение на съдопроизводствените правила – отменителни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Съдът не отчел, че исканата от заявителя информация по своята същност е строителни книжа, по смисъла на §5, т. 36 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Редът за търсене, получаване и разпространяване на обективизираната в строителните книжа информация е регламентиран в Закона за устройство на територията, който се явява специален по отношение на Закона за достъп до обществената информация.

Счита, че съдът неправилно се позовал на съществуваща съдебна практика.

Неправилни счита мотивите на съда, които определят исканата информация като обществена. Не отчел, че претенциите на заявителите не касаят предоставянето на обществена информация, а удовлетворяването на техен личен интерес от снабдяване с документи на трети физически лица, свързани с осъществявана строителна дейност в собствения на тези лица имот. В този контекст съдът неправилно приел, че исканата информация е обществена като изложил некоректни твърдения, коментирайки чл. 8, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), без административният орган изобщо да се е позовал на същата.

Съдът не съобразил обстоятелството, че възможностите, които Законът за достъп до обществена информация предоставя на гражданите не трябва да се използват самоцелно или като начин за заобикаляне на закона, който предвижда специален ред за разпространяване на информация. Сочи наличието на достатъчно доказателства за конфликтно поведение на заявителя спрямо собственика, извършващ строително-монтажни работи, както вербално, така и изразяващо се в депозиране на жалби до

различни институции. Сочи, че законът за достъп до обществена информация не предполага физически лица да проверяват документи на други физически лица, доколкото последното би могло да доведе до злоупотреба.

Съдът допуснал и особено съществено нарушение като приел наличието на надделяващ обществен интерес по смисъла на §1, т. 6 ЗДОИ. Макар да приел наличието на категоричното депозирано несъгласие на третото лице съдът извършил недопустимо вмешателство замествайки пасивното процесуално поведение на заявителя за установяване, при условията на главно и пълно доказване, наличието на надделяващ обществен интерес. Съдът не съобразил, че надделяващ обществен интерес е налице, когато се цели разкриване на корупция и злоупотреба с власт, за каквито не само доказателства, но и инициации не са представени.

Сочи, че при липса на всякакви мотиви съдът приел, че надделяващ обществен интерес „би могло да се приеме, че съществува с оглед на съществуващата практика на Община Велико Търново да одобрява строителни книжа в разрез с обществения интерес и без съобразяване с изискванията за опазване на архитектурното наследство, без съответни съгласувателни процедури с НИНПК.“ Счита, че такъв вид непрофесионални разсъждения възмущават с използвания неетичен подход на обобщаване и поставят касатора в позиция да се брани не само срещу заявителя, но и да навежда оправдателни пояснения относно практиката на Община Велико Търново в областта на строителството и архитектурата.

Счита, че исканата информация не попада и в категория на §1, т. 5 ЗДОИ. Съдът не отчел, че презумпцията на §1, т. 5 ЗДОИ касае единствено информация, свързана със стопанската дейност на задължения субект и преодолява ограничението за разкриване на търговска или друга производствена тайна. Сочи, че исканите документи съдържат и лични данни, които с оглед на чл. 2, ал. 4 ЗДОИ не попадат в обхвата на Закона за достъп до обществена информация.

Касаторът моли съда да отмени обжалваното решение и да постанови друго, с което да отхвърли жалбата срещу оспорения отказ. Претендира направените по делото разноски. Касаторът се представлява от юрисконсулт Даниела Владимирова.

Ответникът по касационната жалба – Даринка Георгиева Николова, счита същата за неоснователна. Счита, че разпоредбите на Закона за устройство на територията относно уведомяването на заинтересованите лица касаят друг аспект на правото на информация и са неприложими към настоящия случай. Обстоятелството, че Законът за устройство на територията съдържа разпоредби, които въвеждат задължение за органите да уведомяват по собствена инициатива заинтересованите лица не изключва приложението на Закона за достъп до обществена информация. Правилен счита извода на съда, че исканата информация е обществена, тъй като ще позволи на заявителя да си създаде собствено мнение за дейността на общината по въпросите, свързани с разрешаването и съгласуването на реконструкцията и преустройството на жилищна сграда, която е част от групов паметник на културата. Счита, че е налице хипотезата на §1, т. 6 ЗДОИ, тъй като исканата информация ще повиши прозрачността и отчетността на общината относно спазването на изискванията за опазване на архитектурното наследство. Относно доводът, че законът не предвижда достъп до документи сочи, че въпросът отдавна трайно е решен в съдебната практика. Сочи, че имената на собственика на имота не са защитени лични данни – информацията е включена в имотния регистър, който е публичен по силата на Закона за кадастъра и имотния регистър. Моли съда да остави в сила обжалваното решение. Ответникът се представлява от адв. Кирил Терзийски, Адвокатска колегия, гр. Велико Търново. Ответниците по касационната жалба – София Борисова Тодорова, Бен Торп и Фиона Торп, не вземат становище.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба. Решението на съда е правилно, мотивирано и обосновано. Правилно съдът приел, че исканата информация е обществена, тъй като се касае за строителни книжа, свързани с изменение на облика на историческото селище, което засяга обществения живот в населеното място и дава възможност на гражданите да си съставят мнение относно дейността на органа по чл. 3 ЗДОИ.

Върховният административен съд счита касационната жалба за допустима – подадена е от надлежна страна, в срока по чл. 211 АПК и срещу подлежащ на обжалване съдебен акт.

Разгледана по същество касационната жалба е неоснователна.

За да постанови обжалваното решение съдът приел от фактическа страна, че:

1. На 28.08.2013 г. Даринка Георгиева Николова, София Борисова Тодорова, Бет Троп и Фиона Троп подали до кмета на Община Велико Търново заявление за достъп до обществена информация – да получат „цялостната документация, на хартиен носител, за строежа на жилищната сграда на ул. „Евгения Кисимова“ №5.

2. На 17.09.2013 г. кметът на общината уведомил заявителите, на основание чл. 29, ал. 1 ЗДОИ, за възможността да уточнят искането си.

3. На 07.10.2013 г. заявителите уточнили, че молят да им бъдат предоставени „документи за строежа на ул. „Евгения Кисимова“ №5, извършван от Ирина Недева Азманова: виза за проучване и проектиране; разрешение за строеж (съответно преустройство); одобрен архитектурен проект – част архитектурна; одобрен архитектурен проект – част конструктивна или конструктивно становище; документ, доказващ одобрението на строителството от Националния институт за недвижимо културно наследство.“

4. На 01.11.2013 г., с писмо, изх. №9100-1449, кметът на общината, на основание чл. 4, ал. 1 ЗДОИ, отказал предоставянето на исканата информация с мотиви:

а) заявената информация не попада в приложното поле на Закона за достъп до обществена информация;

б) Законът за устройство на територията е специален по отношение на Закона за достъп до обществена информация, поради което е налице предвиденото в чл. 4, ал. 1 ЗДОИ изключение;

в) исканата информация е свързана с вещни права и съдържа лични данни на трети лица, които са депозирали изрично несъгласие от разкриване на информацията;

г) забрана на чл. 2, ал. 4 ЗДОИ.

Въз основа на така установените факти съдът приел от правна страна, че оспореният отказ е постановен от компетентен орган – кметът на общината, с оглед на чл. 19, ал. 3, т. 2 от Закона за администрацията, е задължен субект по чл. 3, ал. 1 ЗДОИ. Отказът е издаден в исканата от закона форма и съдържа всички изискуеми реквизити съгласно чл. 25 ЗДОИ. Отказът е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК и довода на органа, обоснован с формата на отказа, е неоснователен. Приел, че именно кметът на общината е задължен за информацията правен субект, тъй като се съхранява при него, независимо, че исканите документи са издадени от главния архитект на общината. Исканата информация има характер на обществена по смисъла на чл. 2 ЗДОИ, тъй като касае строителни книжа, свързани с изменението на облика на историческото селище Велико Търново, представляващо групов паметник на културата. Бъдещото построяване, респективно преустройство, на недвижими имоти, включени в ансамбъла, касае обществения живот на града, отразява се върху правната сфера на всеки. Приел, че заявителята не е заинтересовано лице по смисъла на чл. 131 ЗУТ, поради което исканата информация не подлежи на предоставяне по реда на Закона за устройство на територията. Не е налице хипотезата на чл. 8, ал. 1, т. 1 ЗДОИ. Приел, че

независимо от отказа на третото лице, органът трябва да приложи чл. 31, ал. 1 и 2 ЗДОИ, като представи исканата информация по обем и начин, който не засяга третото лице. С оглед на това органът трябва да предостави частичен достъп, а доколкото се засяга правната сфера на трето лице надделяващият обществен интерес по смисъла на чл. 31, ал. 5 ЗДОИ трябва да бъде доказан, което жалбоподателят не сторил. Приел, че въпреки това и с оглед на §1, т. 6 ЗДОИ би могло да се приеме наличие на надделяващ обществен интерес „с оглед на съществуващата практика на Община Велико Търново да одобрява строителни книжа в разрез с обществения интерес, и без съобразяване с изискванията за опазване на архитектурното наследство, без съответни съгласувателни процедури с НИПНК.“ Въз основа на това направил извод за незаконосъобразност на оспорения отказ и го отменил като върнал преписката на органа за ново произнасяне съобразно дадените указания за ограничен достъп.

Крайният извод на съда е правилен.

Твърдяните от касатора пороци на обжалваното съдебно решение, доводите в тяхна подкрепа и възраженията на ответника сочат, че спорът по делото е досежно приложението на материалния закон. Страните по делото не спорят, че касаторът има качеството на задължен по смисъла на чл. 3, ал. 1 ЗДОИ правен субект. Спорът е досежно характера на исканата информация – е ли тя обществена и ако да - налици ли са основанията за отказ по чл. 37, ал. 1 и 2 ЗДОИ, в т.ч. налици ли са изключенията на §1, т. 5 и 6 ЗДОИ.

Законът за достъп до обществената информация регламентира един от правните способности за упражняване на конституционното право на достъп до информация. В чл. 2, ал. 1 ЗДОИ законодателят е дал легална дефиниция на понятието обществена информация, достъпът до която законът регламентира. Именно за тази информация законодателят е създал и изричното задължение на задължените, по смисъла на чл. 3, ал. 1 ЗДОИ, правни субекти да я предоставят.

Но законът за достъп до обществена информация не е средство за получаване на всякаква информация от държавните органи. Член 4, ал. 1 ЗДОИ определя, че законът се прилага тогава, когато в друг закон не е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Касаторът твърди, че в друг закон – Законът за устройство на територията, се съдържа друг ред за достъп до информация и това изключва приложението на Закона за достъп до обществена информация. Както правилно приел и съдът, установеният в Закона за устройство на територията друг ред за достъп до информация е за лица, които имат качеството на страна в съответното административно производство. Само за тези, на които законът е признал качеството на заинтересовани страни по смисъла на чл. 131 ЗУТ, органите по Закона за устройство на територията имат задължението да предоставят съответната информация. Но щом имат качеството на заинтересовани страни те са участници в съответното административно производство и задължението за предоставяне на информация е проява на установения в чл. 12, ал. 2 АПК общ принцип.

Заявителката, поне с оглед на доказателствата по делото, няма качеството на заинтересована страна по смисъла на чл. 131 ЗУТ, по отношение на проведено между третото лице и компетентни органи на общината административно производство, свързано с издаването на необходими строителни книжа във връзка със строеж в собствения на третото лице имот. С оглед на това правилен е изводът на съда, че Законът за териториалното устройство е неприложим. Тоест, не е налици друг ред за достъп до искана информация, ако тя е обществена.

Съдът приел, че исканата информация е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ. Законодателят е дал легална дефиниция на понятието обществена информация. Една информация е обществена, когато са налици две визирани в правната норма

кумулятивни изисквания - да е свързана с обществения живот в страна и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Законодателят не е дал легално определения на понятието обществен живот, но то е с достатъчно ясно съдържание – живота на обществото като група хора. С оглед на това всяка информация, която е свързана с живота на обществото като група хора има характер на обществена информация. Но за да е налице обществена информация е необходимо не само информацията да е свързана с живота на група хора, но и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на задължения субект. Тоест, информацията трябва да е обвързана с правомощията и дейността на органа, защото само тогава тя би могла да притежава исканата от закона специална цел.

В случая с процесното заявление е поискана съдържащата се в пет различни документа информация. Но те се различават по своя характер и съдържание. Три от документите – визата за проучване и проектиране, разрешението за строеж (съответно преустройство) и документ, доказващ одобрението на строителството на Националния институт за недвижимо културно наследство са официални диспозитивни документи. Те материализират изявление на длъжностно лице в това му качество. Визата за проучване и проектиране се издава от главния архитект на общината в изпълнение на правомощията му по чл. 140, ал. 1 ЗУТ. Разрешението за строеж се издава от органа по чл. 148 ЗУТ съобразно вида на строежа. Документът от Националния институт за недвижими културно наследство, ако и доколкото е необходим в съответствие с изискванията на Закона за устройство на територията и Закона за културното наследство, също се издава в изпълнение на предвидена в закон компетентност. Тъй като исканите документи са актове на държавни органи при осъществяване на тяхната компетентност, съдържащата се в тях и искана информация е безспорно обществена и по вид официална по смисъла на чл. 10 ЗДОИ.

Освен тази официална обществена информация заявителят иска да му бъдат предоставени на хартиен носител и заверено копие от „одобрен архитектурен проект – част архитектурна; одобрен архитектурен проект – част конструктивна или конструктивно становище“. Архитектурният проект може да бъде част от идеен, технически или работен проект по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Наредба №4 от 21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти (Наредба №4).

Съдържанието на част архитектурна на идейния, работния и на техническия проект е посочено съответно в чл. 28, 33 и 36 Наредба №4. Видно от посочените разпоредби архитектурните проекти представят различни решения за отделни елементи на строежа. Някои от тях – разпределения на всички етажи, напречни и надлъжни вертикални разрези, вертикална комуникация, изолация, подови настилки, архитектурно и технологично оборудване и обзавеждане и други не могат да се отнесат към информация, която е свързана с живота на обществото като група хора. Тя е свързана с жилището на отделния човек, а неприкосновеност на жилището е конституционно гарантирана – чл. 33, ал. 1 от Конституцията.

В същото време архитектурната част на съответните проекти съдържа и решения, които са пряко свързани с обществения живот. Така архитектурната част на идейния проект представя решения за функционално-пространствената композиция на обекта, архитектурно-художествения му образ, вписването на обекта в околната архитектурна и ландшафна среда. Архитектурната част на техническия проект представя в чертежи ситуационното решение, фасадните изображения, които изясняват външното оформяне на обемите, употребените материали и тяхната обработка. Тази информация, когато става въпрос за групова културна ценност, безспорно е свързана с обществения живот и доколкото е резултат на упражнени от компетентния орган правомощия отговаря на

изискванията за обществена информация.

Видно от изложеното изводът на съда за обществения характер на исканата информация досежно визата за проучване и проектиране, разрешението за строеж и съгласувателния документ от Националния институт за недвижимо културно наследство е правилен. По отношение на исканата информация в архитектурния проект задължения по чл. 3, ал. 1 ЗДОИ субект трябва да прецени, при отчитане на гореизложеното, коя част представлява обществена информация и коя – не. Тъй като по делото няма доказателства за вида на архитектурния проект, одобрен за процесния строеж, касационната инстанция не може да извърши преценка по отношение на коя част от архитектурния проект първоинстанционното съдебно решение като приема, че е обществена информация е правилно и по отношение на коя не е. При новото разглеждане на заявлението органът следва да извърши необходимата преценка.

Тъй като изводът на съда досежно характера на исканата информация, с посоченото изключение, е правилен следващият спорен въпрос по делото е налице ли са основанията по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ за отказ от предоставяне на информацията. Разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ съдържа три юридически факта, които се намират в различно отношение – двата трябва да бъдат налице кумулативно, но тяхното действие се проявява само ако не е налице третият юридически факт. Двата юридически факта, които трябва да бъдат налице кумулативно са „достъпът засяга интересите на третото лице“ и „няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация“. По делото е безспорно, че исканата информация засяга интересите на третото лице, тъй като именно той е адресат на исканите строителни книжа. Безспорно е също, че няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата информация.

Но за да настъпи правопрекратяващото действие на тези два юридически факта по отношение на правото на достъп до обществена информация, е необходимо да липсва надделяващ обществен интерес. Тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави същата. Преценката на органа налице ли е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ и без излагането на фактически и правни основания за този релевантен юридически факт органът не е изпълнил задължението си по чл. 38 ЗДОИ.

В случая органът изобщо не обсъдил наличието на този юридически факт. Съдът правилно констатирал липсата на мотиви за наличие или липса на надделяващ обществен интерес. Когато правното основание за издаване на един индивидуален административен акт е правна норма, която съдържа няколко юридически факта, органът е длъжен да изложи фактически и правни мотиви досежно всеки от елементите на фактическия състав. Различното отношение, в което законодателят е поставил включените в чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ юридически факти, налага органът изрично да установи наличието на всеки един от тях и въз основа на установените факти да направи правните си изводи. Необсъждането на един от релевантните юридически факти и неизлагането на мотиви досежно неговото наличие, при положение, че наличието му води до изключване на правното действие на другите два релевантни юридически факта прави оспореното решение постановено при липса на фактически основания.

По отношение на наличието на надделяващ обществен интерес следва да се посочи, че съгласно изричната разпоредба на §1 т. 6 ЗДОИ той се презумира, когато с исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3

ЗДОИ. Исканата информация досежно строеж от групова недвижима културна ценност „Историческо селище Велико Търново“, доколкото така се сочи в обжалваното съдебно решение и по отношение на която ценност съдът приел, че е служебно известен факт, дава възможност да се повиши прозрачността и отчетността на касатора в една чувствителна за обществото дейност – запазването на архитектурното културно наследство и изграждане на облика на града. Следва да се посочи, че дейността по опазване на културните ценности се извършва при спазване и на принципа за публичност и прозрачност при управлението на дейностите по опазване на културното наследство – чл. 3, ал. 1, т. 3 Закон за културното наследство. Тоест, налице е специално законово изискване, което гарантира прозрачността и публичността при управление на културните ценности, а разрешаването на строителни дейности в такъв обект безспорно е дейност по тяхното управление.

Съдът счита за необходимо изрично да посочи основателността на довода на касатора свързан с направената от съда оценка на съществуващата практика на общината по одобряване на строителни книжа. Съдът прави изводите си въз основа на доказателствата по делото. Съгласно чл. 155 ГПК във вр. с чл. 144 АПК не подлежат на доказване само общоизвестните и служебно известните на съда факти. Общоизвестни са тези факти, които са известни на неограничен кръг лица в съответното населено място, но трябва да става въпрос за установен факт, а не за мнение на определен кръг лица, още по-малко за частно знание или мнение на съда. На последните съдът не може да гради своите изводи. Наред с това съдът е длъжен, съгласно чл. 155 ГПК във вр. с чл. 144 АПК да уведоми страните за приетите от него общоизвестни факти, за да им даде възможност да преценят процесуалното си поведение спрямо тях. Независимо от допуснато от съда нарушение същото в случая не е съществено, тъй като не приетият от съда за общоизвестен факт е обосновал извода му за незаконосъобразност на оспорения отказ.

Видно от изложеното доводите на касатора за неправилност на съдебното решение са неоснователни. Съдът правилно установил характера на исканата информация, с изключение на изложеното досежно архитектурния проект, което с оглед на липсата на доказателства по делото следва да бъде отчетено от органа като задължително указание при тълкуването и прилагането на закона, и правилно приел, че органът не изложил фактически и правни основания за постановения отказ. При извършената, на основание чл. 218, ал. 2 АПК, служебно проверка за валидността и допустимостта на съдебното решение, съдът констатира, че същото е валидно и допустимо, поради което и като правилно следва да бъде оставено в сила.

С оглед на изхода от спора съдът следва да остави без уважение искането на касатора за присъждане на разноски.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2 АПК Върховният административен съд

### **РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** решение №101 от 11.03.2014 г. на Административен съд, гр.

Велико Търново, постановено по административно дело №45/2014 г.

**РЕШЕНИЕТО** не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,  
секретар:**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**/п/ Таня Вачева  
**ЧЛЕНОВЕ:**/п/ Соня Янкулова  
/п/ Лозан Панов

С.Я.