

# **СЪДЕБНА ПРАКТИКА**

**ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ДОСТЪП  
ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

**ПЕТА ЧАСТ**

**СБОРНИК С КОМЕНТАР**

**Авторски текст и съставителство:**

**адв. Александър Кашъмов**

**адв. Кирил Терзийски**

**ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**

**СОФИЯ 2012**



Издава  
Фондация  
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



С финансовата подкрепа на  
ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО

**СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО  
ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

Пета част  
Сборник с коментар

Авторски текст и съставителство:

©ав. Александър Кашъмов

©ав. Кирил Терзийски

©Програма Достъп до Информация, 2012

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 978-954-9953-48-0

# СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ .....	5
ПРЕДГОВОР С ПРОДЪЛЖЕНИЕ.....	7
БЛАГОДАРНОСТИ .....	10
I. ОБЩИ ВЪПРОСИ .....	11
1. Съгържание и цел на Закона за достъп до обществена информация .....	11
2. Съдебен контрол върху решенията по Закона за достъп до обществена информация .....	13
3. Развитие и тенденции в съдебната практика по ЗДОИ .....	15
4. Уеднаквяване на практиката на Върховния административен съд по ЗДОИ .....	18
5. За тази книга .....	19
II. ПОНЯТИЕ, ОБХВАТ И ПРОЦЕДУРИ ПО ЗДОИ .....	21
1. Понятие за „обществена информация“ .....	21
1.1 Обхват на понятието „обществена информация“ .....	21
1.2 Достъп до информация и искане за създаване на информация .....	23
2. Формулиране на искането за достъп до информация .....	26
2.1 Достъп до информация - достъп до документи .....	26
2.2 В кои случаи заявлението е неясно формулирано .....	32
3. Разширен кръг задължени субекти .....	34
3.1 Териториални звена на сръжавните органи .....	35
3.2 Публичноправни организации .....	36
3.3 Юридически лица, финансирани от бюджета .....	39
4. Срок за обжалване на решенията по ЗДОИ .....	40
5. Разноски в делата по ЗДОИ .....	43
6. Мълчаливите откази .....	44
III. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ .....	51
1. Международни стандарти спрямо ограниченията на правото на достъп до обществена информация .....	51
2. Ограниченията на достъпа до информация съгласно българското законодателство .....	56
2.1 Ограниченията да са „предвидени в закон“ .....	56
2.2 Защитени интереси според Конвенцията за достъп до официални документи и българското законодателство .....	59

2.3 Пропорционалност на целта да се защитят един или повече от защитените интереси .....	63
2.4 Необходимост от ограничението на достъпа до информация в демократичното общество .....	66
3. Класифицирана информация. Държавна тайна .....	70
3.1 История на законодателството относно държавната тайна .....	70
3.2 Критерии за класифициране на информацията като „държавна тайна“ .....	72
3.3 Съдебен контрол за съобразяване на критериите за класифициране на информацията като „държавна тайна“ .....	79
4. Класифицирана информация. Служебна тайна .....	81
5. Правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Контрол на законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност .....	82
6. Подготвителни документи по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ .....	87
6.1 Подготвителни документи и информация за околната среда .....	87
6.2 Подготвителни документи и доклади на администрацията .....	89
6.3 Подготвителни документи и надделяващ обществен интерес .....	92
7. Търсене на съгласие от трето засегнато лице .....	93
7.1 Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице .....	97
7.2 Надделяващ обществен интерес и търговска тайна .....	98
7.3 Надделяващ обществен интерес и разкриване на нарушения .....	100
8. Ограничение, свързано със защита на личните данни .....	101
8.1 Законодателна история на защитата на личните данни .....	101
8.2 Баланс между защитата на личните данни и правото на обществото на информация на конституционно ниво .....	103
8.3 Достъп до обществена информация и достъп до лични данни .....	106
8.4 Търсене на съгласие от засегнатите .....	107
8.5 Данни, за достъпа до които по реда на ЗДОИ не е необходимо съгласието на засегнатото физическо лице .....	109
ПРИЛОЖЕНИЕ - резюмета на съдебните дела по теми .....	117
Задължени субекти .....	119
Съществуване на информацията .....	123
Достъп до информация - достъп до документи .....	127
Подготвителни документи .....	131
Търговска тайна .....	139
Лични данни .....	155
Адвокатска тайна? .....	165

## СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АЕЦ	- Атомна електрическа централа
АДВФК	- Агенция за гържавен вътрешен финансов контрол
АД	- Акционерно дружество
АДФИ	- Агенцията за гържавна финансова инспекция
АСП	- Агенция за социално подпомагане
АПК	- Административнопроцесуален кодекс
АС	- Административен съд
АССТ	- Административен съд - София град
АССО	- Административен съд - София област
АЯР	- Агенция за ядрено регулиране
БАБХ	- Българската агенция по безопасност на храните
БЕХ	- Български енергиен холдинг ЕАД
БХК	- Български Хелзинкски комитет
ВАС	- Върховен административен съд
ВиК	- Водоснабдяване и канализация
ГПК	- Граждански процесуален кодекс
ДАМС	- Държавна агенция за младежта и спорта
ДАТ	- Държавната агенция по туризъм
ДВ	- Държавен вестник
ДР	- Допълнителни разпоредби
ДКЕВР	- Държавната комисия за енергийно и водно регулиране
ДНСК	- Дирекцията за национален строителен контрол
ДПК	- Данъчен процесуален кодекс
ДФ	- Държавен фонд
ЕАД	- Еднолично акционерно дружество
ЕКПЧ	- Европейска конвенция за правата на човека /Конвенция за защита правата на човека и основните свободи/
ЕООД	- Еднолично дружество с ограничена отговорност
ЕС	- Европейски съюз
ЕСПЧ	- Европейски съд по правата на човека
ЗАНН	- Закон за административните нарушения и наказания
ЗАП	- Закон за административното производство
ЗДОИ	- Закон за достъп до обществена информация
ЗЗК	- Закон за защита на конкуренцията
ЗЗКИ	- Закон за защита на класифицираната информация
ЗЗЛД	- Закон за защита на личните данни
ЗИХУ	- Закон за интеграция на хората с увреждания
ЗКН	- Закона за културното наследство
ЗНЧ	- Закон за народните читалища

ЗООС	- Закон за опазване на околната среда
ЗОП	- Закон за обществените поръчки
ЗПИДЛЗВДД	- Закон за публичност на имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности
КЗД	- Комисия за защита на личните данни
КРБ	- Конституция на Република България
КС	- Конституционен съд
МЗХ	- Министерство на земеделието и храните
МИЕТ	- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МИС	- Министерство на извънредните ситуации
МВР	- Министерство на вътрешните работи
МОМН	- Министерство на образованието, младежта и науката
МОСВ	- Министерство на околната среда и водите
МП	- Министерство на правосъдието
МС	- Министерски съвет
МФ	- Министерство на финансите
НАП	- Национална агенция за приходи
НАТО	- Организация на Северноатлантическия договор
НАЦИД	- Националният център за информация и документация
НВМС	- Национална ветеринарномедицинска служба
НЗОК	- Национална здравноосигурителна каса
НЕК	- Национална електрическа компания ЕАД
НИОНКЦ	- Националният институт за опазване на недвижимите културни ценности
НК	- Наказателен кодекс
НПК	- Наказателно-процесуален кодекс
НПО	- неправителствена организация
НРС	- Национална разузнавателна служба
ООД	- Дружество с ограничена отговорност
ООН	- Организация на обединените нации
ОУП	- Общ устройствен план
ПДИ	- Програма Достъп до информация
ПИС	- Правителствена информационна служба
ПЗР	- Преходни и заключителни разпоредби
ПМС	- Постановление на Министерски съвет
РКС	- Решение на Конституционния съд
СГС	- Софийски градски съд
СО	- Столична община
СОС	- Столичен общински съвет
СРП	- Софийска районна прокуратура
ТД	- Териториална дирекция
ЦИК	- Централна избирателна комисия

## ПРЕДГОВОР С ПРОДЪЛЖЕНИЕ...

*Историята на съдебната практика по определени въпроси от прилагането и тълкуването на разпоредби на законодателството за достъп до информация и неговите ограничения продължава. Систематизация и анализ на съдебната практика по тези въпроси Програма Достъп до Информация прави постоянно. В четирите тома, издадени досега, и в книгата, която е пред вас, могат да бъдат намерени най-важните за практиката постижения и неуспехи в утвърждаването на прозрачността като основен принцип на управлението на страната.*

*Автори на аналитичните текстове в тези книги са адвокатите от правния екип на Програма Достъп до Информация Александър Кашъмов, ръководител на екипа, и Кирил Терзийски.*

*Ценността на техния анализ е не толкова в теоретическото осмисляне на проблемите, възникващи в съдебната практика, тъй като голяма част от тази практика е резултат от техните защити на достъпа до информация. Те са тези, които развиват аргументите за свободния достъп до информация не просто за конкретни клиенти, а от гледна точка на принципа, че цялата информация, която се създава и съхранява от публичните институции, с малки и законово определени изключения, трябва да бъде достъпна. Този анализ е резултат от техните лични професионални борби и кауза, от тяхното участие в застъпнически кампании, от техните постоянни срещи с упражняващите правото на достъп до информация, от дискусиите с представители на администрацията. Ето защо анализът е лишен от формални допълнения и излишни позовавания, тъй като е анализ на адвокати с кауза. И не е случайно, че Александър Кашъмов получи наградата „Адвокат на годината“ през 2008 г., като беше номиниран именно от съдебните репортери.*

*Вярвам, че книгата ще бъде полезна за всички, които проявяват сериозен интерес към развитието на проблематиката, за всички, които практически се интересуват от развитието на съдебната практика по ЗДОИ. Заг заплетените от гледна точка на не-юристите съдебни спорове прозира социалният контекст, в който се развива тази практика.*

*В много от случаите, в които администрацията отказва информация, ясно личи - и от гледна точка на здравия разум, и от гледна точка на съдебните решения, че законът се използва като инструмент за прикриване на несвършена работа, на подписани неясни договори, на нежеланието за откритост.*

*Резултатите от съдебната практика влияят поне в няколко направления, при условие че те се познават. И в този случай важи максимата, че непознаването на историята води до нейното повторение. Какъвто например е описаният в книгата дълъг и възобновяващ се опит да се противопоставят „документите“ на „обществената информация“.*

*Успешната съдебна практика води до промяна на практиките на откритост, какъвто е случаят с достъпа до стенограмите на Министерския съвет. През 2002 година тази информация беше защитавана като подготвителни документи - сега тя е за свободно ползване в интернет. Дали дебатите от Министерския съвет са се преместили по кафенетата или на друго място - каквито са аргументите на вярващите, че прозрачността трябва да бъде ограничавана, това е въпрос, който може да бъде изследван. За това обаче ни трябва достъп до стенограмите, съдържанието на които ще ни покаже дали аргументите на дискутиращите дадено решение съответстват на това, което политическата сила, спечелила изборите и формирала правителството, е обещала на избирателите си.*

*Успешната съдебна практика води и до засилване на гражданската активност, която е изключително важна и при обсъждането на политики, и при привеждането им в конкретни практически действия.*

*Успешната съдебна практика води до стабилност и на административните практики. В много случаи кара администрацията да преразгледа своя институционален капацитет, за да бъде по-прозрачна за гражданите и да промени практиките си.*

*Колкото и бавни да изглеждат съдебните битки, те са залог за истинската стабилност и устойчивост на практиките за предоставяне на информация и прозрачност.*

*Разбира се, историята на съдебната практика може да бъде значима и да доведе до тези ефекти само, на първо място - при осмислянето ѝ, на второ място - когато стане елемент на застъпническата дейност за повече прозрачност на граждани, организации и бизнеса, и на трето място, но не по значение - когато медиите подкрепят прозрачността за всеки гражданин, а не разглеждат информацията като нещо, което принадлежи само на тях. И трите движещи сили са налице в България.*

*Законът за достъп до обществена информация беше приет през 2000 година и оттогава българското общество измина дълъг път в борби за повече прозрачност.*

*Това, което ни говори историята на съдебната практика, е, че позитивното развитие зависи от отстояващите прозрачността борци. Исканията за повече*



прозрачност чрез упражняване на правото на достъп до информация са тази движеща сила на процеса, без която не може. Няма как да бъдат отстъпвани територии, без да има претендиращи да навлязат в тях. Това понякога става чрез кризисни ситуации, но накрая винаги се стига до признаването на разширените граници.

От друга страна, защитниците на териториите също предприемат ответни действия, и не само у нас. Ако проследим дебатите между институциите на ЕС по повод реформите на Регламент 1049/2001, ще видим, че няма състояние, в което „приятелите на прозрачността“ могат да сложат оръжията и да се радват на постигнатото.

През последните 20 години беше бумът на приемането на законите за достъп до информация в света. Работят ли законите, приети през последните 20 години, и какви са движещите сили на тяхното прилагане? Там, където те работят, има обществен натиск, има институционална подкрепа от страна на информационни комисии и комисари, поддръжници на прозрачността.

В България именно чрез съдебната практика бавно, но навяваме се, стабилно се получава институционална подкрепа на търсещите информация. Историята на техните борби показва, че няма такова състояние, което да не бъде поставено под въпрос. Откъде ще дойдат опасностите за прозрачността, невинаги може да се предположи. Дали от преувеличаването на важността на повторното използване на информацията от обществения сектор, дали от преувеличаването на значението на „отворените данни“, дали от връщането към концепцията за това, че само определени заинтересовани групи имат право на цялата информация, защото именно те могат да участват в експертните обсъждания да дадена политика, практиката ще покаже.

Духът от бутилката обаче е излязъл. Според национално представително проучване от 2010 г. на „Маркет Линкс“ 45% от българските граждани знаят за съществуването на Закона за достъп до информация. Гражданите са на първо място сред подаващите заявления до институциите. Броят на заявленията за 12-те години на прилагането на закона поставя България на едно от първите места сред 90 страни, приели тези закони.

Книгата описва и тези борби. Затова тя няма как да бъде скучна и ще следва продължение...

Гергана Жулева

Изпълнителен директор

Програма Достъп до Информация

## БЛАГОДАРНОСТИ

Бихме искали да благодарим на нашите колеги - основателя и изпълнителен директор на Програма Достъп до Информация Гургана Жулева за ценните бележки и коментари по текста, на Дарина Палова и Фани Давидова - за работата по казусите и анализа им, на Тереза Манджукова - за отразяването на работата по делата в международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията, на Стефан Ангелов - за систематизацията на съдебните актове в базата ни данни, на Диана Банчева, Ралица Кацарска и Николай Нинов - за осигуряването на публичност на резултатите от правната помощ. Незаменима е техническата помощ на „Светлозар онлайн“ за създаването и поддържането на базите данни за постъпилите случаи и съдебните дела. Благодарим на Програмата за човешки права и управление към института „Отворено общество“, благодарение на чиято любезна финансова подкрепа се осъществява това издание, както и редица от предхождащите го дейности.

# I

## ОБЩИ ВЪПРОСИ

### 1. Съдържание и цел на Закона за достъп до обществена информация

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) беше приет през 2000 г.<sup>1</sup> като част от реформата на публичната администрация в България<sup>2</sup>. В същото време той е законодателният акт, с който се уреждат задълженията на държавните институции по предоставяне на съхраняваната от тях информация, произтичащи от чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Според тълкуването на Конституционния съд от 1996 г. съдържанието на тези задължения подлежи на регламентиране в закон<sup>3</sup>.

В Закона за достъп до обществена информация е дадена дефиниция на понятието „обществена информация“, определя се кръгът на задължените субекти, на лицата, имащи право на достъп до информация, както и задължението за предоставяне на такава. Информацията се предоставя или по инициатива на задължения субект (задължения за активно публикуване са създадени с чл. 14-15а от ЗДОИ), или по искане на заявителите. В закона са уредени и ограниченията на правото на информация, и процедурата по предоставяне на информация по заявление. Определени разпоредби се отнасят до съдебния контрол върху решенията и отказите по закона, както и до санкциите. Важен момент в ЗДОИ е възможността съдът да контролира законосъобразността на маркирането на информация с гриф за сигурност, както и правомощието му да изисква необходимите доказателства за осъществяването на този контрол.

През 2008 г. законът бе изменен и допълнен в положителна посока<sup>4</sup>. Разшири се кръгът на задължените субекти, като се включиха и т.нар. публичноправни организации, както и физическите и юридическите лица, финансирани със средства от фондове и програми на Европейския съюз. Задължения за предоставяне на информация се възложиха и на териториалните подразделения

<sup>1</sup> Обн. в ДВ, бр. 55/2000 г.

<sup>2</sup> Заедно със Закона за държавния служител, Закона за администрацията, Закона за държавните и обществените поръчки.

<sup>3</sup> РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1 от 1996 г.

<sup>4</sup> Обн. ДВ, бр. 104/2008 г.

на органите на власт. Създаде се задължение за онлайн публикуване на информацията от институциите. Обхватът на ограничението, свързано със защитата на търговската тайна, бе стеснен до случаите, в които от предоставянето на информацията би възникнала нечестна конкуренция между търговци. Тежестта на доказване, че определена информация е от цитирания характер, е възложена на административния орган.

С измененията и допълненията в ЗДОИ за първи път се въведе текстът за „баланс на интереси“. Това означава, че дори формално да попада в ограничението, определена информация все пак подлежи на предоставяне, ако интересът от това надделява над тайните. В допълнителните разпоредби на ЗДОИ са изброени конкретни хипотези на „надделяващ обществен интерес“, някои от които са по-тясно, а други - по-широко определени. Предоставянето на частичен достъп се превърна от правна възможност в императивно задължение.

Според чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ целта на закона е гражданите да си съставят мнение за дейността на задължените субекти. В съдебната практика е прието широко разбиране по въпроса, като Върховният административен съд се позовава в това отношение на текста на Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно достъпа до официални документи:

*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 „широкият 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“<sup>5</sup>.*

<sup>5</sup> Решение № 4694/2002 г. по а.г. № 1543/2002 г. на ВАС, Петчленен състав. Дело Алексей Лазаров с/у Министерския съвет.

## **2. Съдебен контрол върху решенията по Закона за достъп до обществена информация**

Приблизително едновременно със ЗДОИ бяха приети законите за достъп до информация в Чехия, Словакия, Румъния, Молдова и Албания. По това време за европейските държави в преход към демокрация бе характерно да приемат закони от този вид, като първа за региона бе Унгария (1992 г.). Все пак в края на 90-те години и началото на новия век националните закони за достъп до информация (или свобода на информацията, както се наричат някои от тях) в световен мащаб не бяха толкова много, колкото днес, когато броят им е около 90.

От гледна точка на контрола законите за достъп до (свобода на) информацията в отделните страни са различни. В някои от тях е създадена специална институция - Комисар /Комисия/ Омбудсман по свобода на информацията, като е например в Унгария, Австралия, Ирландия, Великобритания, Канада, Мексико, Чили, Германия, Словения, Сърбия, Македония, отделни щати на САЩ<sup>6</sup>. В определени системи функции по контрол чрез разглеждане на жалби освен комисарите имат и т.нар. административни трибунали. В друга група държави такива специализирани институции не са предвидени - Полша, Чехия, Словакия, Румъния, Хърватия, Холандия, България. В тези държави контролът се осъществява от съдилищата<sup>7</sup>. Практиката на съдилищата е от съществено значение за развитието на достъпа до обществена информация в държави като Холандия, САЩ. Към тази група се числи несъмнено и България.

В дискусиите относно законодателството за достъп до информация се правят сравнения и разграничения между контрола, осъществяван от съд и съответно от комисар. Комисарите освен с разглеждане на жалби обикновено се занимават с провеждане на обучения за администрацията, проверки на капацитета на институциите, създаване на обществена познатост на правото на информация, изготвяне на препоръки, наръчници, становища по законодател-

<sup>6</sup> В сравнителното изследване на националните закони за достъп до информация по света може да се провери в кои от тях се предвиждат комисари, комисии, омбудсман, вж. <http://www.rti-rating.org/results.html>

<sup>7</sup> В изследването на Лора Нюман за Световната банка от серията „Работни проучвания за достъпа до информация“ на тема „Модели за контрол“, 2009 г., като пример за използването само на съдебен контрол са посочени САЩ, Южна Африка и България, вж. с. 13 на <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>

ството. Съдилищата се занимават само с разглеждане на жалби. Процедурата пред комисариите обикновено е по-кратка и безплатна. Решенията им обаче рядко могат да се съпоставят по авторитетност с тези на съда, особено по чувствителни въпроси. В редица случаи те имат препоръчителен характер.

В България процедурата пред административните съдилища е относително бърза в сравнителен план. Делото се насрочва в рамките на 2-3 месеца от подаването на жалбата и може да бъде разгледано и само в едно заседание. По правило решение се постановява в законоустановения едномесечен срок. Побавна е процедурата пред Върховния административен съд (ВАС). В случаите, в които действа като втора, касационна инстанция, между обжалването и разглеждането на делото може да мине година. Ако петчленен състав на ВАС разглежда касационна жалба срещу решение на тричленен състав, делото се насрочва в рамките на няколко месеца. Решенията на ВАС се постановяват обикновено в определен едномесечен срок.

Таксите за разглеждане на жалбите не са високи - 10 лв. е размерът за физически и юридически лица с нестопанска цел, които са най-честите жалбоподатели. Пред втората съдебна инстанция таксата е с два пъти по-висок размер. При подобни дела поначало не е предвидена законова възможност за ползване на безплатна адвокатска защита. Разноските се присъждат на спечелилата делото страна, ако са изрично и навременно поискани, като т.нар. юрисконсултско възнаграждение подлежи на възстановяване в размер до 150 лв. Следователно правосъдието по дела срещу откази на информация е относително бързо и не е скъпо. Решенията на съдилищата са задължителни за администрацията и неизпълнението им се санкционира с глоба, а умишленото осуетяване на изпълнението им е престъпление (чл. 286 от Наказателния кодекс).

Степента на откритост на публичната администрация също е различна за отделните държави. Например за пионера в тази област Швеция, чийто закон съществува от 1766 г., може да се каже, че прозрачността и подготвеността за предоставяне на информация са дълбоко вкоренени в културата и практиките на публичната администрация. В много държави обаче историята и традицията се свързват с култура на секретност, а упражняването на правото на информация се осъществява трудно. Необходими са усилия, за да се развие култура на откритост на управлението и широко гражданско участие в процеса на вземането на решения.

В България гражданите ползват относително активно ЗДОИ. Проучване през 2010 г. показва нарастване на броя на запознатите със съществуването на закона до 45%. В случай, че правото на заявителите е засегнато, те се обръщат

към съда. Административните съдилища решават делата по независим и дисциплинарен административен начин. За 2009 г. например са се произнесли по 137 дела, като 104 са решенията за отмяна на решението на административния орган.<sup>8</sup>

### 3. Развитие и тенденции в съдебната практика по ЗДОИ

В предходните четири книги, посветени на съдебните дела по ЗДОИ, бяха идентифицирани и проследени основните теми и въпроси, възникнали в хода на прилагането на закона. Периодът 1998-1999 г. се характеризираше с подаването на първите жалби срещу отказ на информация от държавни органи, в общия случай оставени от съдилищата без разглеждане. С приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 г. се създаде не само процедура за предоставяне на информация от публичните институции, но и правно основание за обръщане към съда в случаи на отказ или други форми на засягане на правото на гражданите. Първите откази бяха постановени още след влизането в сила на закона през 2000 г. Тогава бяха подадени и първите жалби. През 2001 г. Върховният административен съд взе важното по значение решение, че макар да не са изрично предвидени в закона, мълчаливите откази подлежат на съдебен контрол.<sup>9</sup> През следващата 2002 г. за първи път бе решено дело, заведено от журналист. В съдебния акт бе прието широко разбиране за понятието „обществена информация“ като всяко сведение, знание за някого или нещо, независимо от вида на материалния носител<sup>10</sup>. Беше също така прието стеснително тълкуване на ограничението, приложимо за информация с самостоятелно значение (подготвителни документи).

През 2003 г. се поставиха за пръв път въпросите за достъпа до договори на публични институции с частни фирми и информация за тяхното изпълнение. През следващата 2004 г. съдът прие, че подобна информация не може да бъде изцяло отказвана и трябва да се проверява за всеки случай наличието на засегнати права или интереси на третото лице. През същата година за първи път бе отменен като незаконосъобразен отказ, основан на твърдение за държавна тайна - съдържанието на договора на министъра на финансите с

<sup>8</sup> Годишен доклад за състоянието на административния орган, приет с решение на Министерския съвет, с. 130, достъпен на интернет адрес:

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

<sup>9</sup> Определение № 8645/2002 г. по а.г. № 6393/2001 г. на ВАС, Петчленен състав. *Дело Център за независим живот срещу Агенцията за социално подпомагане.*

<sup>10</sup> Решение № 4694/2002 г. по а.г. № 1543/2002 г. на ВАС, Петчленен състав. *Дело Алексей Лазаров с/у Министерския съвет.*

„Краун Ейджънтс“. В резултат на друго дело, образувано по жалба на ПДИ срещу отказ за предоставяне на секретния Правилник за организацията на работата по опазването на държавната тайна в НРБ (1980 г.), правителството декласифицира 1484 документа, засекретени преди влизането в сила на Закона за защита на класифицираната информация (2002 г.). Пак през същата година бе отменен отказ на Висшия съдебен съвет да допусне журналисти на заседанията си.

През 2005 г. Върховният административен съд изведе принципа, че не е необходимо да се доказва правосубектност на заявителя - юридическо лице, тъй като правото на достъп до информация е право на всеки. В началото на следващата 2006 година бе обобщена практиката на ВАС по отношение на обхвата на понятието „обществена информация“, беше стеснително изтълкуван списъкът с категории, подлежащи на класифициране като държавна тайна, и бе заето становище, че дори в тези случаи публичната институция е длъжна да разгледа възможността за частичен достъп. Бе изтълкуван стеснително и обхватът на служебната тайна, като се отмени отказът на министъра на регионалното развитие и благоустройството да предостави договора за концесия с „Магистрала Тракия“ АД. Прие се също, че данните, отнасящи се до лица, заемащи висши държавни длъжности и свързани със съставянето на мнение за дейността на публичната институция, подлежат на предоставяне.

През 2007 г. бе затвърдена практиката по стеснително тълкуване на ограничението, свързано с държавната тайна, като съдът задължи Националната разузнавателна служба да предостави документи, свързани със случая Георги Марков<sup>11</sup>. Бе развита и практиката по стеснително тълкуване на обхвата на търговската тайна.

През периода 2008-2012 г. се разви съдебната практика, свързана с тълкуването на понятието „надделяващ обществен интерес“. Съдилищата предприеха стеснително тълкуване на ограниченията, свързани с т.нар. подготвителни документи, търговската тайна и личните данни. Появиха се жалби срещу заличаването на определени данни в предоставени документи. Периодът се характеризира и с повече решения, постановени от съдилищата в страната.

---

<sup>11</sup> Документацията, възлизаща на 100 тома, послужи на жалбоподателя - журналиста Христо Христов, за подготвянето на книгата му *Убийте „Скитник“: българската и британската държавна политика по случая Георги Марков*, София, 2008. Документите са използвани и за книгата му *Империата на задграничните фирми*, София, 2009.



Този кратък обзор дава представа за една едностранна тенденция на развитие. В някои случаи възникваше противоречива практика или пък решения, които приемат по-рестриктивно тълкуване на правото на информация, но това винаги е било само по определени въпроси. Освен това най-често практиката се уеднаквяваше в унисон с принципите, характерни за този вид законодателство и относимите международни стандарти.

Ако през предходните години все пак се осъществяваше една дейност по запознаване със съдържанието на закона и свързаното законодателство, то характерът на настоящите дела е друг. При яснота кои данни се считат за лични например се търси точният баланс, границата, при която да бъдат съхранени и удовлетворени и двете конкуриращи се права - на достъп до информация и на защита на личните данни. Може да се заключи, че процесът на запознаване на юридическата общност с основните положения на законодателството в тази област е приключил и в момента вече се търси решение на конкретните въпроси, които животът и общественият дебат и нагласи поставят.

Един от конкретните резултати от това развитие на съдебната практика е подобряването на състоянието на достъпа до информация. Гражданите, журналистите и неправителствените организации получават по-пълна информация. Институциите започват да развиват практики на по-голяма откритост, да публикуват информация онлайн. Законодателите пък съобразяват резултатите от съдебната практика, като тя бе един от основните мотиви за изменението и допълнението на ЗДОИ през 2008 г. Днес обикновен гражданин може да получи без проблем 7000 страници документи по европейски проект, в това число подизпълнителски договори с фирми, на два дигитални диска срещу 1 лев, без да срещне отказ. Сдружение може да получи, макар и след съдебни битки, но вече безапелационно, правния анализ на изпълнението на концесионния договор на „Софийска вода“ ЕАД.

Всичко изложено показва, че системата работи, и то именно като система, в която вече е без особено значение желанието или нежеланието на определен служител или политическа фигура да предоставя информация. Така се създава и основа за трайно и последователно развитие на обществото, защото без отчетност на управлението и участие на гражданите в процеса на вземането на решения е невъзможна както демокрацията, така и личната свобода.

#### **4. Уеднаквяване на практиката на Върховния административен съд по ЗДОИ**

До момента липсва цялостна систематизация на съдебната практика по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), направена от самия Върховен административен съд, или тълкувателно решение по приложението на едни или други норми от закона. Същевременно обаче в отделни решения съдебните състави представят в мотивите анализ на постановените до момента съдебни актове по даден въпрос. Тези решения, в които са направени преглед и систематизация на практиката, са от съществено значение за унифицирането ѝ и избягването на противоречиви тълкувания.

Така например подобен анализ на практиката във връзка с тълкуването на понятието „обществена информация“ е направен в Решение № 9720/10.10.2006 г. по а.г. № 5011/2006 г. на ВАС, Петчленен състав. Съдебният състав е анализирал развитието на практиката по тълкуването на понятието от Върховния административен съд, разгледал е девет съдебни акта и е направил извод коя практика е еднопосочна и по кои въпроси има различни виждания.

Анализът на други единадесет съдебни акта, отнасящи се до мълчаливите откази по ЗДОИ, е предмет на отделно разглеждане в друго решение на ВАС, Пето отделение. Припомня се спорът относно обжалваемостта на тези откази, двете дела, по които той възникна, практиката мълчаливите откази да се обявяват за нищожни, както и наложилният се впоследствие подход да не се разглеждат като равнозначни на изрично решение за отказ. Накрая се отбелязва достигнатият траен извод тези откази да се считат за „нетърпимо от правото явление“<sup>12</sup>.

Подобни систематични изложения по отделни въпроси са от значение за приложението на ЗДОИ и са полезни за обзора на практиката, както и за осигуряването на единен подход при решаването на дела.

---

<sup>12</sup> Решение № 3508/ 20.04.2004 г. по а.г. № 10889/2003 г. на ВАС, Пето отделение. Решението се разглежда отделно в частта, свързана с ограничението за защита на „личните данни“.

## 5. За тази книга

В настоящата книга са коментирани съдебни решения, които смятаме за значими в процеса на създаването на практика по ЗДОИ. Повечето са на Върховния административен съд, но има и решения на Административния съд - София-град, както и на административните съдилища в страната, които не са обжалвани и са влезли в сила. В редки случаи коментираме и решения, които не са влезли в сила поради това, че са обжалвани, но показват важни тенденции или имат потенциала да създадат нова практика. Решенията, предмет на коментар, които са влезли в сила, са цитирани с номера и датата им и номера на съответното дело, съд и състав, както и съдия-докладчик, респ. съдия в случаите на едноличен състав. Това се отнася особено до по-значимите от гледна точка на тълкуването на законови норми съдебни актове.

В книгата са поместени резюмета на съдебни дела, които са довели до промени в практиката или утвърждаване на принципите на правото на достъп до обществена информация, както и в цялост съответните съдебни решения по тях.

Основните изводи, които могат да се направят от анализа на съдебната практика, са, че в действителност правото на информация се разглежда като принцип, а ограниченията му - като изключение. Съдилищата преглеждат детайлно както обосновката на отказите, така и естеството на информацията дори тя да е класифицирана. Стеснително тълкуване е прието спрямо ограниченията, свързани с т.нар. подготвителни документи и търговската тайна. При личните данни се осъществява баланс между конкуриращите се права. Съдилищата преценяват наличието на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията дори в случаите на ограничения и бече са идентифицирали категории случаи в практиката си.

Остават все още неразрешени или противоречиво разрешавани въпроси, особено що се отнася до новите категории задължени субекти.

В анализа са разгледани първо въпросите, свързани с упражняването на правото на информация. Те включват понятието „обществена информация“, кръга на задължените субекти, подаването на заявление, разноските по делата. Другият голям кръг проблеми е свързан с ограниченията на правото на информация. Естествено е втората група проблеми да е основната - един сравнителен поглед към аналогичните трудове в САЩ показва това<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Периодичните издания на US Department of Justice, Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview и на EPIC, Litigation Under the Federal Open Government Laws.

Същевременно нашият собствен опит от анализа и подготвянето на над 220 съдебни дела, подпомагани от Програма достъп до информация, както и постоянното наблюдение на практиките, консултирането на случаи и обученията за публичната администрация позволяват проследяването на тенденциите.

Прегледът следва структурата на закона. Текстовете по отделните теми са кратки и резюмиращи, като сме се стремили да подберем относимите съдебни решения. При необходимост са правени съпоставки с разпоредби от относимите международни и европейски документи. Книгата би била полезна за практикуващи юристи, представители на публичната администрация и преподаватели, но също така и за студенти, журналисти и за по-широк кръг хора, които имат интерес към темата.

## II

### ПОНЯТИЕ, ОБХВАТ И ПРОЦЕДУРИ ПО ЗДОИ

#### 1. Понятие за „обществена информация“

##### 1.1 Обхват на понятието „обществена информация“

Според чл. 10 от ЗДОИ гражданите имат право на достъп до информацията, съдържаща се в актовете на държавните органи - т.нар. официална обществена информация. Според чл. 11 от ЗДОИ е достъпна и информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации - т.нар. служебна обществена информация. Едновременно с това според чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ обществена е информацията, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност за съставяне на мнение за дейността на задължените субекти.

В практиката на съдилищата е прието широко разбиране относно понятието „обществена информация“. Още с решение от 2002 г. Върховният административен съд е изразил становище, че 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*<sup>14</sup>. Състав на ВАС посочва в друго свое решение от 2006 г.:

*Съдебната практика, позовавайки се на определението за термина „информация“ според Българския тълковен речник, конкретизира понятието „обществена информация“ като сведение или знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната, респ. за дейността на задължените по чл. 3 от ЗДОИ субекти. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти*<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Решение № 4694/16.05. 2002 г. по а.г. № 1543/2002 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Марина Михайлова, подписала решението с особено мнение. *Дело Алексей Лазаров (в. „Капитал“) с/у МС.*

<sup>15</sup> Решение № 962/27.01.2006 г. по а.г. № 6515/2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик председателят Ваня Анчева. *Дело Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ с/у отказ на изпълнителния директор на МБАЛ.*

С тези мотиви съгът отменя решение на първата съдебна инстанция, която е приела, че по реда на ЗДОИ не може да се иска само достъп до документи. Според ВАС документите са в обхвата на ЗДОИ, тъй като:

*...по аргумент на § 1 от ДР на ЗДОИ, документите са материален носител на информация.*

В случая е поискана документация, свързана с процедура по обществена поръчка, обявена от болница в Разград. Допълнително въпросът за попадането на документите в обхвата на ЗДОИ се разглежда по-долу във връзка с въпроса за формулирането на заявленията.

Анализ и систематизация на съдебната практика относно понятието „обществена информация“ са направени в решение на петчленен състав на ВАС от 2006 г. Според него след цитираното Решение № 1453/2002 г. практиката на Върховния административен съд е константна. Съгласно нея обществена информация по смисъла на ЗДОИ е:

*а) всяка съвкупност от данни, структурирани по определен критерий и с определена цел и предназначение (виж напр. Решение № 3875 от 28.04.2005 г. по а.г. № 592 от 2005 г. и Решение № 7522 от 29.07.2005 г. по а.г. № 3265 от 2005 г., двете на ВАС, Петчленен състав и много др.),*

*б) както и всяко сведение за някое положение или за някаква дейност на задължените по чл. 3 субекти (изрично така Решение № 962 от 27.01.2006 г. по а.г. № 6515/2005 г. на ВАС, Пето отделение; така и Решение № 3101 от 23.03.2006 г. по а.г. № 8452 от 2005 г. и Решение № 9097 от 21.09.2006 г. по а.г. № 5319 от 2006 г., двете също на ВАС, Пето отделение; Решение № 9486 от 04.10.2006 г. по а.г. № 3505 от 2006 г. на ВАС, Петчленен състав и др.),*

*в) но не и за тълкуване на законови разпоредби (Решение № 2757 от 15.03.2006 г. по а.г. 8209 от 2005 г.)<sup>16</sup>.*

От изложеното е видно, че разбирането на ВАС за обхвата на понятието „обществена информация“ е максимално широко. То обхваща не само документи, но и информация, съхранена на други материални носители. Освен това правото на достъп до информация по ЗДОИ може да бъде упражнено и под формата на поставяне на въпроси, когато заявителят не знае в какви документи се съдържа отговорът<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Решение № 9720/10.10.2006 г. по а.г. № 5011/2006 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Александър Еленков. *Дело Юлиан Чолаков с/у МС.*

<sup>17</sup> Пак там.

Определението по чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ следва да се разглежда като свързано с текстовете на чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ. По този начин по тълкувателен път се достига до извода, че в понятието „обществена информация“ попадат и документи, които на пръв поглед не биха се причислили тук. В свое решение от 2012 г. ВАС констатира:

*...На пръв поглед данните от личното затворническо досие действително не са свързани с обществения живот в републиката, но косвено, от приложените в досието заповеди, първоначален и текущи доклади, психологически заключения, оценки на риска и други документи, изготвени по време и свързани с престоя на лицето в затвора до изпълнението на присъдата му, може да се направи извод и да се състави собствено мнение за дейността на задължените по закона субекти - служителите от ГДИН. Освен това, цитираното легално определение не следва да се разглежда изолирано от останалите норми на закона. В последния се съдържат легални определенията и на видовете обществена информация и специално на служебната обществена информация: тази, която се събира, създава и съхранява по повод дейността на органите и на техните администрации<sup>18</sup>.*

## **1.2 Достъп до информация и искане за създаване на информация**

Според практиката на ВАС гражданите могат не само да идентифицират интересувачи ги документи, но и да поставят в заявленията си въпроси, на които администрацията да отговори по реда и във формите, предвидени в ЗДОИ (като им предостави съответните документи например). Въпросът се разглежда в едно от вече цитираните дела по повод поставените въпроси в заявление за достъп до информация от 2005 г., с което жалбоподателят е поискал да получи сведения дали Министерският съвет (МС) е възприел практика да обработва предизборната или друга кореспонденция на управляващата партия, откога гатуира тя и на какво законово основание е въведена. Вероятната причина за интереса му се корени в обстоятелството, че на отправено от него предложение към управляващата политическа партия за изменение в нормативен акт той изненадващо получил в отговор писмо от друго място и институция, а именно - отдел „Приемна“ на МС. Според петчленния състав на

<sup>18</sup> Решение № 2082/13.02.2012 г. по а.г. № 3992/2011 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Андрей Икономов. Делото (М.Х. с/у Главна дирекция изпълнение на наказанията) е образувано по искане от страна на родител за достъп до досие на осъден с изпълнена смъртна присъда.

ВАС гражданинът има право да поиска достъп до информация по този въпрос, без да има предварително знание в какви документи тя се съдържа. Той мотивира становището си по следния начин:

*...Очевидно пряката цел на касационния жалбоподател е въз основа на получените отговори да си състави собствено мнение за дейността на Министерския съвет. Следователно със заявлението от 16.05.2005 г. той е поискал да му бъде предоставена обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.*

Същевременно в практиката си ВАС приема, че информацията, достъп до която се иска, трябва да се съдържа в съществуващи документи. По реда на ЗДОИ не може да се иска създаване на документи. По този повод още през 2006 г. петчленен състав на Върховния административен съд приема:

*...обществената информация следва да се отнася до съществуващи документи. От това следва, че Министерството на външните работи няма задължения да създава нови документи, за да удовлетвори заявения достъп<sup>19</sup>.*

Предмет на заявлението за достъп е информацията за поставени на българското правителство условия за освобождаването на двама отвлечени в Ирак български граждани. Съдът приема, че липсват данни за съществуването на такава информация. В друг случай от 2011 г. ВАС констатира, че исканата информация се намира в различни регистратури за класифицирана информация на различните структури на Министерството на отбраната, обхваща голям период от време (21 години), съдържа се в многобройни документи и материали и не съществува във вида, в който се иска от заявителя. Въз основа на така приетата фактическа обстановка съдът заключава:

*...В случая със заявлението се иска именно създаването на нов документ, съдържащ огромен обем информация за 21 години. Такова задължение на субектите по чл. 3 от ЗДОИ законът не възлага<sup>20</sup>.*

Тезата, че достъп до информация, чието съществуване не е доказано, не се гължи, е съвместима с международните стандарти<sup>21</sup>. Същевременно доказва-

<sup>19</sup> Решение № 1165/01.02.2006 г. по а.г. № 9728/2005 г. на ВАС, Петчленен състав. *Дело П. Пенчев с/у Министерството на външните работи.*

<sup>20</sup> Решение № 7927/06.06.2011 г. по а.г. № 4714/2011 г. на ВАС, Петчленен състав. *Дело Вилям Попов с/у Министерството на отбраната.*

<sup>21</sup> В цитираното решение е налице позоваване на Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите към държавите членки относно достъпа до обществена информация.



нето, че дадена информация съществува, невинаги е лесно за едно външно за администрацията лице.

Понякога обаче възниква въпросът дали администрацията е събрала цялата информация, необходима за изпълнение на законовите ѝ задължения. Още по-значим е той, когато проблемът подлежи на обществено обсъждане и информацията е необходима за участието на заинтересованите в този процес. През 2011 г. възникна въпросът дали определени документи, съставяни по частни задания от фирмата - изпълнител на проекта за общ устройствен план (ОУП) на Варна, е задължително да бъдат събрани от общинската администрация и приобщени към административната преписка. Законът за достъп до обществена информация не предоставя възможност да се иска от администрацията да събере определени документи. Същевременно обаче липсата им в общинската администрация е пречка гражданите да се запознаят с тях. Приложимият закон в случая обаче е друг. Според чл. 256 от Административно-процесуалния кодекс (АПК):

*Неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона, подлежи на оспорване в 14-дневен срок от подаването на искане до органа за извършването му.*

Използвайки този ред, гражданинът от Варна Николай Цветков поиска от кмета на общината да изиска въпросните документи. Последващият отказ бе обжалван пред съда. Върховният административен съд прие, че:

*...обективно не е доказано възлагане на такива план схеми, поради което и не съществува задължение за община Варна да приобщава такива към ОУП<sup>22</sup>.*

Интересното в случая е, че съдът не отхвърля възможността да се изисква от публичните институции да изпълнят свое задължение за събиране на информация по реда на чл. 256 от АПК. Напротив, оказва се, че ако общината беше възложител на съставянето на документите, то и задължението за попълване на преписката би било валидно.

<sup>22</sup> Решение № 35/03.01.2012 г. по а.г. № 10447/2011 г. на ВАС, Трето отделение.

## 2. Формулиране на искането за достъп до информация

Въпросът с формулирането на заявленията за достъп до информация е свързан с разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, в която са посочени реквизитите на заявлението, и по-конкретно с т. 2 от тази разпоредба, според която заявлението за достъп трябва да съдържа описание на исканата информация. Въпросът за формулиране на заявлението за достъп до информация е доразвит в чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ, според който, когато не е ясно точно каква информация се иска или пък тя е описана много общо, то заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата информация.

През годините тези разпоредби на закона бяха тълкувани от съдилищата основно по от ношение на яснотата на заявленията за достъп до информация, както и дали заявителите имат право да искат достъп до конкретни документи, или следва да посочват описателно исканата от тях информация.

### 2.1 Достъп до информация - достъп до документи

Още през 2003 г. в съдебната практика бе поставен като дискуссионен въпросът дали заявителите могат да опишат в заявленията си исканата информация, като посочат конкретни документи. Този въпрос бе тълкуван променливо и противоречиво от Върховния административен съд (ВАС). Първоначално се появи съдебна практика, според която заявителите имат право на достъп до информация, но не и на достъп до конкретни документи. В решенията си магистратите стигаха до следните изводи:

*В казуса на искане за достъп до документ акт за предоставяне достъп до обществена информация не е дължим<sup>23</sup>.*

В дело срещу отказ на Министерския съвет да предостави копие на стенограма от свое заседание петчленен състав на ВАС посочи, че:

*...заявлението 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*

<sup>23</sup> Решение № 1461/19.02.2004 г. по а.г. № 8825/2003 г. на ВАС, Пето отделение. Дело Апостол Стойчев срещу Народно читалище „Христо Ботев“, с. Банево.

*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, административният орган следва да уведоми заявителя за това, който има право да уточни предмета на исканата обществена информация<sup>24</sup>.*

В дело срещу отказ на Министерството на финансите да предостави копие от договора, сключен с британската фирма „Краун Ейджънтс“, тричленен състав на ВАС стигна до извод, че:

*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<sup>25</sup>.*

В началото на 2004 г. тази съдебна практика бе изоставена с отмяната от страна на петчленен състав на ВАС на цитираното решение на тричленен състав по делото срещу отказ на МФ да предостави копие от договора с „Краун Ейджънтс“. В мотивите на решението си магистратите стигнаха до извод, че:

*Очевидно е, че искайки копие върху хартиен носител, Терзийски е поискал достъп до обществената информация, съдържаща се в съдържанието на клаузите на договора, а не комплекта от 110 листа хартия като материален носител на обществена информация. В случая родовото понятие „договор“ е конкретизирано и се иска не кой да е такъв, а този, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. От*

<sup>24</sup> Решение № 4694/16.05.2002 г. по а.г. № 1543/2002 г. на ВАС, Петчленен състав. Дело Алексей Лазаров срещу Министерски съвет.

<sup>25</sup> Решение № 11682/15.12.2003 г. по а.г. № 3080/2003 г. на ВАС, Пето отделение.

*поведението и процесуалните изявления и на двете страни по спора е видно, че на тях им е ясно и безспорно каква точно обществена информация се иска*<sup>26</sup>.

С това решение на петчленен състав на ВАС възникналият като дискуссионен в съдебната практика въпрос бе еднозначно разрешен и до 2006 г. съдебните състави потвърждаваха тази практика, като приемаха, че документите представляват материални носители на информация и няма пречка искана по ЗДОИ информация да бъде описвана от заявителите чрез посочване на конкретни документи. Така например друг петчленен състав на ВАС посочи в свое решение, че:

*Не бива да се забравя, че терминът информация е синоним на документ. Думата информация следва да се разбира като документ, който доставя сведение за нещо. Съдържанието на документа е информацията, която той предоставя за определени факти или обстоятелства. Следователно, без документ не може да има достъп до обществена информация. Достъпът до обществената информация е равносилно на получаване на документа, който съдържа тази информация*<sup>27</sup>.

В няколко свои решения тричленни състави на ВАС като втора инстанция също приемаха, че няма пречка исканата информация да се опише чрез посочване на конкретен документ. Например:

1. *Обстоятелството, че е поискан достъп до документи, а не до информацията, съдържаща се в тях е ирелевантно за ЗДОИ и е въпрос на терминологично уточнение. Очевидно е, че ако заявителят е узнал съдържанието на обективизираната в съответния документ информация, няма да има нужда от предоставянето ѝ. А след като актовете на държавните органи и органите на местното самоуправление по дефиниция съдържат официална обществена информация, изводът на Окръжния съд, че органът по чл. 3 от ЗДОИ не дължи достъп до описаните документи, след като изрично не се сочи вида на съдържащата се в тях информация, е необоснован*<sup>28</sup>.

2. *Неправилен е и изводът на Разградски окръжен съд, че достъпът до документи не бил регламентиран със ЗДОИ. Тази неправилност се вижда, например, от разпоредбата на чл. 10 ЗДОИ, който дефинира като официална обществената информация, съдържаща се в актовете на държавните органи и органите на местното самоуправление. По начало актовете на посочените органи*

<sup>26</sup> Решение № 2113/09.03.2004 г. по а.г. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Андрей Икономов. Дело *Кирил Терзийски срещу отказ на Министъра на финансите*.

<sup>27</sup> Решение № 1165/01.02.2006 г. по а.г. № 9728/2005 г. на ВАС, Петчленен състав, II колегия.

<sup>28</sup> Определение № 3548/20.04.2005 г. по а.г. № 3170/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

са документи - разпоредителни или свидетелстващи в зависимост от конкретното им съдържание<sup>29</sup>.

3. Съдебната практика, позовавайки се на определението за термина "информация" според Българския тълковен речник, конкретизира понятието "обществена информация" като сведение или знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната, респективно за дейността на задължените по чл. 3 от ЗДОИ субекти. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти<sup>30</sup>.

Впоследствие през 2007 г. отново се появиха съдебни решения, според които по реда на ЗДОИ може да се иска информация, но не и само достъп до документи като материален носител на информацията<sup>31</sup>. Най-вероятното обяснение за повторното поставяне на този въпрос като дискуссионен в съдебната практика бе, че през 2007 г. без предварителна подготовка делата по ЗДОИ започнаха да се разглеждат от Трето отделение на ВАС вместо от разглеждалото ги 7 (седем) години поред Пето отделение. Това доведе до частично изгубване на приемствеността в съдебната практика. Именно по тази причина в предишния Сборник със съдебни дела по ЗДОИ, в който обобщихме съдебната практика в периода 2005-2008 г., отбелязахме, че ще бъде необходимо отново, чрез нови съдебни решения, да бъде постигнат унисон с вече създадената положителна съдебна практика.

Към момента проблемът с тази противоречива и непостоянна съдебна практика е решен, след като по 5 от водените с подкрепата на ПДИ дела след 2008 г. различни съдебни състави отново се обединиха в мотивите на решенията си около извода, че *дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ*<sup>32</sup>.

В тази връзка с решение на петчленен състав на ВАС като втора инстанция от 24.07.2008 г. бе отменен отказ на министъра на културата да предостави копие от своя заповед. Следва да бъде отбелязано и обстоятелството, че с това решение, освен че за втори път през годините бе коригирана цитирана практика по въпроса за достъп до информация - достъпа до

<sup>29</sup> Определение № 6774/12.07.2005 г. по а.г. № 4183/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>30</sup> Решение № 962/27.01.2006 г. по а.г. № 6515/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>31</sup> Решение № 10010/22.10.2007 г. по а.г. № 2591/2007 г. на ВАС, Трето отделение; Решение № 439/14.10.2008 г. по а.г. № 5161/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>32</sup> Две решения на петчленен състав на ВАС, едно решение на тричленен състав на ВАС и две решения на АССГ.

документи, то в него магистратите изложиха и най-подробните говори досега защо това дали се иска конкретен документ, или се иска описателно информацията в него е без значение за валидността на заявлението за достъп до информация:

*В случая тричленният състав неправилно е приел, че така, както е формулирано първоначалното искане - предоставяне на копие от заповед - не е налице искане за достъп до обществена информация, тъй като не съдържа описание на същата в съответствие с чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Подобен извод е в противоречие с разпоредбата на чл. 26, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, според която една от формите за предоставяне на достъп до обществена информация са копия на хартиен носител, което в буквален смисъл е достатъчно, за да се приеме, че след като се иска предоставяне на копие от заповедта, е налице валидно искане по смисъла на чл. 24 от ЗДОИ за предоставяне на достъп до исканата обществена информация - копие от сочената заповед. При това наименованието на същата - за назначаване на работната група по изготвянето на проект на наредба, посочена в чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата - съдържа самото описание на исканата информация, която трябва се съдържа в посочената форма - копие от заповедта. Не е без значение и фактът, че според абзац последен от ал. 4 на чл. 26 от закона, административният орган е задължен да се съобрази с предпочитаната форма на достъп, която в случая е копие от посочената заповед. Направеното искане за предоставяне на копие от заповедта не е в противоречие с чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като не са налице посочените в него изключващи условия. Действително документите са материалните носители на информацията, както правилно е приел тричленният състав, но твърде стеснено и необосновано е да се приеме, че в случая се иска копие от заповедта едва ли не самоцелно. Това е така, защото изрично е посочено съдържанието на заповедта, което само по себе си води до извод, че информацията, до която се иска достъп е именно нейното съдържание<sup>33</sup>.*

Също с решение на петчленен състав на ВАС като втора инстанция от 23.02.2011 г. бе задължен министърът на вътрешните работи да се произнесе по искане за предоставяне на достъп до договора/ите на вече несъществуващото Министерство на извънредните ситуации (МИС) с фирма „Контракс“ за проектиране, изпълнение и издръжка на Центъра за аерокосмическо наблюдение и информация за изпълнението му/им. Отказът бе мотивиран с това, че заявителят бил поискал достъп до документи, каквото право нямал по ЗДОИ. Петчленният състав на ВАС обаче отново посочи, че дали се иска конкретният материален носител на информацията, или се иска описателно самата

<sup>33</sup> Решение № 8969/24.07.2008 г. по а.г. № 6569/2008 г. на ВАС, Петчленен състав, I колегия.

информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ. Това е четвъртото решение на петчленен състав на ВАС от приемането на ЗДОИ досега, с което се постановява, че няма значение дали заявителят е формулирал искане за достъп до информация или до документ. В това решение на ВАС, както и в предходното, мотивите на съда по този въпрос са подробни и изчерпателни:

*Тричленният състав на ВАС - пето отделение неправилно приема, че когато се иска предоставяне на документ, а не се претендира информация като описание на сведения или знание за някого или нещо, то информацията не се дължи. Законът е дефинирал информацията, която следва да бъде предоставяна по реда на закона - това е всяка информация, свързана с обществения живот в страната и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Исканата от касатора информация отговаря на законовото определение. Законът е определил изчерпателно и изключенията, които допускат макар и обществена, информацията да не се предоставя. Между тях не е приетото от съда. Дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ. Материалният носител на информацията, в случая, както съдът е приел - съответните документи, не са нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която съдържа<sup>34</sup>.*

В смисъл, че дали се иска достъп до конкретния материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ, бе едно решение<sup>35</sup> на тричленен състав на ВАС от януари 2012 г., с което бе отменен отказ на управителя на „ВиК“ ООД - гр. Сливен, да предостави копия от протоколи на общото събрание на гружеството. До идентични изводи за дължимостта на достъп до документи от страна на субектите по ЗДОИ стигнаха и два състава на АССГ. С решение<sup>36</sup> от 07.07.2011 г. АССГ отмени отказ на главния архитект на столицата да предостави списък и копия на документите, съдържащи се в преписка по издаване на заповед за налагане на строителна забрана. С решение от 3.04.2012 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) да предостави достъп до писмо на МИЕТ и всички документи, свързани с това писмо и направените в него твърдения за сумите, изхарчени от държавния бюджет за поддържане на положителния образ на българската ядрена енергетика<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Решение № 2761/23.02.2011 г. по а.г. № 13930/2010 г. на ВАС, Петчленен състав, II колегия.

<sup>35</sup> Решение № 881/17.01.2012 г. по а.г. № 3126/2011 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>36</sup> Решение № 3317/05.07.2011 г. по а.г. № 3009/2011 г. на АССГ, II отделение, 22 състав.

<sup>37</sup> Решение № 1832/03.04.2012 г. по а.г. № 348/2012 г. на АССГ, II отделение, 37 състав.

Всички тези решения показват, че приемствеността в положителната съдебна практика, според която е без значение дали в заявлението исканата информация е посочена описателно, или е посочен конкретен документ, бе възстановена в последните години.

## 2.2 В кои случаи заявлението е неясно формулирано

В едно от делата, водени с подкрепата на ПДИ, въпросът дали заявлението съдържа ясно и точно описание на исканата информация бе тълкуван на две съдебни инстанции. Въпросът бе поставен като спорен по повод заявление, подадено от главния редактор на местния вестник до кмета на града. В заявлението исканата информация бе описана по следния начин:

- Брой сключени договори на Община Пазарджик с изпълнители и доставчици в периода от м. ноември 2007 г. до м. ноември 2010 г.;
- Списък с контрагентите и стойността на сключените договори;
- Неизплатени до момента суми по приключили договори.

Вместо да се произнесе с решение по заявлението за достъп до информация, общината изпрати на заявителя уведомление, че следва да уточни предмета на исканата информация, като посочи конкретните договори, които го интересуват, след което общината ще пристъпи към търсене на съгласието на третите лица, които са страни по тези договори. Още на този етап на случая, с подкрепата на правния екип на ПДИ, бе подадено уточнение по подаденото заявление, в което бе посочено, че заявителят желае да получи информация под формата на справка за всички договори, сключени от Община Пазарджик с изпълнители на услуги или доставчици на стоки в определения период, като справката включва имената на страните по договорите и цената, както и информация за приключилите договори, по които общината още не изплатила дължимите от нея суми. В уточнението бе отбелязано, че няма как да бъдат по-ясно и точно описани договорите, които интересуват заявителя, от посочването на вида на договорите (за доставка на стоки или предоставяне на услуги) и периода, в който са сключени. Макар че ЗДОИ не предвижда подобна възможност, кметът изпрати на гл. редактор на в. „Виделина“ повторно уведомление, че следва да уточни предмета на исканата информация, като посочи конкретни договори, които го интересуват. След получаване на второто уведомление за уточнение на заявлението, заявителят подаде жалба срещу мълчалив отказ на кмета на общината. В резултат на това Административен съд - Пазарджик, отмени мълчаливия отказ на кмета, като при обжалването на решението на първата съдебна инстанция от кмета се стигна и до



потвърждаването му от страна на тричленен състав на ВАС, който в мотивите си отбелязва следното:

Доводът за допуснато нарушение на материалния закон се развива в насока, че и второто писмо на кмета до заявителя представлява законовоуредено искане за уточняване на исканата информация, а не е отказ от предоставянето ѝ. ВАС намира довода за неоснователен. В заявлението за достъп до информация и уточнението към него исканата информация е достатъчно ясно конкретизирана - брой сключени от общината договори за изпълнение и доставка за посочен период, списък с контрагентите по договорите и стойността им, както и неразплатени до момента на искането суми по тях. Очевидно е, че не се касае за интерес у заявителя към определени договори, както се стреми да внуши с писмата си кметът на общината, а общ такъв - за брой на договорите, контрагентите по тях, стойността им и останалите неразплатени суми<sup>38</sup>.

Така за пореден път съдебната практика не допусна възможност администрацията да спекулира с разпоредбите на ЗДОИ, свързани с описанието на исканата информация в заявлението за достъп. В тази връзка в предходни години на два пъти също тричленни състави на ВАС като втора инстанция стигаха до почти идентични изводи относно яснотата на исканата информация. В първия случай ВАС прие, че видно от самото заявление, то съдържа точно и конкретно описание на исканата информация - достъп до съдържанието на два ревизионни акта на АДВФК<sup>39</sup>. Във втория случай ВАС прие, че посочването в заявлението, че се иска достъп до цялата налична информация относно публичните регистри в община Разград - брой, наименование и ред за ползване, води до извод, че така направеното искане е ясно формулирано и заявителят иска да получи информация за това какви публични регистри поддържа общината и какъв е редът за достъп до тях<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Решение № 2077/10.02.2012 г. по а.г. № 4763/2011 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Виделина срещу кмета на Пазарджик*.

<sup>39</sup> Решение № 10539/22.11.2002 г. по а.г. № 5246/2002 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен срещу Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол*.

<sup>40</sup> Определение № 3335/13.04.2005 г. по а.г. № 3169/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Център на неправителствените организации в Разград срещу кмета на Община Разград*.

### 3. Разширен кръг задължени субекти

По силата на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) всички държавни органи и органите на местно самоуправление са длъжни да предоставят информация. Задължение за предоставяне на информация е предвидено и за публичноправните субекти, както и за физически или юридически лица, финансирани от бюджета. В годините след приемането на ЗДОИ бе натрупана съдебна практика, според която в категорията „държавни органи“ безспорно попадат както органите на изпълнителната власт, така и тези на съдебната и законодателната власт. Създадена бе и съдебна практика, според която Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и Централната изборителна комисия (ЦИК) дължат предоставяне на информация в качеството им на публичноправни субекти по смисъла на закона.

През 2008 г. ЗДОИ бе изменен (Изм. - ДВ., бр. 104 от 5 декември 2008 г.) в няколко посоки. Част от промените в закона бяха свързани с разширяване на кръга на задължените по закона субекти чрез включване на териториалните звена на органите на изпълнителната власт и въвеждане на категорията „публичноправни организации“. Съгласно новата редакция на чл. 3 от ЗДОИ:

*чл. 3. (1) Този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България, наричани по-нататък „органите“;*

*(2) (Изм. - ДВ, бр. 104 от 2008 г.) 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, включително публичноправните организации;*

*2. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми.*

Легалната дефиниция на понятието „публичноправна организация“ е дадено в § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на закона. Според текста на цитираната разпоредба:

*„Публичноправна организация“ е юридическо лице, което независимо от неговия търговски или производствен характер е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и за което е изпълнено някое от следните условия:*

*а) повече от половината от приходите му за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от*

*общинските бюджети или от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки;*

*б) повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки;*

*в) обект е на управленски контрол от страна на възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки; управленски контрол е налице, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице.*

*Публичноправна организация е и лечебно заведение - търговско дружество, на което повече от 30 на сто от приходите за предходната година са за сметка на държавния и/или общинския бюджет и/или бюджета на Националната здравноосигурителна каса.*

След приемането на тези разпоредби се натрупа и съдебна практика по прилагането им.

### **3.1 Териториални звена на държавните органи**

В първите години след приемането на ЗДОИ често срещана практика бе териториалните погразделения на държавните органи, вместо да се произнасят по исканията за достъп до информация на заявителите, директно да ги препращат към централния орган на власт, твърдейки, че по закон само той е задължен субект, но не и териториалните му звена. Тази практика бе причина още през 2003 г. да бъде внесено (дори прието, но само на първо четене) предложение за изменение и допълнение в ЗДОИ, с което да се уточни, че задължени по закона субекти са както държавните органи, така и териториалните им звена. Тази промяна стана факт с измененията на закона от м. декември 2008 г. По този начин българският закон бе съобразен и с европейските стандарти в областта на достъпа до информация, тъй като и в Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа<sup>41</sup> изрично е посочено, че задължени да предоставят достъп до информация са органите на изпълнителната власт и техните администрации на национално, регионално и местно равнище.

Преди тази промяна в ЗДОИ не бяха водени дела срещу откази на териториални звена на държавни органи да предоставят информация. След промяната в закона воденето на дела срещу откази на териториални звена на държавни органи стана възможно. В две дела, водени с подкрепата на ПДИ, бяха

<sup>41</sup> Приета от Комитета на министрите на 27 ноември 2008 г. на 1042-рото заседание на упълномощените представители на министрите.

отменени откази на териториални звена на Националната агенция по приходите (НАП) да предостави достъп до информация. И в двете дела въпросът за това дали тези административни структури са задължени субекти по ЗДОИ не бе поставян като спорен. Делата бяха образувани по жалби на Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“. В делото срещу отказ на Териториалната дирекция (ТД) на НАП - Разград, който бе отменен от Върховния административен съд (ВАС), съдебният състав в мотивите на решението<sup>42</sup> приема за даденост и не коментира факта, че териториалната дирекция е задължен субект по ЗДОИ. В делото срещу отказ на ТД на НАП - Варна, който бе отменен от Административен съд - Варна, в мотивите на решението бе посочено, че:

*...В случая заявлението е подадено пред компетентен административен орган, който е задължен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ<sup>43</sup>.*

### 3.2 Публичноправни организации

След въвеждането на публичноправните организации като задължени субекти по ЗДОИ през 2008 г. ПДИ подкрепи няколко дела, основно срещу откази на търговски дружества, с цел доказване, че същите са задължени да предоставят информация субекти по ЗДОИ в качеството им на публичноправни организации. Това се случи срещу откази на "ВиК" ООД - гр. Сливен, Националната електрическа компания (НЕК), Българския енергиен холдинг (БЕХ) и две общински дружества в Благоевград.

Въпросът дали „ВиК“ ООД - Сливен, е задължен субект по ЗДОИ бе поставен в дело, образувано по жалба на Сдружение „Обществен барометър“ - гр. Сливен, срещу мълчалив отказ на управителя на търговското дружество. В хода на делото процесуалният представител на ВиК дружеството изложи говор, че дружеството не е задължен субект по ЗДОИ, тъй като не представлява публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ. Мълчаливият отказ бе отменен от Административен съд - Сливен, като в мотивите на решението<sup>44</sup> съдът прие, че:

*...„ВиК“ ООД гр. Сливен е търговско дружество с 51% държавно участие, поради което и съгласно б. "в" на § 1, т. 4 от ДР на ЗДОИ, представлява публичноправна организация, т.е. задължен субект по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ.*

<sup>42</sup> Решение № 2054/16.02.2010 г. по а.г. № 9995/2009 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>43</sup> Решение № 157/27.01.2011 г. по а.г. № 3250/2010 г. на Административен съд - Варна.

<sup>44</sup> Решение № 102/13.07.2010 г. по а.г. № 54/2010 г. на Административен съд - Сливен.

Съдебният състав стигна до извода, че независимо от търговския характер на дружеството то е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и е обект на управленски контрол от страна на възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), тъй като правата на държавата в капитала на дружеството се упражняват от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Впоследствие това решение на Административен съд - Сливен, бе отменено от ВАС, но поради характера на исканата информация, а не защото върховните магистрати не споделиха изводите на първата инстанция, че ВиК дружеството представлява публичноправна организация<sup>45</sup>. Тази съдебна практика намери своето продължение и в друго дело на Сдружение „Обществен барометър“ срещу отказ на управителя на „ВиК“ ООД - гр. Сливен, в което ВАС като касационна инстанция изрично посочи, че:

*...Съобразно законната дефиниция и предвид процентното участие на държавата в капитала на търговското дружество правилен е извода на съда, че попада под дефиницията, дадена в § 1, т. 4, б. „в“ от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ, поради което и е задължен субект по смисъла на чл. 3 от закона<sup>46</sup>.*

С подкрепата на ПДИ бяха заведени няколко дела срещу откази на Националната електрическа компания (НЕК) и „Български енергиен холдинг“ ЕАД (БЕХ) да предоставят информация с мотив, че същите представляват търговски дружества и не са задължени субекти по ЗДОИ. Повечето от тези дела бяха образувани по жалби на неправителствената организация „Институт за зелена политика“. В края на 2010 г. всички дела бяха прекратени с определения от Административен съд - София-град, като съдебните състави неизменно стигаха до извода, че нито БЕХ, нито НЕК са задължени субекти по ЗДОИ. По отношение на НЕК магистратите приеха, че НЕК не представлява публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 4 от Допълнителната разпоредба на ЗДОИ, тъй като не са налице и двете предпоставки на закона, а именно - дружеството да е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и да е обект на управленски контрол от страна на възложител по чл. 7, т. 1 или 3 от ЗОП. Съдът прие, че НЕК е дружество, създадено с цел задоволяване на обществени интереси, но не е обект на управленски контрол от страна на възложител на обществени поръчки по чл. 7, т. 1 или 3 от ЗОП. Това е така, тъй като собственик на капитала на НЕК е БЕХ, който не е нито държавен орган, нито публичноправна организация по смисъла на ЗОП.

<sup>45</sup> Решение № 10970/29.07.2011 г. по а.г. № 13143/2010 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>46</sup> Решение № 881/17.01.2012 г. по а.г. № 3126/2011 г. на ВАС, Пето отделение.

По отношение на БЕХ АССГ стигна до извода, че дружеството не е публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ, като прие, че не са налице и двете предпоставки на закона, а именно - дружеството да е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и да е обект на управленски контрол от страна на възложител по чл. 7, т. 1 или 3 от ЗОП. Съдът прие, че БЕХ е обект на управленски контрол от страна на възложител по чл. 7, т. 1 от ЗОП (тъй като еднoliчен собственик на капитала на дружеството е гържавата чрез министъра на икономиката и енергетиката), но дружеството не е създадено с цел задоволяване на обществени интереси, поради което БЕХ не представлява публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ.

Впоследствие всички определения на АССГ бяха потвърдени от ВАС с изключение на едно от делата, в което върховните съдии приеха, че НЕК дължи предоставяне на информация по ЗДОИ, но в качеството му на юридическо лице, получаващо финансиране от гържавния бюджет (чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ), тъй като исканата информация касае конкретно проекта АЕЦ „Белене“, а дружеството получава финансиране от гържавния бюджет за осъществяването му<sup>47</sup>.

Извод, че определено търговско дружество не представлява задължен субект по ЗДОИ като публичноправна организация, тъй като не е създадено за задоволяване на обществени интереси, бе направен от Административен съд - Благоевград, по две дела срещу отказ на общински дружества от Благоевград. В единия случай бе отхвърлена жалба срещу отказ на управителя на „Паркинги и гаражи - Благоевград“ ЕООД, а в другия - на управителя на „Биострой“ ЕООД - Благоевград. Прави впечатление, че и в двете дела самите управители на съответните дружества се считаха за задължени субекти по ЗДОИ и отказите им бяха с други мотиви. Така в самото обжалвано решение за отказ на управителя на „Паркинги и гаражи“ бе отбелязано, че дружеството е публичноправен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ, а в отказа на управителя на „Биострой“ бе отбелязано, че дружеството несъмнено е публичноправна организация предвид легалното определение на § 1, т. 4 от ДР на ЗДОИ. Изводите на Административен съд - Благоевград, и по двете дела бяха потвърдени от ВАС като втора инстанция<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Определение № 6740/16.05.2011 г. по а.г. № 3129/2011 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>48</sup> Определение № 11970/27.09.2011 г. по а.г. № 11817/2011 г. на ВАС, Пето отделение, и Определение № 12011/28.09.2011 г. по а.г. № 11849/2011 г. на ВАС, Пето отделение.

### 3.3 Юридически лица, финансирани от бюджета

Все още е оскъдна съдебната практика, свързана със задължените субекти по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ - физическите и юридическите лица, финансирани от бюджета. В първите години след приемането на закона в практиката бяха поставени въпроси като този дали търговски дружества със 100% държавно или общинско участие представляват задължени субекти като лица, финансирани от бюджета, или участието в капитала на едно дружество не е достатъчно, а е необходимо дружеството да е получило финансиране от бюджета за конкретната година. Въпрос, който не бе решен от съда в полза на търсещите информация, тъй като бе прието, че участието в капитала на едно търговско дружество е ирелевантно и за да е налице хипотезата на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, е необходимо да е налице конкретно финансиране.

Във връзка с тази категория задължени по ЗДОИ субекти през 2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Народно читалище „Райна Княгиня“ в София. В хода на делото процесуалният представител на читалището твърдеше, че председателят на читалището не е задължен субект по ЗДОИ, поради което за същия изобщо не е възникнало задължение да се произнесе по искането за достъп до информация. Съдебният състав обаче не прие този довод и стигна до извода, че:

*...Съгласно чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми. Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за народните читалища читалищата са юридически лица с нестопанска цел. Разпоредбата на чл. 21 от Закона за народните читалища регламентира, че читалищата набират средства от следните източници: членски внос; културно-просветна и информационна дейност; субсидия от държавния и общинските бюджети; наеми от движимо и недвижимо имущество; дарения и завещания; други приходи. Видно от т. 3 на цитираната разпоредба, дейността на читалищата се финансира частично със средства предоставени от държавния бюджет. Следователно народните читалища са задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ по отношение на осъществяваната дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет<sup>49</sup>.*

<sup>49</sup> Решение № 4642/27.10.2011 г. по а.г. № 4092/2011 г. на АССГ, I отделение, 16 състав - влязло в сила.

С тези доводи съдът отмени мълчаливия отказ и задължи председателя на читалището да се произнесе по заявлението за достъп до информация, като посочи в мотивите на решението, че председателят на читалището е лице, което по силата на Закона за народните читалища (ЗНЧ) представлява читалището. Ето защо същият е задължен при постъпване на заявление за достъп до обществена информация да издаде акт по реда на ЗДОИ.

#### 4. Срок за обжалване на решенията по ЗДОИ

Изричните откази по заявления за достъп до обществена информация подлежат на обжалване пред съответния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването им на заявителя. Този срок е определен в АПК, към чието разпоредби препраща ЗДОИ относно процедурата за обжалване.

Съгласно чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ:

*Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред административните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Административнопроцесуалния кодекс.*

Съгласно чл. 149, ал. 1 от АПК:

*Административните актове могат да се оспорят в 14-дневен срок от съобщаването им.*

В тази връзка няма разлика между разпоредбите на АПК и действащия преди приемането му Закон за административното производство (ЗАП) относно срока за обжалване на административните актове. ЗАП също определяше 14-дневен срок за обжалване на административните актове. С приемането на АПК обаче бяха въведени разпоредби за удължаване на този срок в случаите, когато е налице нередовно съобщаване на административния акт.

Съгласно чл. 140 от АПК:

*(1) Когато в административния акт или в съобщението за неговото издаване не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок за обжалване по този дял се удължава на два месеца.*

*(2) Когато в административния акт или в съобщението за неговото издаване погрешно е указано, че той не подлежи на обжалване, сроковете за подаване на жалба по този дял се удължават на шест месеца.*



Тези разпоредби на АПК не само че намират приложение при обжалването на откази по ЗДОИ, но и са изключително полезни, тъй като заявителите невинаги знаят, че имат право да обжалват отказа по ЗДОИ, още по-малко знаят кой е компетентният да разгледа жалбата им съд и в какъв срок трябва да бъде подадена тя. Именно по тази причина, когато в отказа по ЗДОИ не е посочено пред кой съд и/или в какъв срок подлежи на обжалване, често се случва заявителите да пропускат възможността да обжалват акта, който възпрепятства упражняването на правото им на достъп до информация.

В делата, подкрепени от правния екип на ПДИ, не е имало случай в обжалвания отказ по ЗДОИ да е посочено погрешно, че не подлежи на обжалване, поради което и съдът не е прилагал разпоредбата на чл. 140, ал. 2 от АПК за удължаване на срока за обжалване на 6 месеца. В значителен брой от делата за достъп до информация обаче се натрупа съдебна практика по чл. 140, ал. 1 от АПК за удължаване на срока за обжалване на 2 месеца.

Така например по дело срещу отказ на главния секретар на президента да предостави информация за помилванията в България състав на ВАС прие, че:

*Видно от текста на обжалваното решение на главния секретар, в него не е посочено пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва. Това обстоятелство, съгласно чл. 140, ал. 1 от АПК удължава срока за обжалване на 2 месеца<sup>50</sup>.*

В дело срещу отказ на Министерството на земеделието и храните (МЗХ) да предостави информация за издаден лиценз за извършване на селекция с породата „Българско овчарско куче“ състав на ВАС отбеляза, че:

В оспорения отказ не е посочена възможността и срока за обжалването му, поради което настоящият състав на Върховния административен съд намира, че жалбата е подадена в срок и е процесуално допустима<sup>51</sup>.

В две дела АССГ също прие, че жалба, която е подадена в двумесечния срок по чл. 140, ал. 1 от АПК, е допустима, след като в отказа по ЗДОИ не е посочено пред кой съд и в какъв срок подлежи на обжалване. В единия случай бе обжалван отказ на директора на Авиоотряд 28 да предостави информация за разходите

<sup>50</sup> Протоколно определение от 02.02.2011 г. по а.г. № 10370/2010 г. на ВАС, Пето отделение. Дело Любен Обретенов (в. Сега) срещу Президента.

<sup>51</sup> Решение № 2139/11.02.2011 г. по а.г. № 2342/2010 г. на ВАС, Пето отделение, потвърдено с Решение № 7619/01.06.2011 г. по а.г. № 4389/2011 г. на ВАС, Петчленен състав. Дело *Сдружение с нестопанска цел "Международна асоциация Каракачанско куче"*, гр. Пловдив, срещу МЗХ.

за полети на министър-председателя в страната. Съдебният състав посочи, че:

*Жалбата е процесуално допустима - подадена е от надлежна страна в срока по чл. 140 от АПК, срещу подлежащ на оспорване административен акт*<sup>52</sup>.

В другия случай бе обжалван отказ на Българската служба за акредитация да предостави достъп до доклад от партньорска проверка на Европейската организация по акредитация. Съдебният състав посочи, че:

*...предвид липсата на указание в административния акт пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, както и липсата на данни за датата на връчване на същия, съдът приема, че жалбата, предмет на настоящото съдебно производство, е подадена в предвидения в чл. 140, ал. 1 АПК преклузивен двумесечен срок, от легитимирано лице по чл. 147, ал. 1 от АПК и срещу подлежащ на оспорване административен акт, поради което е процесуално допустима*<sup>53</sup>.

В дело срещу отказ на кмета на община Харманли да предостави копие на доклад от извършена проверка в общината от органите на Агенцията за гържавна финансова инспекция (АДФИ) състав на Административен съд - Хасково, прие, че липсата дори само на единия реквизит в административния акт - пред кой орган или в какъв срок може да се подаде жалба, води до приложение на чл. 140, ал. 1 от АПК и удължаване на срока за обжалване. В мотивите си съдебният състав посочи, че след като в обжалвания отказ е посочено единствено пред кой съд може да се обжалва, но не и в какъв срок, то следва да намери приложение разпоредбата на чл. 140, ал. 1 от АПК<sup>54</sup>.

Разпоредбата на чл. 140, ал. 1 от АПК и съдебната практика по прилагането ѝ показват, че въвеждането на по-гълки срокове за обжалване на отказите по ЗДОИ, в които не е редовно посочено пред кой съд и в какъв срок подлежат на обжалване, гарантира по адекватен начин защитата на правото на достъп до информация по съдебен ред.

<sup>52</sup> Решение № 3482/12.07.2011 г. по а.г. № 6873/2010 г. на АССГ, II отделение, 32 състав. Дело *Веселка Венкова (в. „Дума“)* срещу *Авиотряд 28*.

<sup>53</sup> Решение № 2083/19.04.2012 г. по а.г. № 40/2011 г. на АССГ, I отделение, 1 състав. Дело *Георги Тодоров* срещу *Българска служба по акредитация*.

<sup>54</sup> Решение от 30.03.2012 г. по а.г. № 778/2011 г. на Административен съд - Хасково. Дело *Иван Атанасов* срещу *Община Харманли*.

## 5. Разноски в делата по ЗДОИ

През 2011 г. се забелязва тенденция към увеличаване на случаите, в които съдилищата осъждат жалбоподателите да заплащат разноски за юрисконсултско възнаграждение на институциите, когато отхвърлят жалби срещу откази на администрацията. Така например Национално движение „Екогласност“ беше осъдено да плати разноски за защита на държавата по дело, в което се поставя въпросът за подмяната на ядрено гориво в АЕЦ „Козлодуй“<sup>55</sup>. Гражданинът Вилям Попов беше осъден да плати разноските по дело срещу отказ на Министерството на отбраната да предостави информация, свързана с броя на закритите поделения, въоръжение и техника, негодни или с отпаднала необходимост по видове и родове, и гр<sup>56</sup>. Журналистката от в. „Дума“ Веселка Венкова беше осъдена да заплати разноските по дело срещу отказ на Авиоотряд 28 да предостави информация за разходите за полети в страната на министър-председателя Борисов<sup>57</sup>. Изброените случаи са само примери, но проблемът е по-голям. Притеснително е, че става въпрос за тенденция, тъй като до момента такива случаи бяха изключение. Предисторията на тази тенденция се корени в нормата на чл. 143 от приетия през 2006 г. Административнопроцесуален кодекс (АПК), с която бе въведена отговорност за разноски за жалбоподатели, когато съдът отхвърли оспорването. През 2007 г. Конституционният съд отхвърли искане на омбудсмана за обявяване на тази норма за противоконституционна<sup>58</sup>, а през 2010 г. ВАС прие тълкувателно решение, според което в случаите, когато съдът отхвърли оспорването или оспорващият оттегли жалбата си, страната дължи заплащане на разноски за юрисконсултско възнаграждение, когато административният орган е представляван от юрисконсулт в съдебно-административното производство<sup>59</sup>. Най-сериозният проблем е, че в тези решения на Конституционния съд и ВАС не се прави разлика между отделните категории жалбоподатели и видове дела, а такава разлика има и тя се определя най-вече от това дали в едно дело се защитава частен или обществен интерес.

<sup>55</sup> Решение № 5621/20.04.2011 г. по а.г. № 8872/2010 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>56</sup> Решение № 7927/06.06.2011 г. по а.г. № 4714/2011 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>57</sup> Решение № 3482/12.07.2011 г. по а.г. № 6873/2010 г. на АССГ, II отделение, 32 състав.

<sup>58</sup> Решение № 5/2007 г. по к.г. № 11/2006 г. на Конституционния съд.

<sup>59</sup> Тълкувателно решение № 3/13.05.2010 г. по т.г. № 5/2009 г. на ВАС, Общо събрание на колегиите.

## 6. Мълчаливите отказу

Съдебната практика в посока отмяна на мълчаливи отказу продължава да е изключително трайна. В периода 2009-2011 г. ВАС, АССГ и административни съдилища в страната отмениха десетки мълчаливи отказу на администрацията по дела за достъп до информация, водени с подкрепата на ПДИ. Според тази практика единствената призната от ЗДОИ възможност за процедуране на задължен субект при получаване на редовно заявление за достъп до информация е да постанови мотивирано решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до информация, като писмено уведоми заявителя за своето решение.

### 2009

През 2009 г. АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Столична община (СО) да предостави копие от договора за „Предпроектно проучване“ и съпътстващите го документи по проекта „Управление на битовите отпадъци на Столична община“ за финансиране от фондовете на ЕС, сключен на 24 октомври 2007 г. между СО и консорциум от три фирми. В мотивите си съдът отбеляза, че:

*...След като не се е произнесъл в законоустановения срок по подаденото до него заявление, кметът на СО е допуснал съществено нарушение на процесуалните правила по чл. 38 и чл. 39 от ЗДОИ, които предвиждат изрична писмена форма на отказа да бъде предоставен достъп до обществена информация, а именно да бъде обективиран в мотивирано решение, в което се посочват правното и фактическо основание на отказа и което се връчва на заявителя. Мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което същият само на това основание подлежи на отмяна, без да се разглежда спора по същество<sup>60</sup>.*

Впоследствие това решение на АССГ бе потвърдено и от ВАС като касационна инстанция<sup>61</sup>.

С идентични мотиви АССГ отмени мълчалив отказ на Държавно горско стопанство - гр. София, да предостави информация за това заплатила ли е фирмата „Витоша ски“ АД такси за ползване на земи в района на Туристически център „Алеко“ в Природен парк „Витоша“ за 2008 г., респективно за кои месеци са заплатени подобни такси<sup>62</sup>. Същите бяха мотивите на АССГ и при отмяната

<sup>60</sup> Решение № 28/08.06.2009 г. по а.г. № 1003/2008 г. на АССГ, II отделение, 31 състав.

<sup>61</sup> Решение № 14896/07.12.2010 г. по а.г. № 11136/2009 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>62</sup> Решение № 40/26.05.2009 г. по а.г. № 179/2009 г. на АССГ, ≤≤ отделение, 37 състав.

на мъчалив отказ на председателя на Държавната агенция за младежта и спорта (ДАМС) да предостави достъп до списъка на юридическите лица, включително спортни федерации, които са получили финансова помощ от ДАМС за периода 1 януари 2007 г. - 1 януари 2009 г.<sup>63</sup> В друго свое решение състав на АССГ отмени мъчалив отказ на областния управител на Област София да предостави информация за всички възложени от областния управител устройствени схеми, общи и подробни устройствени планове за територията на СО в периода 2005-2009 г. Освен изложените по-горе мотиви в това свое решение съгът отбеляза, че:

*...Непроизнасянето на областния управител по подаденото пред него заявление за достъп до обществена информация представлява недопустимо от правото поведение. И това е така, защото основен принцип в административното право е, че органите не могат да имат поведение в противоречие с предписаното от закона, а чл. 28 от ЗДОИ императивно задължава субектите по закона да се произнасят с мотивирано решение*<sup>64</sup>.

До извода, че мъчаливият отказ представлява недопустимо поведение и само на това основание подлежи на отмяна, стигна и тричленен състав на ВАС при отмяната на мъчалив отказ на министъра на здравеопазването да предостави информация, свързана с приключила външна оценка на дейността на неправителствени организации, подполучатели на финансиране по Програма „Превенция и контрол на ХИВ/СПИН“<sup>65</sup>. Със същия мотив тричленен състав на ВАС отмени и мъчалив отказ на СО да предостави информация за отпуските и командировките на председателя на Столичния общински съвет (СОС)<sup>66</sup>. Подобни бяха мотивите и на петчленен състав на ВАС по дело срещу мъчалив отказ на министъра на вътрешните работи да предостави на гражданин копие от документите, въз основа на които са проведени конкретно посочени полицейски действия спрямо него като учител и председател на Общинския координационен съвет на Синдиката на българските учители в Община Якимово, Област Монтана<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Решение № 47/25.05.2009 г. по а.г. № 1778/2009 г. на АССГ, I отделение, 2 състав.

<sup>64</sup> Решение № 74/2.11.2009 г. по а.г. № 4852/2009 г. на АССГ, II отделение, 26 състав.

<sup>65</sup> Решение № 15581/17.12.2009 г. по а.г. № 6496/2009 г. на ВАС, Трето отделение. Това решение е обезсилено с Решение № 7489/07.06.2010 г. по а.г. № 761/2010 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия, подписано с особено мнение от съдиите Марина Михайлова и Андрей Икономов.

<sup>66</sup> Решение № 3532/17.03.2009 г. по а.г. № 5863/2008 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>67</sup> Решение № 11326/05.10.2009 г. по а.г. № 7060/2009 г. на ВАС, Петчленен състав.

**2010**

През 2010 г. Административен съд - Ямбол, отмени мълчалив отказ на кмета на Община Ямбол да предостави информация за възложена обществена поръчка за реконструкция и преустройство на съществуваща сграда в комплекс за социални услуги за деца и възрастни в гр. Ямбол. В мотивите си съдът посочи, че непроизнасянето в срок представлява мълчалив отказ, който е в нарушение на закона и следва да бъде отменен<sup>68</sup>. Със същия мотив Административен съд - Силистра, отмени мълчалив отказ на кмета на Община Силистра да предостави информацията относно изплатените суми от Община Силистра на транспортни фирми за периода 2007-2010 г.<sup>69</sup>

АССГ отмени мълчалив отказ на Главния секретар на Президента на РБ да предостави достъп до стенограми от срещата на държавните глави на България и Русия през 2008 г. в София. В мотивите си съдът посочи, че:

*Съгласно разпоредбата на чл. 28 ал. 2 от ЗДОИ, административният орган е длъжен да постанови решение по подадено заявление за достъп до обществена информация, като по негова преценка то може да е положително - да предостави исканата информация или отрицателно - да откаже предоставянето на същата, но за него не съществува нормативно предвидената възможност да мълчи. В тази връзка съдът намира, че всяко мълчание на административен орган по представено пред него заявление за предоставяне на обществена информация, с оглед на императивната разпоредба на чл. 28 ал. 2 от ЗДОИ, е незаконосъобразно<sup>70</sup>.*

Неколкократно през 2010 г. мълчаливи откази бяха предмет на отмяна и от състави на ВАС. С решение от м. май ВАС потвърди решение на АССГ, с което бе отменен мълчалив отказ на Столична община да предостави достъп до изготвените стратегии и програма за зелените площи на град София<sup>71</sup>. С решение от м. октомври ВАС отмени мълчалив отказ на министъра на здравеопазването да предостави копие от „Мастърплан за реформа в болничния сектор на Република България“<sup>72</sup>. С решения на ВАС от м. ноември бяха отменени още два мълчаливи отказа на министъра на здравеопазването. В първия случай бе поискано копие от длъжностните характеристики за седем длъжности в

<sup>68</sup> Решение № 131/11.05.2010 г. по а.г. № 96/2010 г. на Административен съд - Ямбол.

<sup>69</sup> Решение № 70/04.11.2010 г. по а.г. № 156/2010 г. на Административен съд - Силистра.

<sup>70</sup> Решение № 3593/11.11.2010 г. по а.г. № 5159/2010 г. на АССГ, II отделение, 37 състав, съдия Славина Владова.

<sup>71</sup> Решение № 6924/27.05.2010 г. по а.г. № 10715/2009 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>72</sup> Решение № 11766/12.10.2010 г. по а.г. № 128/2010 г. на ВАС, Пето отделение.

Дирекция „Правна“ на министерството<sup>73</sup>. Във втория случай бяха поискани становищата и докладните записки, изготвени в министерството, относно издаването на Наредбата за акредитация на лечебните заведения<sup>74</sup>.

## 2011

През 2011 г. продължи да се трупа трайна съдебна практика по отмяна на мълчаливите откази. В тези случаи съдилищата отново приемаха, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустимо от закона бездействие на административните органи, както и че единствената призната от закона възможност за задължен субект при получаване на редовно заявление е да постанови изрично решение за предоставяне на информация или за отказ за предоставяне на достъп.

С Решение от 20.01.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Столична община по заявление за достъп до инвестиционната програма на общината за 2010 г. за разходите за придобиване на частни имоти<sup>75</sup>. Информацията бе поискана по повод разходите, направени от общината за придобиване на частни имоти във връзка с реконструкцията на бул. „Ломско шосе“.

С Решение от 27.01.2011 г. АС - Варна, отмени мълчалив отказ на директора на ТД на НАП да предостави достъп до информация, свързана с размера и събирането на публичните вземания на местната съдебна власт. В решението си съдът посочи, че:

*...Правилата за добра администрация в демократична и правова държава с гражданско общество изключват бездействието на задължените субекти по ЗДОИ<sup>76</sup>.*

С Решение от 14.02.2011 г. АС - Варна, отмени мълчалив отказ на кмета да се произнесе по заявление за достъп до информация, свързано със строежа на нова сграда в града, което е подадено по електронен път. В мотивите си съдът посочи, че след като Община Варна има приети вътрешни правила за достъп до информация и след като в тях е посочено, че подадени по електронната поща заявления се считат за писмени, то за общината е възникнало задължение да се произнесе по полученото по електронен път заявление<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Решение № 131/11.05.2010 г. по а.г. № 96/2010 г. на Административен съд - Ямбол.

<sup>74</sup> Решение № 13238/08.11.2010 г. по а.г. № 1910/2010 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>75</sup> Решение № 301/20.01.2010 г. по а.г. № 8149/2010 г. на АССГ, II отделение, 27 състав.

<sup>76</sup> Решение № 157/27.01.2011 г. по а.г. № 3250/2010 г. на Административен съд - Варна, съдия Гергана Стоянова.

<sup>77</sup> Решение от 14.02.2011 г. по а.г. № 3831/2010 г. на Административен съд - Варна, съдия Мария Ганева.

С Решение от 21.02.2011 г. АС - Пазарджик, отмени мълчалив отказ на кмета на Пазарджик да предостави достъп до информация под формата на справка за всички договори, сключени от общината за доставка на стоки или услуги в периода 2007-2010, като справката включва имената на страните по договорите и цената, както и информация за приключилите договори, по които общината още не е изплатила дължимите от нея суми<sup>78</sup>. Решението бе потвърдено от ВАС в началото на 2012 г.<sup>79</sup>

С Решение от 9.05.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на директора на Националната ветеринарно-медицинска служба (НВМС) да предостави информация, касаеща извършена проверка от органите на НВМС в приют за безстопанствени кучета в града, стопанисван от „Дружество за защита на животните - Плевен 2008“<sup>80</sup>.

С Решение от 12.12.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на директора на Националния център за информация и документация (НАЦИД) да предостави достъп до информация за дипломата на бившия изпълнителен директор на Държавен фонд (ДФ) „Земеделие“ Калина Илиева<sup>81</sup>.

### ***Тенденции при отмяната на мълчаливи откази***

Освен изложената по-горе изключително трайна съдебна практика по отмяна на мълчаливите откази, следва да бъдат отбелязани и два нови момента, които са свързани с приемането на АПК.

Първият е, че с приемането на АПК бе въведен едномесечен срок за обжалване на мълчаливите откази (чл. 149, ал. 2 от АПК). Този срок е значително по-благоприятен за заявителите в сравнение с предишната нормативна уредба по Закона за административното производство (ЗАП), според която мълчаливите откази подлежача на обжалване в 14-дневен срок от изтичането на срока за произнасяне от страна на административния орган. Безспорно по-дългият срок за обжалване на мълчаливите откази гарантира по-добре правото на защита на търсещите информация.

Вторият момент е свързан с разпоредбата на чл. 174 от АПК, според която *когато задължи органа да издаде административен акт или документ, съдът определя и срок за това*. Приложението на тази разпоредба от своя страна е

<sup>78</sup> № 86/21.02.2011 г. по а.г. № 62/2011 г. на Административен съд - Пазарджик.

<sup>79</sup> Решение № 2077/10.02.2012 г. по а.г. № 4763/2011 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Андрей Икономов.

<sup>80</sup> Решение № 2191/09.05.2011 г. по а.г. № 2109/2011 г. на АССГ, I отделение, 4 състав.

<sup>81</sup> Решение № 5654/12.12.2011 г. по а.г. № 292/2011 г. на АССГ, II отделение, 24 състав.



свързано с диспозитива на съдебното решение при отмяната на мълчаливите откази в делата по ЗДОИ. Все още като цяло преобладават случаите, в които съдиите приемат, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим и само на това основание подлежи на отмяна, без да разглеждат правния спор по същество. В тези случаи съдебните състави връщат преписката на административния орган, като го задължават да се произнесе с изричен писмен акт по заявлението за достъп до информация. Все по-често в последните 2 години се случва при отмяна на мълчалив отказ съдът да се произнеса и по съществуващото на спора и като прецени, че не е налице никое от ограниченията на правото на достъп до информация, да задължава административния орган да представи достъп до исканата информация. Общото и за двата вида диспозитиви на тези съдебни решения (връща за произнасяне или задължава да предостави) е, че попадат в хипотезата на цитираната разпоредба на АПК, тъй като задължават административния орган да издаде писмен акт в отговор на подаденото заявление за достъп до информация. Съдебната практика по делата за достъп до информация показва, че определянето на изричен срок за произнасяне по заявлението (респективно за предоставяне на информация) в диспозитива на съдебното решение допринася изключително много за срочното изпълнение на това задължение от страна на администрацията. Случаите, в които административен орган изпълнява съдебно решение, което го задължава да предостави достъп до информация, представляват нормална административна практика. Няма как да не припомним обаче, че твърде често след отмяна на мълчалив отказ по съдебен път и връщане на заявлението за произнасяне (без произнасяне по съществуващото на спора от страна на съда) се случва администрацията да откаже предоставянето на исканата информация, но вече с изричен писмен акт<sup>82</sup>. В тази връзка следва да бъде отбелязана положителната административна практика, в която след отмяна на мълчалив отказ и връщане на заявлението за произнасяне (без изрично задължение за предоставяне на информация) съответната администрация предоставя достъп до исканата информация. Например в изпълнение на съдебно решение за произнасяне по заявление за достъп Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) предостави през м. юли 2011 г. информация за извършена проверка от органите на службата в приют за безстопанствени кучета в Плевен<sup>83</sup>. В друг случай след съдебна отмяна на мълчалив отказ по заявление за достъп до информация и връщане на заявлението за изрично произнасяне отговорната институция дори публикува цялата поискана информация на

<sup>82</sup> Проблем, отбелязан и в предходното издание от поредицата (вж. Съдебна практика по Закона за достъп до обществена информация 2005-2008 г. Четвърта част. Сборник с коментар, с. 32).

<sup>83</sup> Решение № 2191/09.05.2011 г. по а.г. № 2109/2011 г. на АССГ, I отделение, 4 състав.

интернет страницата си. След като с решение от м. май 2009 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Държавната агенция за младежта и спорта (ДАМС) да предостави достъп до списъка на юридическите лица и спортни федерации, които са получили финансова помощ от ДАМС за периода 1 януари 2007 г. - 1 януари 2009 г., то през м. юни 2009 г. ДАМС публикува цялата поискана информация на интернет страницата си<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Решение № 47/25.05.2009 г. по а.г. № 1778/2009 г. на АССГ, I отделение, 2 състав.

### III

## ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

### 1. Международни стандарти спрямо ограниченията на правото на достъп до обществена информация

Правото на достъп до информация, съхранявана от държавните органи, е гарантирано с чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека<sup>85</sup>, чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права<sup>86</sup>, чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)<sup>87</sup>. В сферата на достъпа до екологична информация, чиято детайлна регламентация предшества исторически тази на общия достъп до всяка обществена информация, действа Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда<sup>88</sup>. Всички посочени международни инструменти предвиждат определени изисквания по отношение на ограниченията на правото на достъп до информация.

Детайлното развиване на стандартите в областта на достъпа до информация, съхранявана от държавните институции, започва в рамките на Съвета на Европа още през 1981 г. По този въпрос са приети две препоръки на Комитета на министрите към държавите членки<sup>89</sup>. През 2008 г. е приет и първият международен задължителен стандарт в тази област - Конвенция на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Конвенцията е подписана от 14 държави, ратифицирана е от 5 държави и предстои да влезе в сила, след

<sup>85</sup> Приета от Парламентарната асамблея на ООН на 10 декември 1948 г.

<sup>86</sup> Приет на 16 декември 1966 г., в сила от 23 май 1976 г., обнародван в ДВ, бр. 43 от 28 май 1976 г.

<sup>87</sup> За ЕКПЧ това може да се заключи въз основа на две решения на ЕСПЧ от 2008 г.

<sup>88</sup> Приета през 1998 г. в Орхус, Дания, известна и под названието Орхуска конвенция. Ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 91 от 2003 г., текстът е обнародван в ДВ, бр.33 от 2004 г. (известна под названието Орхуска конвенция).

<sup>89</sup> Препоръка R (81) 19 и Препоръка R (2002) 2 на Комитета на министрите към държавите членки относно достъпа до официални документи, достъпни на български език на интернет адрес: [http://www.aip-bg.org/documents/rec2\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm).

като общо десет държави я ратифицират<sup>90</sup>. Република България все още не е страна по конвенцията<sup>91</sup>. В нея се съдържа и най-детайлната до момента международноправна уредба на ограниченията на достъпа до официални документи.

На ниво право на Европейския съюз (ЕС) действа законодателен акт, който предвижда общо право на достъп до документите, съхранявани от институциите на ЕС. Това е Регламент 1049/2001 г.

Документи, регламентиращи защитата на личните данни, са Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни и Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни. Те са относими, тъй като защитата на личните данни е едно от ограниченията на правото на достъп до официални документи. Конфликтът между двете права е предмет на практиката на Съда на Европейския съюз.

Относими към темата достъп до информация и неговите ограничения в сферата на достъпа до информация за околната среда са Директива 2003/3 на Европейския парламент и Съвета относно достъпа на обществеността до информация за околната среда и отменяща Директива на Съвета 90/313/ЕЕС и Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и Съвета относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността.

---

<sup>90</sup> Списък на погисалите и ратифициралите конвенцията държави е достъпен на интернет адрес:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>

<sup>91</sup> Според изводите от Анализа на съответствието на конвенцията с българското законодателство, осъществен от ПДИ през 2010 г., нормативната уредба в България позволява подписването и ратифицирането на конвенцията, без да са наложителни законодателни изменения.

### ***Изисквания към ограниченията на достъпа до информация***

Според международните стандарти ограниченията на достъпа до информация са приложими само ако са налице определени, кумулативно дадени условия. Според чл. 3, пар. 1 от Конвенцията за достъп до официални документи:

*Всяка държава-членка може да ограничи правото на достъп до официални документи. Ограниченията трябва да бъдат изброени точно в закон, да бъдат необходими в демократичното общество и да бъдат пропорционални на целта да се защитят посочените в конвенцията интереси.*

Текстът пресъздава сходната формулировка, предвидена в чл. 10, пар. 2 от Европейската конвенция за правата на човека<sup>92</sup>. В правната литература тези три условия или изисквания за приложимост на ограниченията на правото на достъп до информация са известни под наименованието „троен тест“. Според него следователно ограничение на правото на достъп до информация се допуска само когато то е:

- изрично посочено в закон;
- пропорционално на целта да се защитят един или повече от изброените интереси;
- необходимо в демократичното общество.

Тройният тест е предвиден и в Регламент (ЕО) № 1049 от 2001 г. на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на комисията, както и в Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

---

<sup>92</sup> Тези условия се прилагат спрямо ограниченията на правото да се получава и разпространява информация, гарантирано с чл. 10 от ЕКПЧ. Идентичен "троен тест" е предвиден и в чл. 8, пар. 2 от ЕКПЧ по отношение ограниченията на правото на зачитане на личния и семейния живот. Конвенцията е ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г., обн. в ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.

***Изискването за „необходимост в демократичното общество“***

В допълнение към цитирания параграф 1, в следващите параграфи 2 и 3 от чл. 3 на Конвенцията за достъп до официални документи (Конвенцията) се посочва още:

*2. Достъп до информация, съдържаща се в официален документ, може да бъде отказан, ако нейното разкриване ще навреди или има вероятност да навреди на посочените в ал. 1 интереси, освен ако не съществува надделяващ обществен интерес от нейното разкриване.*

*3. Държавите определят срок, след изтичането на който споменатите в параграф 1 ограничения няма да се прилагат.*

Прегледът на трите параграфа на чл. 3 от Конвенцията води до извод, че са установени допълнителни три условия или изисквания за приложимост на ограниченията на правото на информация. Според тях ограничение на правото на информация може да се допусне само когато:

- това е в степен, пропорционална на защитата на изброените интереси,
- предоставянето на информацията ще навреди или може да навреди на защитените интереси,
- липсва надделяващ обществен интерес от нейното разкриване.

Тези три допълнителни условия следва да се разглеждат като част от изискването за „необходимост в демократичното общество“<sup>93</sup>.

Наличието на тези допълнителни условия, включени в изискването за „необходимост в демократичното общество“, също следва да е кумулативно дадено. Така например, ако липсва пропорционалност, т.е. отказва се цялата информация в даден документ заради защитата на име или адрес в него,

---

<sup>93</sup> Довод за това се съдържа в обстоятелството, че докато изискванията ограничението да е "предвидено в закон" и да цели "защитата на легитимен интерес" са очевидни по съдържание, то изискването за "необходимост в демократичното общество" се нуждае от по-нататъшно изясняване. В практиката си по чл. 10 от ЕКПЧ, Европейският съд по правата на човека приема, че необходимостта в демократичното общество предполага "относимост и достатъчност" на ограничението, както и "належаща обществена необходимост" от налагането му (срв. Решения по делата Лингенс с/у Австрия, Сънди Таймс с/у Обединено кралство, Хендисайд с/у Обединено кралство, Кастелс с/у Испания и мн. други). Проверката за "относимост и достатъчност" на ограничението очевидно е проверка за пропорционалност на намесата, а проверката за "належаща обществена необходимост", която според практиката на ЕСПЧ включва и "баланс на интереси" (Лингенс и др.), може да се приеме, че съвпада по съдържание с тестовете за вреда и баланс на интереси.

ограничението ще бъде непропорционално, следователно незаконосъобразно приложено<sup>94</sup>. Същевременно, ако би произтекла вреда от предоставянето на информацията, но е налице надделяващ обществен интерес от узнаването ѝ, тя следва да се предостави.

Изискванията на чл. 3, ал. 2 от Конвенцията са известни още като „мест за вреда“ и принцип „баланс на интереси“<sup>95</sup>. Те се срещат и в други международни актове, като например принципът за „баланс на интереси“ е изрично предвиден в Орхуската конвенция. Според нейния чл. 4, пар. 4, изречение последно, всички предвидени в нея „основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията...“

### ***Тест за вреда - срокове за приложимост на ограниченията***

Разпоредбата на чл. 3, пар. 3 от Конвенцията за достъп до официални документи предвижда срокове, след изтичането на които държавите не следва да прилагат ограничения на правото на информация. Изискването за определяне на срокове се явява конкретно изражение на така наречения „мест за вреда“. Така например в пар. 38 от Обяснителния меморандум между другото се приема, че:

...Законодателството например може да постави различни изисквания за това как да се прилага тестът за вреда. Тези изисквания може да приемат формата на презумпция за или против предоставянето на искания документ<sup>96</sup>.

Законодателното въвеждане на презумпция против предоставянето на искания документ може да бъде във формата на законодателно предвиждане на срокове на защита на информацията. По въпроса относно законовите срокове за прилагане на ограниченията като една от формите на „места за вреда“ в Обяснителния меморандум се посочва още:

*Резултатът от прилагането на „теста за вреда“ е пряко свързан с изтичането на времето. За някои ограничения определени събития директно водят до преустановяване на това ограничение. В други случаи с изтичането на време може да намалее вредата от предоставяне на информацията<sup>97</sup>.*

<sup>94</sup> Относно съдебната практика по спазване на принципа на пропорционалност вж. по-году.

<sup>95</sup> Срв. пар. 36-38 от Обяснителния меморандум към Конвенцията за достъп до официални документи, достъпен на интернет адрес:  
[http://www.aip-bg.org/pdf/expl\\_report\\_conv\\_access\\_bg.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/expl_report_conv_access_bg.pdf)

<sup>96</sup> Цит. място.

<sup>97</sup> Пак там, пар. 39.

Следователно определянето на законови срокове за приложимост или „трайност“ на ограниченията следва житейската презумпция, че в момента на определянето на дадена информация като ограничена за достъп тя е най-чувствителна, докато с течение на времето чувствителността намалява, а с нея следва да отпадне и защитата чрез ограничаване на достъпа.

## **2. Ограниченията на достъпа до информация съгласно българското законодателство**

Посочените изисквания към ограниченията са отразени в българското законодателство. Ограниченията на правото на достъп до информация са предвидени в закон и легитимните интереси съответстват на тези, които са изброени в Конвенцията за достъп до официални документи. В нормативните актове са предвидени изискването за пропорционалност при прилагане на ограниченията и тестването за вреда и за баланс на интереси, формиращи изискването за „необходимост в демократичното общество“. По-долу е посочено в кои актове и по какъв начин споменатите условия са въведени в законодателството.

### **2.1 Ограниченията да са „предвидени в закон“**

Правото на достъп до обществена информация не е абсолютно. В чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията е предвидено, че правото на всеки да търси, получава и разпространява информация подлежи на ограничение за защитата на други права и законни интереси, а именно: правата и доброто име на другите граждани, както и националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала<sup>98</sup>. „Според Конституционния съд от това право [по чл. 41] произтича и задължение за предоставяне на информация“<sup>99</sup>. По отношение на ограниченията на правото по чл. 41 от Конституцията, през 1996 г. е прието следното тълкуване:

*...И тук, както във всеки отделен случай във връзка с тълкуването на ограниченията, е необходимо да се изтъкне, че тяхното приложение - независимо от това, че предвиждането им е в защита на друг конституционно признат интерес, трябва да се основава на разбирането, че не става дума за*

<sup>98</sup> Съдържанието на нормата изцяло преповтаря текста на чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите свободи.

<sup>99</sup> Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г.



*избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване<sup>100</sup>.*

Следователно, всяко ограничение на правото на достъп до обществена информация се разглежда като изключение от принципа на общодостъпност и подлежи на стеснително тълкуване.

1. В националните закони за достъп до обществена информация (или за свобода на информацията) обичайно се съдържа изчерпателно изброяване на ограниченията на правото на информация. Съдържа се и отделна част, секция, глава, раздел, отнасящ се до ограниченията. Детайлната уредба на ограниченията или на някои от тях може да се съдържа в други закони.

В българския Закон за достъп до обществена информация се съдържа изброяване на ограниченията (чл. 37, ал. 2). Уредбата им в ЗДОИ обаче е разпръсната. Към тази материя се отнасят чл. 5, чл. 7, чл. 13, ал. 2, чл. 17, ал. 2, чл. 37 от ЗДОИ.

Изброяване на ограниченията е налице в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, където са посочени основанията за отказ на достъп до информация. Те обхващат информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна, информацията по чл. 13, ал. 2 (подготвителни документи и информация, свързана с преговори) и информацията, засягаща трето лице<sup>101</sup>. Категорията на ограничението за защита интересите на трето лице следва да обхваща търговската тайна и защитените лични данни.

Регламентация, свързана с ограниченията на правото на информация, се съдържа и в други закони. Така например в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) са дадени определенията на понятията „държавна тайна“ (чл. 25) и „служебна тайна“ (чл. 26), предвидена е и процедурата по класифициране на информация. В Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) е дадено определение на понятието „лични данни“ (чл. 2, ал. 1) и са предвидени хипотезите (чл. 4) на тяхното допустимо обработване, което включва и достъпа до такива данни. В § 1, т. 9 от ДР на Закона за защита на конкуренцията е дадено определение на понятието „търговска тайна“, което е прецизирано в чл. 17 от ЗДОИ.

<sup>100</sup> Пак там.

<sup>101</sup> Предвиденото в чл. 37, ал. 1, т. 3 основание за отказ в случаите, когато информацията е получена през предходните шест месеца, не представлява същинско ограничение. Целта му не е да се защити определен легитимен интерес, а да се предотврати злоупотреба с право и прекомерно натоварване на администрацията.

От значение за прилагането на ограниченията са и нормите, които предвиждат санкции за предоставяне на нерегламентиран достъп до информация, съдържаща се в ограниченията. В чл. 357 от Наказателния кодекс (НК) е предвидена наказателна отговорност за разгласяване на държавна тайна, в чл. 284 от НК е предвидена отговорност за разгласяване на служебна тайна, в чл. 360 от НК е инкриминирано разгласяването на друга, предвидена в закон, постановление на Министерския съвет или разпореждане, тайна, в чл. 145 от НК е предвидена отговорност за разгласяването на т.нар. лична тайна. В отделни закони, например ЗЗКИ и ЗЗЛД, е предвидена административнонаказателна отговорност за административни нарушения.

2. Не всяка норма, която споменава понятието „тайна“, може да послужи за правно основание на легитимно ограничение на правото по ЗДОИ<sup>102</sup>. Според съдебната практика нормата, която служи за основание за отказ, следва да бъде с ясно и конкретно предметно съдържание. Така например не може да бъде обоснован отказ на основание „служебна тайна“ с позоваване на законова разпоредба, която задължава органите на държавната власт „при изпълнение на служебните им задължения да не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при или по повод изпълнение на служебните им задължения“ (все още редица разпоредби въвеждат по този начин „служебна тайна“). За отказ на това основание може да послужи *само конкретна разпоредба ... [от закон], по силата на която исканата информация представлява служебна тайна*<sup>103</sup>. В конкретния случай жалбоподателят - Гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен, е поискал от директора на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол достъп във формата на копие от ревизионен акт. Според тълкуването на ВАС нормата, според която органите на АДВФК са длъжни да пазят служебната тайна, не обосновава ограничен достъп до ревизионните доклади<sup>104</sup>.

Обхватът на ограничението следва да се спазва стриктно при обосноваване на отказ. Не се допуска разширителното му тълкуване и прилагане. Така например ограничението, предвидено в ЗЗКИ за достъп до „доклади ... относно оперативната работа на службите за сигурност“, не се прилага автоматично за всеки случай на доклад, издаден от такива служби. Тази категория е

<sup>102</sup> Ако се употреби терминологията, приета в практиката на ЕСПЧ по чл. 10 и чл. 8 на ЕКПЧ, може да се направи изводът, че националните съдилища имат изисквания към „качеството на закона“, въвеждащ ограничение на правото по ЗДОИ.

<sup>103</sup> Решение № 10539/22.11.2002 г. по а.г. № 5246/2002 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Марина Михайлова.

<sup>104</sup> От години насам достъпът до одитните доклади на правоприменика на АДВФК - Агенцията за финансова инспекция, вече е свободен.

неприложима спрямо поискан доклад на службите за сигурност, отнасящ се до ... участието на български лица или търговски дружества в търговията с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по времето на режима на Садам Хюсеин<sup>105</sup>. Според съда ... в случая предмет на заявлението за достъп е не оперативната работа на тези служби, а само резултат от нея<sup>106</sup>.

Следователно, макар цитираното ограничение поначало да е валидно за класифициране на информацията като държавна тайна, то не може да бъде основание за класифицирането на такъв доклад, нито съответно за законосъобразен отказ на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ

## **2.2 Защитени интереси според Конвенцията за достъп до официални документи и българското законодателство**

Според Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, приета през 2008 г., ограничение на правото на достъп може да се допусне само за защитата на определени, изчерпателно изброени интереси. Според чл. 3, ал. 1 от тази Конвенция допустими са ограничения само за защитата на:

- a. националната сигурност, отбраната и международните отношения;
- b. обществената безопасност;
- c. предотвратяването, разследването и съдебното преследване на престъпни деяния;
- d. дисциплинарни разследвания;
- e. проверки, контрол и надзор от страна на публичните институции;
- f. личната неприкосновеност и други законни частни интереси;
- g. търговски и други икономически интереси;
- h. икономическата, монетарната и валутната политика на държавите;
- i. равнопоставеността на страните в съдебното производство и ефективно правораздаване;
- j. околната среда; или
- k. обсъжданията във или между публичните институции, отнасящи се до изследването на даден въпрос.

<sup>105</sup> Решение № 6/03.01.2006 г. по а.г. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Ваня Анчева.

<sup>106</sup> Пак там.

Изброяването на легитимните интереси е изчерпателно и държавите - членки на Съвета на Европа, не могат да приемат защита на по-широк кръг интереси. Могат обаче да стеснят обхвата на защитата, като изключат от националните закони някои от изброените в Конвенцията интереси. В пар. 22 от Обяснителния меморандум към Конвенцията се коментира

*Списъкът на ограниченията в Член 3, алинея 1 е изчерпателен. Ограниченията се прилагат към съдържанието на документа и към характера на информацията. Това, разбира се, не пречи националното законодателство да намали броя на основанията за ограничаване или да формулира по-тясно ограниченията, с оглед гарантиране на по-широк достъп до официални документи...*

В чл. 41, ал. 1, изр. второ от Конституцията са изброени легитимните интереси, за защитата на които правото да се търси, получава и разпространява информация може да бъде ограничено. Съдържанието на текста е изцяло преповторено в чл. 5 от ЗДОИ. По-конкретно е съдържанието на чл. 37, ал. 1, както и на други норми от ЗДОИ, които посочват по-прецизно защитените интереси.

Ако потърсим съответствието на изброените категории от Конвенцията за достъп до официални документи в българското законодателство, ще открием такова, общо взето, за всичките единадесет. Според чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация държавната тайна обхваща защитата на четири категории интереси - националната сигурност, отбраната, външната политика и конституционнозащитения ред. Тези четири интереса са конкретизирани по малко по различен начин в трите раздела на списъка - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.

Планове и системи за охрана на сгради например<sup>107</sup>, които спадаат към защитата на обществената безопасност, могат да се класифицират в определени случаи като държавна тайна<sup>108</sup>, а в други попадат в списъците със служебна тайна.

<sup>107</sup> Примерът е даден в Обяснителния доклад към Конвенцията за достъп до официални документи, пар. 24.

<sup>108</sup> Например що се отнася до системите за защита на българските дипломатически и консулски представителства, съгласно т. 31 от раздел II към списъка-приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.

Следствената тайна е предвидена в чл. 198 от НПК, а дисциплинарните разследвания попадат в защитата на служебното досие на гържавните служители по Закона за гържавния служител. Отделно данните от тях попадат и в обхвата на защитата на личните данни.

Предвиденото в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ ограничение, отнасящо се до т.нар. подготвителни документи, е приложимо в три от случаите, изброени в Конвенцията за достъп до официални документи. Това са проверките и инспекциите, осъществявани от органите на власт, обсъжданията във или между публични институции по някакъв въпрос и защита равнопоставеността на страните в съдебно производство. Относно проверките и вътрешните обсъждания преди приемане на решение е налице съдебна практика, докато равнопоставеността в съдебния процес не е възниквала до момента като проблем. Спрямо доклад от проверка на инспекторат към министерство ограничението на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е приложимо, но подлежи на преценка за надделяващ обществен интерес<sup>109</sup>. Що се отнася до опита на Столична община да се позове на „адвокатска тайна“ при отказа за предоставяне на анализ на концесията на „Софийска вода“, извършен от наета адвокатска кантора, съдилищата го приеха за неоснователен<sup>110</sup>. Възложителят на поръчка на адвокатска кантора не може да се позовава на „адвокатска тайна“, а само на ограниченията, предвидени в чл. 37, ал. 1 и 2 от ЗДОИ<sup>111</sup>.

Защитата на личната сфера е предвидена в Закона за защита на личните данни, в чл. 2, ал. 1 от който е определено и понятието „лични данни“. Определение на „търговска тайна“ е дадено в чл. 17, ал. 1 от ЗДОИ, като същата подлежи на защита освен в случаите на надделяващ обществен интерес. В частния случай на „информация за околната среда“ защита е предвидена и за информацията, която е дадена доброволно от трето лице, разкриването ѝ би му се отразило неблагоприятно и то не е съгласно с предоставянето ѝ (чл. 20, ал. 1, т. 5 от ЗООС). Отново в специфичния случай на ЗООС защита получава и информацията, свързана например с местоположението на редки животински видове. Целта е защитата им от посегателства.

<sup>109</sup> Решение № 15158/10.12.2010 г. по а.г. № 3051/2010 г. на ВАС, Пето отделение. Дело БХК с/у Министерството на правосъдието.

<sup>110</sup> Вж. окончателното Решение № 4195/30.03.10 г. по а.г. № 10514/2009 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Национален комитет за подобряване водоснабдяването на България с/у Столична община*.

<sup>111</sup> Пак там.

Таблица 1: Съответствие на защитените интереси съгласно Конвенцията за достъп до официални документи и съгласно българското законодателство

Защитен интерес съгласно чл. 3, ал. 1 от Конвенцията за достъп до официални документи	Защитен интерес съгласно българското законодателство	Относима норма в българското законодателство
a. националната сигурност, отбраната и международните отношения;	Интересите, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред;	чл. 25 от ЗЗКИ
b. обществената безопасност;	Интересите, свързани с вътрешната сигурност;	чл. 25 и чл. 26 от ЗЗКИ
c. предотвратяването, разследването и съдебното преследване на престъпни деяния;	Разследването на престъпни деяния;	чл. 198 от НПК
d. дисциплинарни разследвания;	Сведения от служебното досие на държавния служител;	чл. 17, ал. 3 от ЗДД
e. проверки, контрол и надзор от страна на публичните институции;	Подготвителни материали преди краен акт;	чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ чл. 145, ал. 1 от НК
f. личната неприкосновеност и други законни частни интереси;	Лични данни; Лична тайна;	чл. 2, т. 1 от ЗЗЛД
g. търговски и други икономически интереси;	Търговска тайна; Доброволно предоставена информация от трето лице;	чл. 17 от ЗДОИ чл. 20, ал. 1, т. 5 от ЗООС
h. икономическата, монетарната и валутната политика на държавите;	Икономическата сигурност;	чл. 25 ЗЗКИ и раздел III от списъка-приложение № 1, отчасти раздел II
i. равнопоставеността на страните в съдебното производство и ефективно правораздаване;	Съвет преди крайно решение; Преговори;	чл. 13, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ чл. 13, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ
j. околната среда;	Защитени видове;	чл. 20, ал. 1, т. 6 от ЗООС
k. обсъжданията във или между публичните институции, отнасящи се до изследването на даден въпрос.	Консултиране, съветване преди приемане на краен акт; Преговори преди решение.	чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ

Същевременно в някои случаи защитата на определен интерес не е необходимо да става чрез ограничение. Така например защитата на интелектуалната собственост не се осъществява чрез ограничение на достъпа до информация и съгласно ЗДОИ не представлява основание за отказ на информация. В случаите на авторско право произведението не представлява тайна, а е забранено разпространението му без съгласие на автора. При необходимост от подобна защита тя се осъществява посредством избор на формата на достъп до информация от страна на органа на власт - чл. 27, ал. 1, т. 3, хипотеза 2 от ЗДОИ. Следователно достъпът до такава информация е поначало допустим.

### **2.3 Пропорционалност на целта да се защитят един или повече от защитените интереси**

В Решение № 7 от 04.06.1996 г. по к.г. № 1/1996 г. Конституционният съд приема, че:

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

Следователно със задължителното тълкуване на чл. 41 от Конституцията е въведено правилото, че всяко ограничение трябва да бъде пропорционално на целта да се защитят един или повече от защитените интереси.

Връзката на ограниченията със съответния защитим интерес е дадена и в ЗДОИ с нормата на чл. 5. Тази разпоредба определя конкуриращите правото на достъп до информация права и интереси. В практиката си Върховният административен съд действително търси връзката между конкретното ограничение, на което се е позовал административният орган, и защитения интерес. Например търсенето на съгласие на третото лице - търговец, трябва да бъде с цел защита на неговите интереси. Определянето на тези интереси обаче не е произволно, а е необходимо да следва обективни критерии. Още в относително ранната си практика ВАС приема:

*Ако се обсъди въпросът дали с искането се засягат права или законни интереси на третото лице, настоящият състав приема, че не се засягат такива законни права и интереси на търговското дружество - трето лице. Със заявлението са поискани данни, които имат статистически характер и не*

*касаят търговската дейност на дружеството, нито представляват служебна тайна*<sup>112</sup>.

Следователно не всяка отнасяща се до търговеца информация, а само тази, от чието разкриване биха се засегнали неговите права и законни интереси, подлежи на защита.

### **Стеснително тълкуване на ограниченията**

Стеснителното тълкуване на ограниченията е една от приложните форми на принципа на пропорционалността. За всички ограничения на правото да се търси, получава и разпространява информация Конституционният съд е извел разбирането, че:

*...не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване и то само за да се осигури защита на конкуриращ интерес*<sup>113</sup>.

Това разбиране се прилага по-нататък и от Върховния административен съд в неговата практика, като правото на информация се разглежда като принцип, а приложението на ограниченията, намерили законодателен израз в Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни, като изключение от този принцип<sup>114</sup>.

Пропорционалността на целта да защитят един или повече интереси се изразява и в стеснителното тълкуване на ограничението. Така например в решението по делото *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на РБ* съдът приема, че целта на Закона за защита на класифицираната информация е да се защитят данни относно оперативната работа на службите за сигурност. Опитът на администрацията да включи в тази категория и резултатите от тези доклади е непропорционален на целта на закона. В този смисъл и в съдебното решение е констатирано, че цитираната категория информация, подлежаща на класифициране като държавна тайна съгласно ЗЗКИ, е неприложима.

<sup>112</sup> Решение № 4716/25.05.2004 г. по а.г. № 8751/2003 г. на ВАС, Пето отделение. Почти идентично е Решение № 4717/25.05.2004 г. по а.г. № 8752/2003 г. на ВАС, Пето отделение. (Делата са по откази на кмета на Община Видин да предостави информация, касаеща договора, сключен между Община Видин и Общинска фирма „Чистота“, и информацията относно изпълнението му.)

<sup>113</sup> Решение на Конституционния съд № 7/4.06.1996 г. по к.г. № 1/1996 г., ДВ, бр. 55/1996 г.

<sup>114</sup> Решение № 9595/19.11.2004 г. по а.г. № 7897/04 г. на ВАС, Петчленен състав. Дело *Васил Чобанов с/у Висшия съдебен съвет*.



### **Мотивиране на отказите**

Друго проявление на принципа на пропорционалност е законовото изискване за привеждане на фактическа обосновка и посочване на правно основание от страна на административния орган в случай на отказ на обществена информация. В практиката тези изисквания се прилагат особено стриктно в случаите на откази с основание, сочещо наличие на класифицирана информация<sup>115</sup>. Израз на правилото „принцип към изключение“ е и предвиденото в чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ правомощие на съда да осъществява контрол за законосъобразност на маркирането с гриф за сигурност.

### **Предоставяне на частичен достъп**

Предоставянето на **частичен достъп** е предвидено в чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ. Типичен пример е достъпът до документи, в които се съдържат и лични данни. В този случай думите или пасажите, които разкриват лични данни, трябва да се зачернят и да се предостави копие от документа без тези данни (ако това е посочената от заявителя форма на достъп). В този смисъл са указанията на съда още в едно от първите дела по ЗДОИ - на *Д. Тотев срещу Главния данъчен директор* по повод отказ да се предостави достъп до негово писмо, адресирано до данъчно задължено лице по въпросите на данъчното облагане (да се заличат името и адреса на лицето)<sup>116</sup>. Същото се отнася до личните данни на свидетелите, посочени в акт за установяване на административно нарушение<sup>117</sup>. Личните данни на трети лица, намиращи се в затворническо досие, подлежат по същия начин на защита, като останалата информация подлежи на предоставяне<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> Вж. Решение № 5451/22.05.2006 г. по а.г. № 6363/2005 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 10731/2006 г. по а.г. № 7669/2006 г. на ВАС, Петчленен състав (дело *Силвия Йотова с/у Министъра на регионалното развитие и благоустройството* относно договора с „Магистрала Тракия“ АД); Решение № 11682/2003 г. по а.г. № 3080/2003 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 2113/2004 г. по а.г. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав (дело *Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите* относно договора с „Краун Ейджънтс“).

<sup>116</sup> Решение № 6017 от 2002 г. на ВАС, Петчленен състав, по а.г. № 10496 от 2002 г. Публикувано в: Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация, Сборник, изд. Програма Достъп до Информация, София, 2002 г., с. 217. Относно изпълнението на съдебното решение вж. Писмо на ГДД № 24-00-113 от 10.03.2003 г. относно прилагането на някои разпоредби на ДПК.

<sup>117</sup> Решение № 9822/18.12.2001 г. по а.г. № 5736/2001 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>118</sup> Решение № 2082/13.02.2012 г. по а.г. № 3992/2011 г. на ВАС, Пето отделение. Делото е образувано по жалба на М.Х., майка на един от последните осъдени на смърт в България, срещу Министерството на правосъдието.

Нищо не пречи на предоставянето на частичен достъп и до договорите между публични институции и частни фирми<sup>119</sup>. За тази цел органът следва да направи разграничение на характера на информацията в договора<sup>120</sup>.

Частичният достъп е възможен и дължим дори и в случаите, когато част от исканата информация е класифицирана като гържавна или служебна тайна. Според Върховния административен съд *дори ако се приеме, че чрез оповестяването на резултата от работата на службите за сигурност би възникнала опасност от разкриване на защитена информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп*<sup>121</sup>.

## 2.4 Необходимост от ограничението на достъпа до информация в демократичното общество

### *Защита от увреждане или опасност от увреждане на защитените интереси*

Проверката за евентуална вреда от предоставяне на обществена информация е част от теста към ограниченията, предвиден в Конвенцията за достъп до официални документи. В българското законодателство той е въведен както по отношение на класифицираната информация, така и по отношение на търговската тайна и подготвителните документи и преговорите. Нормите, които уреждат теста за вреда, се съдържат в различни закони.

В една част от тези актове е употребен изразът „разкриването на информацията би се отразило **неблагоприятно**„ - чл. 4, ал. 4 от Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, чл. 26, ал. 1 от Закона за защита на класифицираната информация. В други актове се употребява понятието - „**вреда** или опасност от **увреждане**„ - чл. 25 от ЗЗКИ.

<sup>119</sup> Решение № 4716/25.05.2004 г. по а.г. № 8751/2003 г. на ВАС, Пето отделение; Решение № 4717/2004 г. по а.г. № 8752/2003 г. на ВАС, Пето отделение. (Делата са по откази на кмета на Община Видин да предостави информация, касаеща договора, сключен между Община Видин и Общинска фирма „Чистота“, и информацията относно изпълнението му.)

<sup>120</sup> Решение № 8190/20.07.2006 г. по а.г. № 3112/2006 г. на ВАС, Пето отделение. Делото е по отказ на кмета на община да предостави достъп до договора за концесия по сметосъбиране и сметоизвозване в гр. Разград.

<sup>121</sup> Решение № 5/03.01.2006 г. по а.г. № 4596/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на Републиката*, в което се разглежда отказът за предоставяне на доклад на службите за сигурност относно участие на български фирми в търговия с Ирак в нарушение на ембаргото на ООН.

В определени случаи преценката дали предоставянето на дадена информация ще навреди или може да навреди на защитения интерес е оставена изцяло на администрацията. Такъв е случаят при ограничението, свързано с т.нар. подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) и ограничението, свързано с настоящи/предстоящи преговори (чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ).

В някои случаи законодателството предвижда преценката дали предоставянето на дадена информация ще навреди или може да навреди на защитения интерес да се прави предварително. Такъв е случаят с т.нар. класифицирана информация - държавна или служебна тайна, която следва да бъде маркирана още със създаването на информацията. Тогава следва да се направи и преценката за наличие на вреда. По-неясно стоят нещата с търговската тайна, въпреки че съгласно изискването на § 1, т. 7 от Закона за защита на конкуренцията в този кръг може да попада само информация, за чието запазване в тайна са взети необходимите мерки от съответния търговец.

От друга страна, в случаите на подготвителни документи или преговори (чл. 13, ал. 2, т. 1 и 2 от ЗДОИ) преценката може да се извършва при създаването на информацията, а може и да е към момента на получаване на заявление.

По отношение на въпроса дали е нарушение на закона поставянето на гриф за сигурност едва след регистрирането на заявление за достъп до информация, според съда отговорът е отрицателен. В делото за достъп до договора на министъра на финансите с фирмата „Краун Ейджънтс“ обстоятелството, че гриф за сигурност е положен върху документа през октомври 2004 г., а достъпът е отказан през април 2004 г., не бе сметнато за нарушение<sup>122</sup>.

Елемент на оценката на евентуалната вреда от предоставянето на дадена информация е **временният характер** на ограничението - въведените от законодателството срокове за защита на информацията (вж. по-горе). Максималната трайност на тези срокове е фиксирана в закона и може да бъде допълнително удължена само при някои от ограниченията и само по изключение (вж. чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ).

<sup>122</sup> Тричленният състав отхвърли жалбата с особено мнение на председателя на състава, а Петчленният състав отмени по а.г. № 592/2005 г. решението на Тричленния и отказа, но на основание, различно от момента на маркиране с гриф.

**Принцип на вредата - срокове на защита на информацията, попадаща в ограниченията**

1. Както бе посочено, въвеждането на срокове за защита на информацията е форма на презумпция за вреда. До приемането на ЗЗКИ съществуваше възможност за безсрочно засекретяване на информация от гържавните институции. В ЗЗКИ се установиха три нива информация, подлежаща на класификация като гържавна тайна, със съответен срок на защита от 5, 15 и 30 години (чл. 34, ал. 1 от ЗЗКИ). Те кореспондират на степенята на вреда или опасност за защитените интереси в случай на разгласяване. Максималният срок за защита на гържавната тайна от 30 г. е допустимо да бъде удължен най-много до 60 г. по решение на създадената със закона Държавна комисия за сигурност на информацията (чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ).

Срокът за защита на служебната тайна съгласно ЗЗКИ е 6 месеца (чл. 34, ал. 1, т. 4 от ЗЗКИ). Информацията, свързана със защитата на т.нар. подготвителни документи (мнения и препоръки, изготвени от или за органа на власт, становища и консултации), може да подлежи на защита до максимум 2 години от създаването ѝ (чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ)<sup>123</sup>.

2. Законодателно са предвидени два вида срокове за защита на информацията. Едните са фиксирани в самия закон. Такива са сроковете за защита на гържавната и служебната тайна. Веднъж определени, те траят точно толкова, колкото е предвидено в чл. 34, ал. 1 от ЗЗКИ. Промяна може да настъпи само ако при периодичното преразглеждане се установи необходимост да бъде променено нивото на класификация (чл. 35, ал. 4 от ЗЗКИ).

Обратно, сроковете за защита на подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) или документи, съставени в хода на текущи преговори (чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ), се определят не от закона, а от конкретния служител, който прилага ограничението. Законодателно е определена само рамката, максималната трайност на ограничението - същото не може да се прилага след изтичането на две години от създаването на информацията. Тоест определянето на конкретния срок в тези случаи става при наличие на „оперативна самостоятелност“ или „свободна преценка“. Действително, сравнителноправният преглед води до извод, че това ограничение постига целта си до момента на приемането на крайния акт. След като бъде взето крайно

<sup>123</sup> През 2007 г. с изменение в ЗЗКИ срокът за защита на служебната тайна бе променен от 2 г. на 6 м. Срокът за защита на информацията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ бе променен от 20 г. на 2 г. през 2002 г.

решение, тогава отпада интересът да се попречи на влияние върху експертните съвети, коментари, оценки, които са подготвили решението.

Изтичането на предвидения в закона срок за защита на дадена информация, класифицирана като държавна тайна, е основание за признаване на право на достъп до нея<sup>124</sup>. По същия начин отпада основанието за защита, респ. за отказ по ЗДОИ и в други случаи, когато е предвиден законов срок за защита на дадена информация, например на подготвителни документи по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ<sup>125</sup>.

### ***Промяна в сроковете на защита. Преразглеждане на класифицирана информация***

Проверка на актуалността от вреда или опасност от увреждане на защитените съгласно чл. 25 и чл. 26 от ЗЗКИ интереси следва да се извършва при предвиденото в закона преразглеждане на всеки две години (чл. 35, ал. 4 от ЗЗКИ). Няма пречка преразглеждането да се извършва и при наличие на обществен интерес от разкриването на информацията, когато е подадено заявление по ЗДОИ. Такова преразглеждане бе извършено през 2004 г. от министъра на финансите по отношение на договора с „Краун Ейджънтс“ и през 2005 г. от министъра на регионалното развитие и благоустройството по отношение на договора с „Магистрала Тракия“ АД. В последния случай грифът за сигурност „за служебно ползване“ бе премахнат и договорот - предоставен.

По отношение на документите, засекретени преди приемането на Закона за защита на класифицираната информация през 2002 г., се прилага § 9 от ПЗР на ЗЗКИ. Според тази норма в едногодишен срок от влизането в сила на закона тези документи следва да бъдат прегледани, а след изтичането на този срок се считат за маркирани с новите грифове, като се намали една степен.

<sup>124</sup> Решение от 14.03.2006 г. по а.г. № С-31/2005 г. на СГС, III-Г състав, оставено в сила с Решение от 11.06.2007 г. по а.г. № ЗС-321/2006 г. на ВАС, Пето отделение. (Дело *Христо Христов с/у Директора на Националната разузнавателна служба* относно документи, свързани с убийствата в Лондон писател Георги Марков.)

<sup>125</sup> Решение № 7483/11.07.2007 г. по а.г. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 11257/2007 г. по а.г. № 9280/2007 г. на ВАС, Петчленен състав. (Дело *Йордан Тодоров с/у Министъра на вътрешните работи* относно документи, свързани с отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР.)

### 3. Класифицирана информация. Държавна тайна

Според чл. 37, т. 1 от ЗДОИ 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...*

Ограничението, свързано със защита на класифицирана информация, е споменато и в чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ. Същевременно в чл. 5 от ЗДОИ е предвидено, че правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу националната сигурност.

Според Закона за защита на класифицираната информация три са видовете класифицирана информация: „държавна тайна“, „служебна тайна“ и „чуждестранна класифицирана информация“. Информацията, подлежаща на класифициране като държавна тайна, е единият от тези три вида. Съгласно чл. 25 от ЗЗКИ с „държавна тайна“ се защитават интересите на националната сигурност, външната политика, отбраната и конституционнозащитения рег.

#### 3.1 История на законодателството относно държавната тайна

В Решение № 7 от 1996 г. по к.г. № 1 от 1996 г. по тълкуване на чл. 39-41 от Конституцията, Конституционният съд подчерта, че:

*Сред изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 основания обозначеното със съображения за национална сигурност е в най-голяма степен нуждаещо се от законова регламентация, тъй като се отнася до информация, която поначало се подлага на класификация, така че е възможно нейното предварително определяне като „информационен масив“, който включва конкретни факти и обстоятелства.*

Материята, свързана с държавната тайна, е регламентирана до 1990 г. с Правилника за организацията на работата за опазване на държавната тайна в НРБ, приет от Министерския съвет (МС) с ПМС № 30/1980 г. Самият той е бил засекретен още при приемането му през 1980 г.<sup>126</sup> Правилникът представлява Приложение № 2 към Постановление № 30 на МС от 1980 г. Забележителна за

<sup>126</sup> Вж. делото *Програма Достъп до информация с/у Министерския съвет* (а.г. № 9898/2002 г. на ВАС, Пето отделение), чиито предмет бе именно отказът да бъде предоставен достъп до Правилника. В закрито заседание от 11.04.2003 г. съставът на ВАС констатира гриф „поверително“ върху Правилника и „строго поверително“ върху постановлението за приемането му.

онова време е практиката нормативни актове, които всъщност подлежат на обнародване, да се считат за държавна тайна и съответно да са маркирани с гриф за сигурност<sup>127</sup>.

През 1990 г. е приет с решение на Народното събрание Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна, обнародван в ДВ, бр. 31 от 1990 г. Публично известна процедура по засекретяване на информация за пръв път е уредена с Наредба за дейността на Националната служба за сигурност по осигуряване защитата на стратегически обекти и дейности и по опазване на държавната тайна в Република България, приета с ПМС № 324 от 1994 г. и обнародвана в ДВ, бр. 5 от 1995 г. С наредбата се въвеждат три степени на секретност на информацията, съставляваща държавна тайна - съответно „секретно“, „строго секретно“ и „строго секретно от особена важност“ (чл. 20). Впоследствие същата процедура бе регламентирана в Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи, обнародван в ДВ, бр. 113 от 1998 г., без особени изменения. Може би най-съществената промяна бе премахването на звената за сигурност и съответните офицери от държавните органи и организации.

В изпълнение на приетата политика за присъединяване към НАТО и в съответствие с РКС № 7/1996 г. на Конституционния съд бе приет Законът за защита на класифицираната информация. Приемането на национални закони в тази сфера неизменно съпътства приемането на нови страни - членки на НАТО, в края на 90-те и първото десетилетие на 21 век.

Със ЗЗКИ се уреди за пръв път цялостно материята, като се предвиди дефиниция за държавна тайна, определи се кои служители имат право да класифицират информация, процедурите за това, степените на сигурност и сроковете на защита на класифицираната информация. Достижение на закона е въведеното задължение за цялостно преразглеждане на засекретената преди приемането му информация<sup>128</sup>, както и за периодично преразглеждане на класифицираната на основание на ЗЗКИ информация - най-малко веднъж на две години<sup>129</sup>. За прилагането на закона е приет и правилник<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> Обстоятелството, че документите са секретни, наложи тяхното изискване и разглеждане на закрито заседание от ВАС.

<sup>128</sup> § 9 от ПЗР на ЗЗКИ.

<sup>129</sup> Чл. 35, ал. 4 от ЗЗКИ.

<sup>130</sup> Приет с ПМС № 276 от 02.12.2002 г., обн. ДВ, бр. 115 от 10 декември 2002 г.

### **3.2 Критерии за класифициране на информацията като „държавна тайна“**

Съгласно чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация:

*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.*

В нормата са посочени няколко критерия от материалноправен характер, чрез които се определя обхватът на допустимото класифициране. От една страна, са посочени определени интереси, подлежащи на защита чрез държавна тайна. От друга страна, посочен е списък-приложение с категории, които конкретизират интересите. От трета страна, е посочена като критерий преценката за наличие на вреда или опасност от вреда. Според чл. 28 от ЗЗКИ информацията се погрещва според вредата от оповестяването ѝ в четири нива на класификация (три за „държавна“ и една - за „служебна“ тайна). Сроковете за защита се определят съответно на всяко едно от тях.

#### ***Защитени интереси***

Според чл. 25 от ЗЗКИ с държавна тайна се защитава интересите на:

- Националната сигурност;
- Отбраната;
- Външната политика;
- Конституционнозащитения ред.

Същевременно в § 1, т. 13 от ДР на ЗЗКИ е дадено определение на „национална сигурност“, което е доста широко по обхват:

*„Национална сигурност“ е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека и гражданина, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива.*

Само по себе си ограничението, свързано със защитата на националната сигурност, може да бъде тълкувано и прилагано твърде широко, изхождайки само от определението в ЗЗКИ. По-нататък в закона обаче се посочва кои интереси на Република България са свързани с националната сигурност. Според



§ 1, т. 13 от ДР на ЗЗКИ това е гарантирането на суверенитета и териториалната цялост и защитата на конституционно установения ред и конкретно:

- получаване на информация за чужди страни или от чужд произход, нужна за вземане на решения от висшите органи на държавната власт и държавното управление;
- разкриване, предотвратяване и противодействие на:
  - посегателства срещу независимостта и териториалната цялост;
  - тайни посегателства, които:
    - накърняват или застрашават политическите, икономическите и отбранителните интереси на страната;
    - са насочени към насилствена промяна на конституционно установения ред в страната;
  - терористични действия, на незаконен трафик на хора, оръжие и наркотици, както и на незаконен трафик на продукти и технологии, поставени под международен контрол, пране на пари и други специфични рискове и заплахи.

Според съдебната практика в отказите на информация с позоваване на класифицирана информация трябва да бъде идентифициран защитеният интерес. Липсата на ясното му посочване може да е достатъчно основание за отмяната на отказа като незаконосъобразен. Върховният административен съд приема, че е незаконосъобразен отказът, когато *Въпреки изричните указания на съда в допълнителното становище не е конкретизирано коя от цитираните по-горе законови предпоставки министърът е възприел като пречка да предостави на жалбоподателя достъп...*<sup>131</sup> Под законови предпоставки се визират защитените интереси.

<sup>131</sup> Решение № 7517/29.07.2005 г. по а.г. № 3084/2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Иван Радевков. Дело *Иван Йончев срещу Министерство на вътрешните работи.*

**Списък - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ**

1. В немалко европейски държави от региона се среща подходът на изброяване в закона на списъци с категории информация. Исторически той е познат и у нас. В Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, което е част от закона, са изброени 64 категории информация, за чиято защита е допустимо класифицирането като държавна тайна<sup>132</sup>. Те са разпределени в три раздела:

- информация, свързана с отбраната на страната (раздел 1);
- информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната (раздел 2);
- информация, свързана с икономическата сигурност на страната (раздел 3).

Названията на разделите частично съвпадат с названията на защитените интереси (отбраната, външната политика), а в останалата част, изглежда, също се припокриват с тях според намерението на законодателя. Във втория раздел се виждат застъпени два от защитените интереси - свързаните с външната политика и националната сигурност в частта ѝ вътрешна сигурност<sup>133</sup>. Третият раздел, ако се изхожда единствено от названието му, не се свързва пряко с някой от защитените интереси. Ако се разгледаат поотделно седемте категории информация, попадащи в обхвата му, в т. 1 и 4 се споменават преговори по сключването на финансови договори и респ. начинът на действие на контролно-сигнални и др. подобни устройства, свързани с националната сигурност. В т. 5 и 6 от раздела се посочват категории информация, явно свързани с външната политика, доколкото с тях се защитава данни относно други държави. Може да се предположи, че интересите на националната икономика - т. 2 от раздела, и икономическите интереси на държавата - т. 3 от раздела, се защитават с цел да се предотврати употребата на информация от друга държава за сметка на нашата. В седмата категория се споменават изрично сигурността и отбраната на страната.

<sup>132</sup> За сравнение, в секция 4 от чешкия закон от 1998 г. са изброени 25 категории и две допълнителни, в секция 4 на латвийския закон от 1996 г., изм. 2001 г., са изброени 14 категории, в списък към полския закон от 1999 г. са изброени 30 категории в първия раздел, 40 - във втория, и 26 - в третия.

<sup>133</sup> Следва да се отбележи, че в някои национални правни системи, например в САЩ, класифициране е допустимо само за защита на националната сигурност, а тя е дефинирана като свързана единствено с отбраната и външната политика. Вж. Изпълнителна заповед 13 526 от 9 декември 2009 г. на президента Обама (в това отношение пресъздава съдържанието на изпълнителните заповеди на предходните президенти).

Както изглежда, освен отбраната и външната политика защитата чрез гържавна тайна се разпростира и върху вътрешната сигурност и защитата на националната икономика (раздел III, т. 2 и 3).

След приемането на ЗЗКИ зачестиха случаите на отказ с позоваване на гържавна тайна. Докато проучването на ПДИ през 2001 не отчете нито един отказ<sup>134</sup>, основан на гържавна тайна, през 2002 г., след приемането на ЗЗКИ, се идентифицират 91 такива отказа<sup>135</sup>. В едни от случаите това се обяснява с неизвършването на задължителното преразглеждане на документите, засекретени преди влизането в сила на закона, на основание § 9 от ПЗР на ЗЗКИ<sup>136</sup>. В други случаи класифицирането е извършено на основание на новоприетия ЗЗКИ<sup>137</sup>.

2. По отношение на обхвата на конкретните категории от списъка-приложение към чл. 25 от ЗЗКИ, Върховният административен съд е извел тълкувателно забрана за неговото разширително тълкуване. Така например по отношение на една от категориите информация, изброени в списъка (т. 9 от раздел II), свързана със защитата на интереса на националната сигурност, съдът приема:

*Този законов текст е неотносим към конкретния казус, защото визира „доклади ... относно оперативната работа на службите за сигурност“, докато в случая предмет на заявлението за достъп е не оперативната работа на тези служби, а само резултат от нея...<sup>138</sup>*

Предмет на искането на информация в дадения случай е доклад на службите за сигурност, съставен по повод въпроса за участието на български фирми в търговия с Ирак по програмата „Петрол срещу храна“ в нарушение на наложеното от ООН ембарго. Според съда докладът (докладите), които изнасят резултатите от направеното разследване/проучване от службите, няма как да е относно оперативната работа, а би следвало да е в резултат от нея.

<sup>134</sup> Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ, София, 2001, с. 37, достъпно на адрес: <http://www.aip-bg.org/pdf/rfa.pdf>

<sup>135</sup> Гергана Жулева, Годината на рационалното невежество, София, 2002, с. 48, достъпно на адрес: <http://www.aip-bg.org/pdf/aip-report-2002.pdf>

<sup>136</sup> Делата, образувани по жалби на ПДИ с/у администрацията на МС, на Христо Христов с/у директора на НРС.

<sup>137</sup> Делата, образувани по жалби на Кирил Терзийски с/у министъра на финансите относно договора с „Краун Ейджънтс“, Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на Република България.

<sup>138</sup> Решение № 5/ 2006 г. по а.г. № 4596/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Делото е образувано по жалба на Зоя Димитрова, по това време журналист във в. „Монитор“, срещу отказ на Главния секретар на Президента на Република България.

За разлика от други закони, българският Закон за защита на класифицираната информация не съдържа забрани за класифициране. Такива се съдържат в много други законодателства. В цитираната Изпълнителна заповед на Президента на САЩ относно класифицирането на информация, свързана с националната сигурност, също се съдържат такива забрани. Стои въпросът дали според българското законодателство може да бъде безпроблемно класифицирана информация, за да се прикрият престъпления, нарушаване на основни права, други закононарушения, неефективност, административна грешка, вреди, да се предотврати недоверие към лице или институция. До момента не е дискутирано в практиката дали такава забрана за класифициране може да бъде изведена по тълкувателен път.

Интересен е въпросът кои категории от списъка - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, са сочени като основание за класифициране на информация като държавна тайна. Вече бяха споменати докладите на Националната разузнавателна служба и на Националната служба за сигурност до президента относно участието на български фирми в търговия с Ирак, класифицирани на основание т. 9 от раздел II от списъка - Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ. Категорията обхваща доклади относно оперативната работа на службите за сигурност. Договорът на Министерството на финансите с британската фирма „Краун Ейджънтс“, озаглавен „Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация“, бе засекретен на основание т. 2 и 3 от раздел III от списъка - Приложение № 1 от ЗЗКИ<sup>139</sup>. Както бе споменато, категориите се отнасят до икономическите интереси на държавата, но в първия случай става въпрос за изследователска работа, а във втория - за технически, технологически и организационни решения. Приемателен акт на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ пък бе отказан на основание т. 10 от раздел II на споменатия списък-приложение. Оказва се, че традиционно държавният резерв се счита за „отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност“.

<sup>139</sup> Достъпен от 2009 г. на интернет страницата на Министерството на финансите.

**Срок за защита на държавната тайна. Частичен достъп**

1. С приетия през 2002 г. Закон за защита на класифицираната информация бяха въведени за първи път в законодателството срокове за защита на информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна. Съпоставката на ЗЗКИ с документа на НАТО, съставен през 2002 г.<sup>140</sup>, показва, че българският закон възпроизвежда предвидените четири нива на сигурност, според които да се класифицира информацията и съответно да се маркират документите. Съгласно чл. 28 от ЗЗКИ нивата на сигурност са:

- строго секретно;
- секретно;
- поверително;
- за служебно ползване.

Първите три категории се отнасят до държавната тайна, докато последната се отнася до служебната тайна. Нивото на сигурност кореспондира на евентуалната опасност или вреда, която може да произтече от разкриването на информацията (чл. 28, ал. 2 от ЗЗКИ). Съответно предвидените в чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ срокове за защита на класифицираната информация според нивото на сигурност са:

- строго секретно - 30 години;
- секретно - 15 години;
- поверително - 5 години;
- за служебно ползване - 6 месеца (след изм. в ЗЗКИ от 2007 г.).

Съгласно чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ сроковете могат да бъдат удължени с решение на ДКСИ, когато националните интереси налагат това, но с не повече от първоначално определените. При изтичане на срока нивото на класификация се премахва - чл. 50, ал. 2, т. 1 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ, а поставения върху документа гриф за сигурност се зачертава с хоризонтална черта. Съгласно чл. 36, ал. 2 от ППЗЗКИ в тези случаи се отбелязват датата, правното основание за премахването, длъжността, името, фамилията и подписът на извършващия премахването.

---

<sup>140</sup> С-М (2002)49 от юни 2002. Документът на НАТО замени стар документ със сходно съдържание от 50-те години, който бе маркиран като „некласифициран“ (unclassified), което не означава публичен. След безуспешни опити на експерти в областта на достъпа до информацията да се запознаят със съдържанието на документа, текстът на С-М (2002)49 бе получен от Адам Фолдес от Унгарския съюз за граждански свободи преди няколко години и разпространен чрез мрежата на застъпниците за свобода на информацията FOIANET.

В случай, че информацията е била класифицирана, гражданите имат правото да получат искания достъп, когато след изтичане на срока за защита. Тогава следва да се премахне нивото на класификация, според Върховния административен съд<sup>141</sup>. Със свое решение ВАС отмени отказ на директора на Националната разузнавателна служба (НРС) да предостави достъп до документи, свързани с убийствата в Лондон през 1978 г. български писател и журналист в BBC Георги Марков<sup>142</sup>.

2. Съгласно чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ дори в случаите, в които исканата информация е класифицирана като държавна или служебна тайна, може да се предостави само онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен. В тази връзка по отношение на искането за достъп до доклад на службите за сигурност ВАС се произнася:

*Дори да се приеме, че чрез оповестяване на резултата би възникнала опасност от разкриване на защитена (по т. 9 от част II на Списъка-приложение към чл. 25 от ЗЗКИ) информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп по реда на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ<sup>143</sup>.*

Съдът обвързва предоставянето на частичен достъп като гаранция за правото на достъп до обществена информация с точната оценка на евентуалната вреда от органа по класифицирането. Вредата подлежи на оценка съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗЗКИ, като мотивите да бъде прието наличието ѝ трябва да бъдат обективно проследими. В тази връзка ВАС изисква от ответната страна по делото да предостави акта, съгласно който е класифицирана информацията, заедно с мотивите:

*да представи по съответния ред описаните в жалбата приложения към докладите за инцидента от 01.03.2006 г. на пети енергоблок в „АЕЦ Козлодуй“ както и акта с мотивите, съгласно който тази информация е засекретена<sup>144</sup>.*

<sup>141</sup> Решение от 11 юни 2007 г. по а.г. № ЗС-321/2006 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Христо Христов с/у Директора на НРС*.

<sup>142</sup> Делото е образувано по жалба на журналиста Христо Христов. Получената през 2007 г. информация послужи за основа на книгата му „Двойният живот на агент Пикадили“.

<sup>143</sup> Решение № 5/03.01.2006 г. по а.г. № 4596/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента на Републиката*.

### **3.3 Съдебен контрол за съобразяване на критериите за класифициране на информация като „гържавна тайна“**

1. Както вече бе подчертано, според РКС № 7 от 1996 г. по к.г. № 1 от 1996 г. при разглеждането на отношението между правото на достъп до обществена информация и ограниченията му:

*...не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване<sup>144</sup>.*

В изпълнение на това задължително тълкуване на Конституцията законодателят е предвидил в чл. 41 от ЗДОИ правомощие за съда да се произнася по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност (ал. 4, изменена с влизането в сила на ЗЗКИ - ДВ, бр. 45 от 2002 г.). Предвидено е и задължение за публичните институции и другите задължени по ЗДОИ субекти да мотивират отказите си, дори в случаите на гържавна тайна, като посочат не само правното, но и фактическото основание.

2. За разлика от отменения Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи гържавна тайна, според Закона за защита на класифицираната информация простият факт на принадлежност на дадена информация към изброените в Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ категории не я превръща в класифицирана. Така Върховният административен съд намира, че становището:

*...че информацията следва да се счита за класифицирана по силата на закона, се базира на неправилно тълкуване на т. 9 от раздел II на Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ и не се споделя от настоящия съдебен състав<sup>145</sup>.*

Съответно при действието на ЗЗКИ дадена информация може да представлява тайна само ако е била класифицирана след преценка, че от свободното ѝ предоставяне би произтекла опасност или вреда за защитените интереси (чл. 25 от ЗЗКИ). В съдебната практика по-нататък бяха изведени изисквания както към мотивирането на откази, основани на гържавна тайна, така и към самото класифициране на информация като такава.

3. В своята практика по прилагането на ЗДОИ, и конкретно в случаи на отказ на информация, основан на гържавна тайна, Върховният административен

<sup>144</sup> Протокол по а.г. № 8948/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>145</sup> Решение № 5 от 2006 г. по а.г. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Зоя Димитрова* с/у Главния секретар на Президента относно достъпа до доклад на службите за сигурност. Решението е окончателно.

тивен съд изведе определени задължения за администрацията. В рамките на съдебен процес по жалба срещу отказ, мотивиран с наличието на класифицирана информация, ответникът носи тежестта на доказване. Правото на съда на контрол върху маркирането с гриф за сигурност *имплицитно предполага задължение за административния орган да предостави данни кога е извършено маркирането и на какво основание е станало то*<sup>146</sup>. Това задължение включва и представяне на доказателства *с какъв гриф за сигурност е маркирана тази информация и кога е създадена*<sup>147</sup>, както и такива, установяващи необходимите данни за вида и характера на информацията, квалифициращи я като държавна тайна и съответното законово основание за определянето ѝ като такава<sup>148</sup>.

4. Като гаранция за ефективната защита на конституционно защитеното право на достъп до информация законодателят е предвидил в решението за отказ за предоставяне на обществена информация да се посочват правното и фактическото основание за отказ - чл. 38 от ЗДОИ. В този случай е налице изричната воля на законодателя да бъде посочвано фактическото основание на отказа<sup>149</sup>. Позоваване от административния орган на чл. 15, ал. 3 от ЗАП, който позволява посочване само на правното основание за издаването на акта, е недопустимо. Това е така, защото:

Приоритетът на специалните законови разпоредби пред общите изключва възможността за прилагане на чл. 15, ал. 3 от ЗАП в конкретния случай<sup>150</sup>.

И отново, посочването само на принадлежност към съответна категория информация (раздел и точка) съгласно списъка - Приложение № 1 по чл. 25 ЗЗКИ, не е достатъчен мотив за отказ по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ. Трябва да са налице и изложени фактически основания за определянето на информацията като съставляваща държавна тайна, защото иначе:

*...съдът не разполага с възможността да провери правилността на отказа*<sup>151</sup>.

<sup>146</sup> Решение № 2113/2004 г. по а.г. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав. Дело *Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите* относно достъп до договора с „Краун Ейджънтс“.

<sup>147</sup> Решение № 3329/2004г. по а.г. № 4256/2003 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила в тази част с Решение № 10075/2004 г. по а.г. № 4662/2004 г. на ВАС, петчленен състав.

<sup>148</sup> Решение № 11682/2003 г. по а.г. № 3080/2003 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с цитираното по-горе Решение по а.г. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>149</sup> Решение № 111/2004 г. по а.г. № 7641/2003 г. на ВАС, Пето отделение, влязло в сила.

<sup>150</sup> Решение № 5/2006 г. по а.г. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Зоя Димитрова с/у Главния секретар на Президента* относно достъпа до доклад на службите за сигурност. Решението е окончателно.

<sup>151</sup> Решение № 9154/2004 г. по а.г. № 4408/2004 г. на ВАС, Пето отделение, влязло в сила.



Третата гаранция за ефективната защита на правото на информация се съдържа в предоставеното правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ да изиска необходимите доказателства, в това число и документа, достъп до който се отказва, за упражняване на правомощието си по чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ<sup>152</sup>.

#### 4. Класифицирана информация. Служебна тайна

В две дела през 2009 г. съдът отмени откази на основание класифицирана информация, представляваща служебна тайна. Това се случи по делото на Националното движение „Екогласност“ срещу отказ на председателя на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да предостави достъп до приложенията към докладите относно инцидента от 1 март 2006 г. в Пети блок на АЕЦ „Козлогуй“. Отказът бе с мотив, че тези приложения представляват служебна тайна. Състав на ВАС с решение<sup>153</sup> от м. ноември 2009 г. като касационна инстанция потвърди решението<sup>154</sup> на АССГ, с което бе отменен отказът на председателя на АЯР и той бе задължен да предостави достъп до поисканата информация. Доводите на първата съдебна инстанция бяха, че председателят на АЯР не е изложил каквито и да е мотиви защо е приел, че поисканата информация подлежи на класифициране като служебна тайна. В друго дело състав на АССГ прие, че председателят на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) незаконосъобразно е отказал на заявителя Юрий Иванов достъп до информация, представляваща бизнес плана на ВиК - гр. Сливен, одобрен от ДКЕВР и действащ към момента на поискването. Отказът на председателя бе аргументиран с обстоятелството, че посочената информация представлява служебна тайна. В мотивите на решението си съдебният състав отбеляза, че не е достатъчно дадена информация да бъде преценена като служебна тайна от страна на органа, за да бъде обявена същата за такава. Следва тази информация да получи съответното ниво на класификация чрез маркирането ѝ с гриф за сигурност, но от доказателствата по делото е видно, че исканата информация не е маркирана с гриф „за служебно ползване“<sup>155</sup>.

<sup>152</sup> Това правомощие е упражнено напр. от ВАС, Пето отделение, по а.г. № 3080/2003 г., а.г. № 9898/2002 г., а.г. № 4120/2004 г., от СГС III-Ж състав по а. г. № 642/2002 г.

<sup>153</sup> Решение № 12942/03.11.2009 г. по а.г. № 15672/2008 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>154</sup> Решение № 777/17.10.2008 г. по а.г. № 2898/2008 г. на АССГ, I отделение, 15 състав.

<sup>155</sup> Решение № 71/18.01.2010 г. по а.г. № 5399/2009 г. на АССГ, II отделение, 30 състав.

## **5. Правомощие на съда по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Контрол на законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност**

1. Съгласно чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ:

*(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.*

Този контрол върху законосъобразността на засекретяването е предвиден и в други законодателства. Това е необходимо, за да вземе съдът правилно решение по жалба срещу отказ на информация с позоваване на ограничение, свързано със защитата на класифицирана информация. За тази цел

*...е необходимо да бъде изяснен въпросът за характера на поисканата информация, респ. за законосъобразността на нейното класифициране<sup>156</sup>.*

Тоест контролът върху законосъобразността на класифицирането се явява решаване на преюдициален въпрос с оглед решаването на повдигнатия с жалбата правен спор.

През годините съдът неколкостранно е упражнявал правомощието си по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Това е практика както на ВАС, така и на Софийския градски съд. Правилността на крайното решение обуславя задължението, дори и служебно, съдът да упражни правомощието си по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ и да изиска необходимите доказателства<sup>157</sup>.

През последните години правомощието за изискване на документи на основание чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ бе упражнено в няколко дела и от състави на Административен съд - София-град. Интересното е, че съдът тълкува разширително нормата, като я прилага не само за случаите на класифицирана информация, но и в други случаи, когато се налага изясняване на фактите, свързани с ограничения по ЗДОИ. Така например съдът прие за необходимо да изиска копие от доклад по повод твърдени нередности, свързани с подмяната на ядрено гориво в АЕЦ „Козлодуй“. Части от съдържанието на документа бяха отказани с позоваване на търговска тайна, което наложи, според съда,

<sup>156</sup> Цит. Решение № 5 от 2006 г. по а.г. № 4268/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>157</sup> Цит. решение.

представянето на документа в цялост, за да бъде извършена преценка на законосъобразността на отказа<sup>158</sup>. Беше изискан за преглед от съдебния състав и докладът на Прокуратурата за извършена комплексна проверка на дейността на Софийска районна прокуратура (СРП) за 2008 г. по вече цитираното дело<sup>159</sup>. В този случай твърдяното от ответника основание за отказ бе свързано със защитата на подготвителни документи - чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

2. Посочената практика по изискване на доказателства съгласно чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ води началото си от 2003 г. Тогава състави на Върховния административен съд изискаха съответната информация от органа с цел след прегледа ѝ в закрито заседание да се произнесат както по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност, така и по законосъобразността на обжалвания отказ да се предостави достъп.

Какъв е предметът на прегледа по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ? В първите две дела, в които това процесуално действие бе извършено, бе изискан и съответно прегледан в закрито заседание процесният документ, чието класифициране се твърдеше. В едното от делата - *ПДИ срещу Министерския съвет*, това бе Правилникът за организацията на работата по опазване на държавната тайна в НРБ от 1980 г.<sup>160</sup>, а в другото - *Кирил Терзийски с/у Министъра на финансите*, това бе договорът с британската фирма „Краун Ейджънтс“<sup>161</sup>. И в двете дела обаче бе извършен единствено преглед на информацията от съда в закрито заседание и констатации с определение за поставен гриф за сигурност. До произнасяне по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност в тези случаи не се стигна. Причината за това е, че констатираните грифове бяха поставени при действието на уредбата отпреди ЗЗКИ, при която не се изискваха реквизити на грифа като дата, правно основание и лице, поставило

<sup>158</sup> Административно дело № 2889/2010 г. на АССТ, 30 състав. Дело *НД „Екогласност“ с/у МИЕТ*.

<sup>159</sup> Административно дело № 3617/2010 г. на АССТ, I отделение, 13 състав. Дело *Николай Колев-Босия срещу Прокуратурата на РБ*.

<sup>160</sup> Дело *ПДИ срещу Министерски съвет* (а.г. № 9898/2002 г. ВАС, Пето отделение; а.г. № 11243/2003 г. ВАС, Петчленен състав). След приемането на ЗЗКИ през 2002 г. ПДИ подаде жалба до съда срещу отказ на Дирекция „Правителствена информационна служба“ да предостави по реда на ЗДОИ достъп до засекретения в миналото Правилник за опазване на държавната тайна на НРБ, приет от Министерския съвет през 1980 г. Заведеното дело може да се разглежда като един от стимулите за Министерския съвет да преразгледа по § 9 от ПЗР на ЗЗКИ и да разсекретни 1484 документа през лятото на 2004 г. Сред разсекретените документи е и въпросният правилник.

<sup>161</sup> Дело *Кирил Терзийски срещу Министъра на финансите* (а.г. № 3080/2003 г. ВАС, Пето отделение; а.г. № 38/2004 г. ВАС, Петчленен състав).

грифа. При липсата и на последващо посочване от страна на институциите кога и на какво основание е извършено маркирането, и в двата случая съдебните състави на ВАС приеха, че без мотивиране от съответния орган по какви критерии и на какво основание е приел, че информацията представлява държавна тайна, съдът не може да прецени правилността и да упражни ефективен контрол за законосъобразността на маркирането и на отказа. Дискусионен остава въпросът доколко при тези обстоятелства бе правилно съдът да връща преписката на органа за ново произнасяне, вместо да задължи същия да представи в съдебното производство изцяло основанията и доказателствата си, подкрепящи твърдението, че се касае за класифицирана информация.

През 2004 г. в съдебната практика по чл. 41 от ЗДОИ се постави въпросът за правомощието на съда да прецени съдържанието на съответната информация при произнасянето му по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност. При постановен повторен отказ на Министъра на финансите да предостави информация във формата на копие от договора с „Краун Ейджънтс“ тричленният състав на ВАС отново изиска и направи констатации по съдържанието на грифа за сигурност върху договора<sup>162</sup>. С определение на съда беше констатирано съдържанието на грифа за сигурност, а от представените от ответната страна доказателства стана ясно, че комисия е преразгледала на основание § 9 от ПЗР на ЗЗКИ засекретения преди влизането в сила на ЗЗКИ договор, след което е поставен нов гриф за сигурност по новия ЗЗКИ. Констатацията бе, че върху договора е положен гриф за сигурност „секретно“, зачертан с права линия и поставен нов гриф „поверително“ с подпис на длъжностно лице, като е посочено основание за класифициране - § 9 от ПЗР на ЗЗКИ и дата. Двама члена на съдебния състав приеха законосъобразност на засекретяването и на отказа. Интерес представлява становището на подписалия с особено мнение решението председател на състава:

*Наложително бе от фактическа страна да бъде изяснено съдържанието на понятията „организационно-техническа защита ... (по смисъла на т. 3 от раздел III на сега действащия списък - приложение № 1 към ЗЗКИ). От правна страна бе наложителна проверка по въпроса дали първоначалният гриф „секретно“ е бил поставен при спазването на правилата.*

<sup>162</sup> Дело *Кирил Терзийски срещу Министъра на финансите 2* (а.г. № 4120/2004 г. ВАС, Пето отделение; а.г. № 592/2005 г. ВАС, Петчленен състав).

<sup>163</sup> Решение № 9472/16.11.2004 г. ВАС, Пето отделение.

Така изложеното становище категорично включва преценка на съдържанието на информацията с оглед извод относно законосъобразното ѝ класифициране, респ. маркиране с гриф за сигурност. Затова и в особеното мнение се заявява, че в договора не се съдържа информация, кореспондираща на описаната в Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, и оттук крайният извод:

*А щом договорът от 29.11.2001 г. не е всичко това, липсва законово основание за неговото обявяване за класифицирана информация<sup>163</sup>.*

Становището, изложено в особеното мнение, бе възприето от петчленния състав на ВАС, който прие, че тричленният състав не се е произнесъл по законосъобразността на маркирането както по действащата, така и по отменената нормативна уредба, поради което изводът му, че процесният договор съдържа класифицирана информация, е необоснован, тъй като:

*Съдът е следвало да се произнесе дали съдържанието на договора представлява сведения за организационно-техническата и програмна защита на автоматизираните информационни системи или мрежи на органите на държавна власт и местно самоуправление и техните администрации, представлява ли изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи или информация относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата и законосъобразно ли е маркирането му с гриф за сигурност „секретно“ и „поверително“ съгласно разпоредбите на § 9 от ПЗР на ЗЗКИ<sup>164</sup>.*

В съдебната практика се приема още, че в производството по чл. 41, ал. 3 и 4 по ЗДОИ страните имат право да се запознаят с направените от съда констатации преди съдебните прения. В случай че това не се изпълни:

*Налице е съществено нарушение на съдопроизводствените правила, тъй като след приключване на устните състезания съдът пристъпва към постановяване на решението съгласно чл. 186 ГПК и не може да извършва други процесуални действия, включително събирането на доказателства, независимо, че за това е определен специален ред в Закона за достъп до обществена информация. Нарушено е правото на защита на жалбоподателя, тъй като с установените от съда в закрито заседание факти и обстоятелства същият не е могъл да се запознае до приключване на устните състезания по делото<sup>165</sup>.*

<sup>163</sup> Решение № 9472/16.11.2004 г. ВАС, Пето отделение.

<sup>164</sup> Решение № 3875/28.04.2005 г. ВАС, Петчленен състав.

<sup>165</sup> Ibidem.

Също така дори връщането на изисканите от съда документи обратно на административния орган (в случая Министерския съвет) след направената констатация и насрочването на делото в открито заседание е в нарушение на закона. Това е така, защото:

*Извършеното от съда действие по събиране на доказателства в закрито заседание без участие на страните е съществено нарушение на съдопроизводствените правила и основание за отмяна на постановеното от съда решение и връщане на делото за ново разглеждане от друг състав на съда. Съдът е смесил компетенцията си по изискване на доказателства, което е допустимо да става и в закрито заседание, с тази по събирането им, което е недопустимо да става в закрито заседание<sup>166</sup>.*

Във връзка с така възприетата съдебна практика, през последните години събираните в хода на производството по чл. 41, ал. 3 и 4 от съда доказателства се прилагат към делото. В това отношение тълкуването на съдилищата е в синхрон и с приетите от Държавната комисия за сигурност на информацията Загължителни указания за класифициране на съдебни и следствени дела, приети с Протокол № 209-I от 23.11.2004 г.<sup>167</sup>

В най-новата практика се появява тенденция да се изискват от съда мотивите за класифициране на информация по реда на ЗЗКИ. С протоколно определение от 31.03.2008 г. състав на Върховния административен съд даде указания за административния орган:

*...да представи по съответния ред описаните в жалбата приложения към докладите за инцидента от 01.03.2006 г. на пети енергоблок в „АЕЦ Козлодуй“ както и акта с мотивите, съгласно който тази информация е засекретена<sup>168</sup>.*

<sup>166</sup> Решение № 6977/2004 г. по а.г. № 11243/2003 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>167</sup> Достъпни на адрес:

<http://www.dksi.bg/NR/rdonlyres/E95F849E-12EB-404F-AA84-8B2CB0F4CA6D/0/ZUsadfinal.doc>

<sup>168</sup> Протокол по а.г. № 8948/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

## **6. Подготвителни документи по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ**

Ограничението на правото на достъп до информация, свързано с т.нар. подготвителни документи, продължава да бъде едно от най-често използваните от администрацията. Според формулировката на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя:

*е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации).*

Целта на това ограничение е в определени случаи да се запази независимостта на консултативния процес при административната преценка до приключване на съответната процедура. Според ЗДОИ ограничението не може да се прилага след изтичане на 2 г. от създаването на подобна информация. Поради широката употреба на това ограничение от администрацията, в последните години продължи да се трупа съдебна практика, която доведе до все по-прецизното очертаване на пределите на приложимостта на ограничението. Същевременно с последните изменения в ЗДОИ от края на 2008 г. бе въведена и нова ал. 4 в разпоредбата на чл. 13 от ЗДОИ, съгласно която това ограничение е неприложимо в случаите, когато е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация.

### **6.1 Подготвителни документи и информация за околната среда**

В последните няколко години продължи да се натрупва положителна съдебна практика относно приложението на ограничението, свързано с подготвителните документи при заявления за достъп до информация, отнасяща се до околната среда. В тези случаи съгът неизменно приема, че предпоставките за предоставянето на достъп до информация за околната среда следва винаги да бъдат преценявани по Закона за опазване на околната среда (ЗООС), който е специален спрямо ЗДОИ и не съдържа основание за отказ, идентично с това по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

До този извод стигна състав на АССГ по дело, образувано по жалба на Ивайло Хлебаров (член на ЕС „За земята“) срещу отказ на Столична община да предостави копия от документи, свързани с проекта „Управление на битовите отпадъци на Столична община за финансиране от фондовете на ЕС“. Отказът на общината бе мотивиран с обстоятелството, че поисканите документи са част от тържни документи и проектно предложение (т.нар. апликационна

форма) за кандидатстване по Оперативна програма на ЕС „Околна среда 2007-2013 г.“ с проект „Интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“, които процедури още не са проведени. Според общината това е основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като исканите документи са подготвителни и нямат самостоятелно значение. В мотивите на съдебното решение обаче се посочва, че исканата от заявителя информация безспорно представлява информация за околната среда и е следвало общината да прецени предпоставките за предоставяне на достъп по ЗООС, вместо да се позовава на общата разпоредба от ЗДОИ, която е неприложима към случаите, когато се иска достъп до информация, свързана с околната среда<sup>169</sup>.

Същото тълкуване бе направено от съда и по дело на Националното движение „Екогласност“ срещу отказ на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) да предостави достъп до Протокол от заседанието на Националния съвет по биологично разнообразие, проведено на 25 ноември 2007 г., когато само два гласа не стигнаха, за да бъде включена буферната зона на Рила планина в НАТУРА 2000. Отказът на МОСВ бе мотивиран с чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Състав на АССГ отмени отказа, като в мотивите на решението си посочи, че:

*...хипотезите на ограничения на достъпа до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ в настоящия казус са неприложими, тъй като в специалния закон няма препращане към тях, а и не са предвидени аналогични текстове в чл. 20 от ЗООС. В този смисъл информация свързана с околната среда не може да бъде отказвана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда<sup>170</sup>.*

Съдебният състав завършва разсъжденията си по този въпрос с извода, че:

*Съдът намира, че с оглед спецификата на обекта и значението на околната среда, законодателят в ЗООС е разширил възможността за достъп, като е намалил основанията за отказ на обществена информация в този *lex specialis*, дерогирая правилата на общия, какъвто в случая се явява ЗДОИ. Предвид императивността на разпоредбата на чл. 20 от ЗООС, представляващ специалния закон по отношение на ЗДОИ, съдът не може да я игнорира, още повече, когато става въпрос за информация, свързана с околната среда. Този извод се налага и поради разума на закона, тъй като въпросите, свързани с*

<sup>169</sup> Решение от 10.08.2009 г. по а.г. № 1648/2009 г. на АССГ, II отделение, 23 състав, влязло в сила.

<sup>170</sup> Решение № 930/11.09.2008 г. по а.г. № 3681/2008 г. на АССГ, I отделение, 6 състав.



*околната среда, подлежат на обществено обсъждане, което изключва ограничения достъп до подготвителни документи.*

Решението на АССТ бе потвърдено и от ВАС като втора инстанция, в чието решение бе посочено, че правилно първоинстанционният съд е съобразил наличието на приложим специален закон, уреждащ тези обществени отношения, а именно ЗООС, който отчита високия обществен интерес към подобен тип информация и несъмнено не е взет предвид при постановяване на обжалвания административен акт<sup>171</sup>.

### **6.2 Подготвителни документи и доклади на администрацията**

Възможностите за широко и противоречащо на целта на закона прилагане на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ от страна на администрацията при заявления за предоставяне на достъп до доклади от проверки бяха ограничени от съда в няколко решения през последните години. Тълкуването на съда относно приложението на това ограничение към искания за достъп до доклади от проверки на администрацията бе в два основни аспекта. Първият бе, че подготвителни документи, които не са свързани с приемането на окончателен акт, придобиват самостоятелно значение, тъй като единствено от тях заявителят може да си състави мнение за дейността на администрацията. Вторият бе, че в един доклад освен мнения и препоръки се съдържат и констатации, които имат самостоятелно значение, тъй като отразяват съществуващо положение към определен момент и не могат да бъдат променени с последващи актове.

С Решение от 10.12.2010 г. ВАС като втора инстанция отмени отказ на Министерството на правосъдието (МП) да предостави достъп до доклади от извършени проверки в затворите през 2007 и 2008 г. Информацията бе поискана от Български хелзинкски комитет (БХК) и касаше констатациите относно материалните условия, при които се изпълнява наказанието лишаване от свобода, медицинското обслужване и условията, при които полагат труд лишените от свобода. Отказът бе с мотив, че докладите нямат самостоятелно значение и констатациите и препоръките в тях служат за основание за издаване на краен акт от министъра на правосъдието, което е основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. ВАС обаче прие, че докладите съдържат не само мнения и препоръки от страна на инспекторите, адресирани до министъра, но и констатации от проверките. Според съда тези констатации имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение в

<sup>171</sup> Решение № 8921/6.07.2009 г. по а.г. № 15062/2008 г. на ВАС, Трето отделение.

тези места към момента на проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи министъра при издаването на актовете му, и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. В решението е посочено още, че по делото така и не са представени от МП крайните актове, издадени от министъра въз основа на докладите, а смисълът на чл. 13 от ЗДОИ е, че той ограничава достъпа до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение, защото обществото може да получи достъп до нея от издадените актове от органа<sup>172</sup>. В противен случай, ако няма издаден краен акт, подготвен на основа на такава информация, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13 от ЗДОИ, те фактически ще бъдат лишени изцяло от достъп до нея, което е негопустимо<sup>173</sup>.

Това тълкуване бе доразвито с Решение от 2.12.2010 г., с което АССГ отмени отказ на Прокуратурата да предостави достъп до доклад от извършена комплексна проверка на дейността на Софийска районна прокуратура (СРП) за 2008 г. Отказът бе мотивиран с обстоятелството, че докладът представлява подготвителна информация с несамостоятелно значение, което е основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът обаче прие, че докладът е информация, която представлява окончателния завършващ акт на ревизия по реда на чл. 142, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Именно затова не може да се приеме, че завършващият акт на ревизиращия екип няма самостоятелно значение, а има характер на мнение или препоръка. В тази връзка в решението си съдът посочи, че:

*Визираните в хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ актове имат предимно технически характер, свързан с техническата подготовка на друг акт, с оглед на което евентуалната информация в този подготвителен акт не би имала самостоятелно значение, а би била обективирана в някакъв окончателен акт, до който може да се търси достъп до информация на общо основание. Очевидно в случая информацията, която е обективирана в завършващия акт ревизията по реда на чл. 142, ал. 1 ЗСВ има самостоятелен характер, представлява служебна обществена информация, свързана с обществения живот в Република*

<sup>172</sup> Този аргумент се отнася не само до доклади, а до всяка информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ и доразвива вече създадената от ВАС практика - Решение № 4694/16.05.2002 г. по а.г. № 1543/2002 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Марина Михайлова; Решение № 7863/29.08.2005 г. по а.г. № 7088/2004 г. на ВАС, Пето отделение, потвърдено с Решение № 2308/06.03.2006 г. по а.г. № 10940/2005 г. на ВАС, Петчленен състав, II колегия.

<sup>173</sup> Решение № 15158/10.12.2010 г. по а.г. № 3051/2010 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Андрей Икономов.

*Б и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти по смисъла на чл. 2, ал. 1 вр. чл. 11 ЗДОИ*<sup>174</sup>.

Впоследствие това решение на АССГ бе отменено от ВАС, но не защото върховните съдии не споделиха изводите на първата инстанция, а тъй като пред АССГ заявителят изрично е заявил в съдебно заседание, че е получил достъп до искания доклад. Поради това съдебният състав в мотивите на решението си посочи, че:

*Целта на ЗДОИ е, чрез получаване на достъпа до обществена информация гражданите да си съставят мнение относно дейността на задължените по закона субекти. С получаването на доклада от жалбоподателя целта на закона е изпълнена, поради което правният интерес от оспорване на решението е отпаднал*<sup>175</sup>.

С Решение от 22.03.2011 г. АССГ отмени отказ на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави доклад, свързан с работата на социални служители по защита на интереса на деца в няколко конкретни случая и с предложения за конкретни мерки за отстраняване на поставените проблеми. Директорът на АСП отказа исканата информация с мотив, че е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът обаче прие, че фактическите констатации, съдържащи се в обясненията на служителите и доклада, не попадат в категорията на изброените в разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Дори да са свързани с оперативната подготовка на актовете, те имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение относно защитата на най-добрия интерес на детето към момента на проверката<sup>176</sup>. Решението на съда не е обжалвано от АСП и е влязло в сила.

<sup>174</sup> Решение № 3959/02.12.2010 г. по а.г. № 3617/2010 г. на АССГ, I отделение, 13 състав.

<sup>175</sup> Решение № 16703/19.12.2011 г. по а.г. № 2344/2011 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>176</sup> Решение № 1348/22.03.2011 г. по а.г. № 7863/2010 г. на АССГ, I отделение, 18 състав.

### 6.3 Подготвителни документи и надделяващ обществен интерес

Както бе отбелязано по-горе, с измененията в закона от края на 2008 г. бе въведено и допълнение в чл. 13 от ЗДОИ, а именно нова ал. 4 на разпоредбата, съгласно която:

*Достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.*

В тази връзка по две дела, подкрепени от ПДИ, съдът се позова на наличие на надделяващ обществен интерес и отмени откази на администрацията на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. И двете дела бяха срещу откази на главния секретар на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) да представи информация, свързана със строежа на пътническа въжена линия в местността Картала в Рила планина.

В единия случай исканата информация се отнасяше до три заповеди на заместник-началника на ДНСК и протокол за установяване на годността за ползване на въжената линия. В отказа на главния секретар на ДНСК бе посочено, че тази информация попада в ограничението на правото на достъп до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ като информация с подготвителен характер, която няма самостоятелно значение. АССГ обаче отмени отказа, като прие, че тази информация касае актове на гържавен орган, които представляват официална обществена информация по чл. 10 от ЗДОИ и достъпът до нея не може да бъде ограничаван на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, който е приложим само по отношение на служебната обществена информация (чл. 11 от ЗДОИ). В мотивите на решението съдебният състав посочи, че дори да се приеме, че исканата информация представлява служебна обществена информация, то отново ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложимо:

*...само за пълнота на изложението съдът намира, че следва да се отбележи следното: достъп до информация, включително и такава по чл. 13, ал. 2 ЗДОИ, свързана с разрешаването на ползването на строежи от категорията на процесния - кабинков лифт, предназначен за ползване от неограничен кръг лица, не може да бъде ограничаван поради наличие на надделяващ обществен интерес<sup>177</sup>.*

<sup>177</sup> Решение № 2455/19.07.2010 г. по а.г. № 2261/2010 г. на АССГ, II отделение, 25 състав, влязло в сила.

В другия случай исканата информация касаеше копие от разрешението за ползване на същата въжената линия. АССГ отмени отказа, като в решението си съдебният състав посочи, че:

*Съдът намира, че законността на строителството по естеството си е въпрос с надделяващ обществен интерес и съгласно чл. 13, ал. 4 ЗДОИ, достъпът до такава обществена информация не може да бъде ограничаван, дори в случай, че е налице някоя от предпоставките по чл. 13, ал. 2 ЗДОИ<sup>178</sup>.*

И двете решения на АССГ не са обжалвани от ДНСК и са влезли в сила.

## **7. Търсене на съгласие от трето засегнато лице**

Както и в предходни години, значителна част от съдебните решения бяха по гела срещу отказ за предоставяне на информация от страна на задължените институции с мотив засягане интересите на трето лице. Най-често за това основание се криеше „търговска тайна“ или „лични данни“, веднъж „адвокатска тайна“, но нерядко отказите бяха мотивирани с простото изтъкване на факта, че поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ (чл. 31 от ЗДОИ).

До извода, че информацията се отнася до трети лица, но не засяга интересите им по начин, който да обоснове необходимост от изричното им съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго законово защитено от публичен достъп обстоятелство, стигна тричленен състав на ВАС<sup>179</sup>. Делото бе заведено от Цветан Тодоров - гл. редактор на в. „Народен глас“, срещу решение на Ловешкия окръжен съд, с което бе отхвърлена жалбата му срещу отказ на председателя на Общинския съвет (ОС) - гр. Ловеч, да предостави информация за конкретните суми, изплатени от ОС, за публикации в печатни медии.

С идентични мотиви състав на ВАС отмени отказ на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави информация за извършения през 2007 г. ремонт в кабинета на министър-председателя Сергей Станишев. Делото бе заведено още през 2007 г. по жалба на Павлина Трифонова - журналист във в. „24 часа“, на която директорът на ПИС отказа да предостави информация за имената на участниците в процедурата за възлагане на обществена поръчка, цената на ремонта като цяло и цената на новите мебели (за всяка вещь).

<sup>178</sup> Решение № 2088/24.06.2010 г. по а.г. № 2382/2010 г. на АССГ, II отделение, 29 състав, влязло в сила.

<sup>179</sup> Решение № 51/16.04.2009 г. по а.г. № 7588/2008 г. на ВАС, Трето отделение.

Отказът бе на основание засягане на интересите на трето лице и липса на съгласие за предоставяне на информацията, както и посочване, че същата представлява търговска тайна. Първоначално отказът на ПИС бе потвърден от тричленен състав на ВАС<sup>180</sup>, но с решение от м. март 2009 г. петчленен състав на ВАС<sup>181</sup>, отмени решението на предходната инстанция, както и отказа на директора на ПИС. Относно твърдението, че исканата информация засяга интересите на трето лице и липсва съгласието му за предоставянето ѝ, в мотивите на решението си петчленият състав на ВАС посочи, че:

*В съответствие с чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ основание за отказ е, когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес. Не се установява от доказателствата по делото да е искано писмено съгласие от третото лице, чиито интереси се засягат от предоставяне на информация свързана с него. Органът по предоставяне на информация след като се позовава на посочената разпоредба, е следвало да изиска от третото лице или лица изрично писмено съгласие за предоставяне и в случай, че бъде отказано, да обоснове отказа с липсата на съгласие.*

Относно твърдението, че исканата информация представлява търговска тайна, в решението бе посочено, че:

*...настоящият петчленен състав на ВАС приема, че обжалваното решение е постановено и в нарушение на чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 2 от ЗДОИ... Отказът на задължения орган по чл. 3 от ЗДОИ е обоснован с цитиране на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, но без да се посочат обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция на търговците. Липсата на мотиви относно обстоятелства свързани с приложението на посочената разпоредба обуславя незаконосъобразност на отказа в тази част и неговата отмяна.*

През 2009 г. за пореден път бе отменен и отказ на правителството да предостави информация за договорите, сключени с „Майкрософт“ за ползване от гържавната администрация на РБ на софтуерни продукти на компанията. Делото бе образувано по жалба на Росен Босев - журналист от в. „Капитал“, срещу отказ на ПИС, мотивиран със засягане интересите на трето лице (търговското дружество ЦАПК „Прогрес“) и изразено изрично несъгласие за предоставяне на информация. Състав на АССГ обаче отмени отказа като незаконосъобразен и върна преписката на ПИС за ново произнасяне. В мотивите на решението си съдът отбеляза, че е следвало ПИС да потърси съгласие за

<sup>180</sup> Решение № 13417/08.12.2008 г. по а.г. № 10498/2007 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>181</sup> Решение № 4273/31.03.2009 г. по а.г. № 1205/2009 г. на ВАС, Петчленен състав.

предоставяне на тази информация от „Майкрософт Корпорейшън“, а не от ЦАПК „Прогрес“, които са продавачи на гребно съгласно представеното по делото Споразумение, подписано от министър Димитър Калчев и лично от Бил Гейтс за „Майкрософт“<sup>182</sup>. В друго дело състав на ВАС потвърди като касационна инстанция, че информацията за договора, сключен между Държавната агенция по туризъм (ДАТ) и частна фирма за изпълнение на щанд, с който България е била представена на международната туристическа борса World travel market 2007 в Лондон, е обществена. В мотивите на решението съдебният състав отбеляза, че в хода на делото не са представени каквито и да било доказателства, обосноваващи извод, че предоставянето на търсената от заявителя обществена информация, която се отнася до третото лице, засяга интересите му по начин, който да обоснове необходимост от изричното му съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго, защитено от публичен достъп обстоятелство, както и че третото лице е отказало искания достъп до договора<sup>183</sup>.

Следва да бъде отбелязано и делото, в което състав на АССГ стигна до извода, че Столична община (СО) не може да отказва на основание адвокатска тайна предоставяне на копие от Правния анализ на изпълнението и неизпълнението на концесионния договор между СО и „Софийска вода“ АД за експлоатация на столичната ВиК система в периода 2000-2007 г. Тази информация бе поискана от Ганчо Хитров, председател на Националния комитет за подобряване водоснабдяването на България. В отказа на кмета на СО бе посочено, че тъй като правният анализ е изготвен от адвокатско гружество, то същият е обект на адвокатска тайна. Посочено бе също, че исканата информация засяга интересите на трето лице, а именно въпросното адвокатско гружество. В мотивите на решението съдът отбеляза, че законодателната регламентация на понятието „адвокатска тайна“ дава основание да се приеме, че субект на нейното опазване е единствено лице, притежаващо качеството „адвокат“, каквото качество кметът на СО като задължен субект по ЗДОИ не притежава<sup>184</sup>. Следователно за кмета не е налице законово изискване за нейното опазване и той не може да се позовава на „адвокатска тайна“ при постановяване на отказ за предоставяне на обществена информация. Решението бе потвърдено и от тричленен състав на

<sup>182</sup> Решение от 20.03.2009 г. по а.г. № 3971/2008 г. на АССГ, I отделение, 7 състав.

<sup>183</sup> Решение № 7095/01.06.2006 г. по а.г. № 9503/2008 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>184</sup> Решение № 31/16.06.2009 г. по а.г. № 1884/2009 г. на АССГ, II отделение, 33 състав.

ВАС като втора инстанция. По отношение на адвокатската тайна в мотивите на решението си съдът посочи, че:

*Законосъобразен е изводът на съда, че в случая не е налице и адвокатска тайна. Информацията, предмет на искания достъп е изготвена въз основа на обществена поръчка и има за предмет анализ на изпълнението и неизпълнението на концесионният договор, сключен между Столична община и „Софийска вода“ АД. Разпоредбата на чл. 45 от Закона за адвокатурата регламентира, че адвокатът е длъжен да пази тайната на своя клиент без ограничение във времето. Изготвянето на правния анализ е възложено от Столична община, поради което цитираната норма би била приложима ако информацията се изискваше от изпълнителя, но не и от възложителя на поръчката. Ето защо изводът на първоинстанционният съд, че за задължения субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ не е налице законово изискване за опазване на адвокатската тайна е законосъобразен<sup>185</sup>.*

По отношение на общото твърдение, че исканата информация засяга интересите на трето лице, магистратите посочиха, че:

*Правилно съдът е счел, че при постановяване на оспорения отказ е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 1 и 2 от ЗДОИ, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ съответният орган е длъжен да поиска изричното писмено съгласие на третото лице в 7-дневен срок от регистриране на заявлението. Това изискване не е изпълнено, като в противоречие с цитираната правна норма административният орган само е констатирал, че информацията не може да бъде предоставена без изрично писмено съгласие на адвокатското дружество, без да е направено съответното искане.*

В случай че исканата информация засяга интересите на трето лице, но самото то е задължен субект по ЗДОИ, то съгласието му за предоставянето ѝ не е необходимо. С този мотив състав на ВАС потвърди решение на Административен съд - Варна, както и отмяната на отказ на кмета на Община Варна да предостави на заявител договора, сключен между общината и Областната дирекция на МВР за охрана на обществения рег на територията на Община Варна<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> Решение № 4195/30.03.2010 г. по а.г. № 10514/2009 г. на ВАС, Трето отделение.

<sup>186</sup> Решение № 15919/22.12.2009 г. по а.г. № 5460/2009 г. на ВАС, Трето отделение.



В друго дело състав на ВАС постанови, че данъчната и осигурителната информация не са изключени от приложното поле на ЗДОИ. Според мотивите на решението, в случай че получи искане да предостави достъп до такава информация, то данъчният орган е длъжен да прецени дали самото лице, което информацията засяга, не е задължен по ЗДОИ субект, както и дали не е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията. В случай че нито една от тези две предпоставки за предоставяне на информацията не е налице, то данъчният орган следва да поиска съгласие от лицето, което касае поисканата информация по реда на чл. 31 от ЗДОИ, и едва след получаване на неговия отговор да се произнесе по искането за достъп до информация<sup>187</sup>.

### ***7.1 Надделяващ обществен интерес и защита интересите на трето лице***

В три дела, водени с подкрепата на ПДИ, съдът изрично посочи наличието на надделяващ обществен интерес като основание за отмяна на откази, мотивирани с липса на съгласие на трето засегнато лице.

Административен съд - Разград, уважи две жалби на председателя на Сдружение „Центъра на НПО - Разград“ Георги Милков по дела срещу откази на администрацията с мотив засягане интересите на трето лице и липса на неговото съгласие за предоставяне на информацията. Първото бе срещу отказ на кмета на Разград да предостави информация за 12 проекта, финансирани от фондовете на ЕС. Второто бе срещу отказ на началника на Регионалния инспекторат по образованието към МОМН да предостави информация за доклади за установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности. В решенията си по двете дела съдът отмени отказите като незаконосъобразни и посочи, че достъпът до обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.

С мотив, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация, АССГ отмени отказ, мотивиран със засягане на интересите на трето лице. Поисканата информация касаше документа, с който директорът на Националния институт за опазване на недвижимите културни ценности (НИОНКЦ) е съгласувал засаждане на 29 април 2009 г. от неправителствени организации на дърво от семейство „Явори“ в градината към Националната художествена галерия, както и всички документи, с които в посочения от заявителя период (1 юни 2008 г. - 1 юни 2009 г.) НИОНКЦ е

<sup>187</sup> Решение № 2045/16.02.2010 г. по а.г. № 9995/2009 г. на ВАС, Пето отделение.

съгласувал или отказал искания за намеса в исторически градини в София, които представляват единични или групови паметници. В мотивите на решението си съдебният състав отбеляза, че с оглед характера на поисканата информация и изрично установения в чл. 3 от Закона за културното наследство (ЗКН) принцип на публичност и прозрачност при управлението на дейностите по опазване на културното наследство, то съдът намира, че е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес, която задължава органа да предостави поисканата информация, дори и това да засяга права и интереси на трети лица<sup>188</sup>.

## 7.2 Надделяващ обществен интерес и търговска тайна

В четири дела през 2010 и 2011 г. съдът прие, че дори да е налице ограничение на правото на достъп до информация, свързано с търговска тайна, то отказите на администрацията са незаконосъобразни, тъй като е налице надделяващ обществен интерес от узнаване на информацията.

С Решение на АССГ от м. март 2010 г. бе отменен отказ на председателя на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да предостави достъп до техническо решение на агенцията и приложения към него, свързани с подмяната на ядрено гориво в АЕЦ „Козлодуй“. Отказът бе на основание липса на съгласие за предоставяне на информацията от трето засегнато лице, а именно АЕЦ „Козлодуй“, както и наличие на търговска тайна, тъй като в договора между АЕЦ „Козлодуй“ и руската фирма - доставчик на гориво, е налице клауза за конфиденциалност. В мотивите си съдът прие, че поисканата информация представлява информация за околната среда по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и предпоставките за предоставянето ѝ трябва да се преценяват по ЗООС, който предвижда основанията за отказ да се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията<sup>189</sup>.

С Решение от 29.12.2010 г. АС - Ловеч, отмени отказ на кмета на Ловеч да предостави достъп до договор, сключен между общината и частна фирма за ремонт на домашния социален патронаж в града. В решението за отказ бе посочено, че информацията засяга интересите на трето лице, което не е съгласно с нейното предоставяне, тъй като представлява търговска тайна. Съдът обаче прие, че не е следвало да се търси съгласие от третото лице (частната фирма), защото същото е задължен субект относно тази

<sup>188</sup> Решение от 22.02.2010 г. по а.г. № 5139/2009 г. на АССГ, II отделение, 23 състав.

<sup>189</sup> Решение № 670/29.03.2010 г. по а.г. № 3857/2009 г. на АССГ, I отделение, 36 състав.

информация, тъй като е получило финансиране от общинския бюджет, както и тъй като е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията<sup>190</sup>.

С Решение от м. февруари 2011 г. АС - Ловеч, отмени отказ на кмета да предостави достъп до договор на общината с частна фирма по проекта „Подобряване на физическата и жизнена градска среда в Община Ловеч“ по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013. Отказът бе с мотив, че в случая е налице искане за предоставяне на информация, която представлява търговска тайна и чието предоставяне би довело до нелоялна конкуренция между търговци, както и че е налице липса на съгласие на трето лице. В мотивите си съдът посочи, че по делото няма данни и административният орган не е изтъкнал в отказа си конкретни обстоятелства, които са довели до извода му, че предоставянето на договора би довело до нелоялна конкуренция. Според магистратите дори предоставянето на обществената информация да доведе до нелоялна конкуренция, законът дава предпочитание на обществен интерес и въвежда изключение при наличието на надделяващ обществен интерес. Според съда в случая безспорно е налице надделяващ обществен интерес, тъй като искането е за достъп до обществена информация, представляваща договор за изпълнение на обществена поръчка, сключен от община<sup>191</sup>.

С Решение от 16.06.2011 г. АС - Смолян, отмени отказ на кмета на Смолян да предостави информация за цената на два общински договора за третиране на битовите отпадъци. В мотивите си съдът отбеляза, че в случая по силата на ЗДОИ е налице презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация<sup>192</sup>.

Прави впечатление, че балансът и преценката за наличие на надделяващ обществен интерес са правени предимно от административни съдилища в страната.

<sup>190</sup> Решение от 29.12.2010 г. по а.г. № 197/2010 г. на Административен съд - Ловеч, влязло в сила.

<sup>191</sup> Решение от 16.02.2011 г. по а.г. № 196/2010 г. на Административен съд - Ловеч, влязло в сила.

<sup>192</sup> Решение № 195/16.06.2011 г. по а.г. № 169/2011 г. на Административен съд - Смолян.

### 7.3 Надделяващ обществен интерес и разкриване на нарушения

В два случая през 2011 г. съдът отмени откази на администрацията след преценка за наличие на надделяващ обществен интерес при искания за достъп до информация, чието предоставяне би разкрило евентуални нарушения.

С Решение от 10.01.2011 г. АССТ отмени частичен отказ на главния секретар на МИЕТ да предостави пълния текст на доклад от проверка за нередности в АЕЦ „Козлодуй“. Съдът прие, че в случая е налице надделяващ обществен интерес, тъй като докладът третира въпроси за конкретни действия и факти, касаещи разкриването на наличие или липса на корекционна схема за подмяна на свежо ядрено гориво с рециклирано в атомната централа<sup>193</sup>.

С Решение от 1 юни 2011 г. петчленен състав на ВАС потвърди Решение<sup>194</sup> на тричленен състав на ВАС от м. февруари 2011 г. за отмяна на отказ на министъра на земеделието и храните да предостави достъп до информация за процедурата по издаване на лиценз за извършване на селекция с породата „Българско овчарско куче“. Информацията бе поискана от Сдружение с нестопанска цел „Международна асоциация Каракачанско куче“, гр. Пловдив, и касаше процедурата по кандидатстване за извършване на селекция с тази порода от друго сдружение с нестопанска цел - „Български киноложки клуб за българско овчарско куче“, гр. Монтана. В мотивите си магистратите отбелязаха, че дългогодишните публични дискусии по въпроса дали новата регистрирана порода „Българско овчарско куче“ е различна, или е идентична с породата „Каракачанско куче“, правят ноторно известно наличието на надделяващ обществен интерес в този случай<sup>195</sup>.

<sup>193</sup> Решение № 109/10.01.2011 г. по а.г. № 2889/2010 г. на АССТ, II отделение, 30 състав.

<sup>194</sup> Решение № 2139/11.02.2011 г. по а.г. № 2342/2010 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>195</sup> Решение № 7619/01.06.2011 г. по а.г. № 4389/2011 г. на ВАС, Петчленен състав, II колегия.

## 8. Ограничение, свързано със защита на личните данни

Защитата на личните данни не е сред изрично изброените в чл. 37, изр. 1 от ЗДОИ основания. Тя не е изрично визирана и в чл. 41, изр. 1 от Конституцията, в който се посочва защита на „правата и доброто име на другите граждани“. Несъмнено обаче личните данни са свързани със защитата на „правата на другите граждани“. Тази защита следва да се търси в обхвата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според който засягането на интересите на трето лице е основание за отказ на информация.

През последните двадесет години България подписа и ратифицира международните документи, предвиждащи защита на личните данни. През 1992 г. бе ратифицирана Европейската конвенция за правата на човека, чийто чл. 8 съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека обхваща и защитата на личните данни. През 2003 г. бе ратифицирана Конвенция № 108 от 1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни<sup>196</sup>.

С членството на България в Европейския съюз стана задължително законодателството на съюза, в това число Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защитата на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни.

### 8.1 Законодателна история на защитата на личните данни

Запазването на личната информация в тайна като част от защитата на личната сфера е относително слабо развито в законодателството преди 1989 г. Така например разкриването на лична тайна, поверена или станала известна на някого във връзка със занятието му, е обявено за криминално деяние и се преследва съгласно чл. 145, ал. 1 от Наказателния кодекс от 1968 г. Наказуемо от 1982 г. е и разкриването на тайната на осиновяването (чл. 145, ал. 2 от НК)<sup>197</sup>. В Конституцията от 1971 г. е предвидена защита на личния живот, кореспонденцията и комуникациите<sup>198</sup>, но липсва защита срещу събиране, съхраняване и използване на лични данни. За първи път защитата на индивида в тези случаи е гарантирано цялостно с чл. 32, ал. 2 от Конституцията от 1991 г., според

<sup>196</sup> Обн. ДВ, бр. 26 от 21 март 2003 г., изм. ДВ, бр. 93 от 26 ноември 2010 г.

<sup>197</sup> С допълнение в закона, обн. в ДВ, бр. 28 от 1982 г.

<sup>198</sup> Прогласена в чл. 50 и 51. Друг е въпросът дали тези норми са се прилагали.

който записването, филмирането и въобще събирането на данни за някого без негово съгласие извън определените в закона случаи е забранено. Определение на понятието „лични данни“ и процедурите за защитата им са предвидени едва със Закона за защита на личните данни, влязъл в сила в началото на 2002 г.<sup>199</sup>

Според чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД личните данни са дефинирани като „всяка информация, отнасяща се до физическо лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер или чрез един или повече специфични признаци“. Определението кореспондира на даденото в Директива 95/46/ЕО. Тоест правилото е, че всяка информация, отнасяща се до дадено физическо лице, се смята за лични данни по смисъла на ЗЗЛД.

В първоначалната редакция на чл. 2 от ЗЗЛД в нормата са изброени категории данни, които попадат в понятието „лични данни“. Това е информация, която разкрива за дадено лице неговата физическа<sup>200</sup>, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност<sup>201</sup>. Към тези категории съгласно алинея 2 от чл. 2 от ЗЗЛД в тогавашната му редакция се прибавят „личните данни за физическите лица, свързани с участието им в граждански сдружения или в органите за управление, контрол и надзор на юридическите лица, както и при изпълняването на функции на гържавни органи“. По този начин бе определен необичайно широк обхват на защитата на данни, в отклонение от относимите европейски стандарти<sup>202</sup>. Поставен бе под въпрос свободният достъп до публични регистри и до информация от значение за отчетността и прозрачността на органите на власт.

Законът за защита на личните данни бе изменен през 2005 г. след критики към редакциите на редица норми за несъответствие с европейските стандарти, в това число на чл. 2<sup>203</sup>. Нормата на чл. 2 от ЗЗЛД бе изменена, като от текста ѝ отпадна защитата на „обществена идентичност“ и на данните,

<sup>199</sup> Обн. в ДВ, бр. 1 от 2002 г.

<sup>200</sup> С изменение и допълнение на чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД, обн. в ДВ, бр. 70 от 2004 г., към тези категории е прибавен и „човешкият геном“.

<sup>201</sup> Будещото учудване включване на „обществената идентичност“ в защитата на лични данни се обяснява и с лош превод на израза „social identity“, употребен в чл. 2, буква „а“ от Директива 95/46/ЕО.

<sup>202</sup> В проекта за закон за защита на личните данни, представен за обсъждане през 2000 г., бе предвидено защитата да се отнася и до данни, отнасящи се до юридически лица. Критично становище на ПДИ по този първоначален проект е достъпно на интернет адрес: [http://www.aip-bg.org/documents/meet\\_aip\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/documents/meet_aip_bg.htm)

<sup>203</sup> Обнародвани в ДВ, бр. 103 от 2005 г. Критики към закона от 2002 г. бяха отправени и от ПДИ.

свързани с функции на органи на държавно управление и участие в управлението, контрола и надзора на юридически лица.

## **8.2 Баланс между защитата на личните данни и правото на обществото на информация на конституционно ниво**

Не във всички случаи личните данни на индивидите са еднакво защитени. Степената на защита на личните данни е по-ниска при т.нар. публични фигури. В Решение № 7 на Конституционния съд от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г., в което се тълкуват чл. 39, 40 и 41 от Конституцията, се приема:

*...От гледна точка на ценността на правото да се изразява мнение за свободата на политическия дебат - като част от публичната дискусия, изказванията, които засягат дейността на държавните органи или съставляват критика на политически фигури, държавни служители или правителството, заслужават по-високо ниво на защита.*

В практиката на ЕСПЧ по чл. 10 от ЕКПЧ, която е отразена и в цитираното РКС № 7/1996 г. се възприема, че „границите на допустимата критика са съответно по-широки относно политик, отколкото относно частно лице. За разлика от последното, първият неизбежно и съзнателно се излага на близко наблюдение на всяка негова дума и действие както от журналистите, така и от цялото общество. Следователно, той трябва да проявява по-висока степен на толерантност“<sup>204</sup>. Това е толкова по-важно, тъй като „свободата на политическия дебат е в самата сърцевина на понятието за „демократично общество“<sup>205</sup>. В тази връзка балансът между конкуриращите се права подлежи на конкретна преценка за отделните случаи, но стеснителното тълкуване на ограничението „за защита на репутацията на другите“ стига до допускането на квалификации в пресата като „най-голям опортюнизъм, неморален и недостоен“<sup>206</sup> или дори „идиот“<sup>207</sup>. Разбирането за т.нар. публични фигури е широко, като обхваща не само държавни служители, но и въобще личностите, чието поведение и изявления имат влияние върху гражданите и общественото мнение. Както според ЕСПЧ, така и според Конституционния съд в цитираното РКС № 7/1996 г. функциите по осъществяване на правилния баланс между

<sup>204</sup> Решение по делото Лингенс с/у Австрия, жалба № 9815/82, пар. 42.

<sup>205</sup> Пак там.

<sup>206</sup> Решение по делото Лингенс с/у Австрия.

<sup>207</sup> Решение по делото Обершлик с/у Австрия № 2. Журналистът е употребил думата Trotell.

конкуриращите се права лежат върху законодателната, изпълнителната и съдебната власт<sup>208</sup>.

В началото на 2012 г. Конституционният съд доразви разбирането си за баланс между правото на достъп до информация и защитата на личните данни. Макар делото да е по повод искане за обявяване на противоконституционност на разпоредба от специалния закон за достъп и разкриване на документи на бившата Държавна сигурност<sup>209</sup>, в мотивите са изложени редица разсъждения, които са от общо значение за баланса между конституционното право на информация от държавни органи и учреждения и неговите ограничения. В своето Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.г. № 14/2011 г. Конституционният съд потвърждава приетото през 1996 г. свое тълкуване, което доразвива в частност по отношение на баланса между правото на достъп до информация от държавни органи и учреждения и защитата на личните данни. В решението се приема, че:

*Посочените две основни права в случая са в колизия, но тъй като не са абсолютни, те могат да бъдат ограничавани при спазване на принципа на пропорционалността. Допустимото от Конституцията ограничаване със закон на личните права на гражданите трябва да е в предели, които им осигуряват упражняване на конституционното право по чл. 41, ал. 1 да получават информация. Правото на информация на отделните граждани е изключително важно, за да могат те да осъществяват информиран избор. Същевременно и това основно право не е абсолютно и може да бъде ограничавано в случаите на чл. 41, ал. 1 и 2 от Конституцията - то не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала, а информацията по ал. 2 не трябва да е държавна или друга защитена от закона тайна или да не засяга чужди права.*

<sup>208</sup> РКС № 7 от 1996 г., диспозитив, т. III, 3. Изложението от настоящия параграф бе представено в становището на ПДИ до Конституционния съд по к.г. № 14/2011 г., публикувано на интернет адрес:

[http://www.aip-bg.org/legislation/bg.org/legislation/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD\\_%D0%B8\\_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B0/](http://www.aip-bg.org/legislation/bg.org/legislation/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%B8_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B0/)

<sup>209</sup> Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, обн. ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г., последно изм. ДВ, бр. 48 от 24 юни 2011 г.



Следователно в това решение Конституционният съд ясно установява необходимостта да се осъществява баланс при упражняването на тези конкуриращи се права, въвежда като критерий „принципа на пропорционалността“, според който следва това да става. Това означава, че степенята на засягане на правото на защита на личната сфера трябва да съответства на целта на обществения достъп до информация. В решението се извежда и едно от основанията за извършване на баланс в полза на правото на достъп - осъществяването на информиран избор.

В цитираното решение Конституционният съд потвърждава изведения през 1996 г. принцип, според който „гържавната власт като цяло, както и политическите фигури и гържавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица“<sup>210</sup>. Едновременно с това той разработва тълкуването по този въпрос през призмата на настъпилите законодателни и обществени промени, като добавя:

*По начало защитата на личните данни на лицата по чл. 3 от закона (лицата, които заемат или са заемали изброените публични длъжности, или извършват или са извършвали посочените публични дейности) е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани. Примери за това са ежегодното оповестяване в специален регистър на данни за доходите, имуществото, влоговете и вземанията им или деклариране на други защитени данни с оглед установяване на конфликт на интереси.*

Следователно при публичните фигури защитата на личните данни е „много по-занижена“ в сравнение със защитата при частните лица. Доколкото задължението за осъществяване на правилния баланс между конкуриращите се права лежи върху законодателната, изпълнителната и съдебната власт, този баланс следва да се извършва на основата на еднакви критерии във всеки един отделен случай. При прилагането на ЗДОИ това означава отчитане на релевантните за извършване на баланс фактори при преценка на фактите и на правото при всяко подадено заявление за достъп до информация.

---

<sup>210</sup> В решението от 2012 г. Конституционният съд изрично се позовава на този пасаж от РКС № 7 от 1996 г.

### 8.3 Достъп до обществена информация и достъп до лични данни

1. Съгласно чл. 2, ал. 4 от Закона за достъп до обществена информация този закон не се прилага за достъп до лични данни. Същевременно обаче според чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ срокът за отговор по заявление се удължава с не повече от 14 дни, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие.

2. Според чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД всяка информация, отнасяща се до идентифицирано или идентифицируемо лице, представлява лични данни. В свое решение от 2009 г. Комисията за защита на личните данни подчертава:

В своята практика КЗЛД неведнъж е приемала, че информацията, касаеща две имена не е достатъчна, за да може физическото лице да бъде еднозначно идентифицирано<sup>211</sup>.

Следователно само когато физическото лице е еднозначно идентифицирано, съответните данни, които се отнасят до него, представляват „лични данни“.

3. Както вече бе споменато по-горе, според чл. 2, ал. 4 от ЗДОИ този закон не се прилага за достъп до лични данни. Според доминиращата съдебна практика обаче изключение от това правило е налице, когато информацията представлява едновременно обществена информация и лични данни. Когато информацията, посочена в заявлението по ЗДОИ, отговаря на определението „обществена информация“, тогава достъпът до нея се осъществява по реда на ЗДОИ. За предоставяне на съдържащите се в документите лични данни се иска съгласие от засегнатите трети лица, а при несъгласие се предоставя информация в обем и по начин, неразкриващ тези данни.

Така например още според ранно решение на състав на Върховния административен съд от 2001 г. поисканите *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* и други сходни документи представляват официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ<sup>212</sup>. Според съда е очевидно, че жалбоподателят не е поискал „лична

<sup>211</sup> Решение № 44/14.01.2009 г. на Комисията за защита на личните данни по жалба с рег. № Ж- 44/ 04.06.2008 г.

<sup>212</sup> Решение № 9822/18.12.2001 г. по а.г. № 5736/2001 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Лазов с/у МОСВ*.

информация“. 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<sup>213</sup>.

#### 8.4 Търсене на съгласие от засегнатите

В цитираното решение се приема, че ако задълженият субект в лицето на министъра на околната среда и водите 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“. Това означава да поиска съгласие от засегнатите лица и при наличие на такова да предостави цялата информация. От друга страна, „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“. Ако всичко това е направено и ако предоставянето на частичен достъп е „напълно възможно“, тогава няма основание за отказ при условията на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

По схожен начин съдът признава за заявление за достъп именно до обществена информация искането да бъдат предоставени на хартиен носител всички писма, подписани в периода от 01.01.2002 г. до 31.12.2003 г., подписани от ответника (министъра на образованието и науката), в които същият декларира, че не възразява срещу надплановото записване на ученици в училища с кандидатстване след 7-ми клас. Отчетено е още, че проблемът с надплановото записване на ученици в училища с кандидатстване след 7-ми клас въз основа на решение на министъра на образованието и науката е дискутиран в парламентарна комисия. Според съда, след като „заявлението е за достъп до информация, която има обществен характер“, то задълженият по закон субект дължи предоставянето ѝ<sup>214</sup>.

<sup>213</sup> Пак там.

<sup>214</sup> Решение № 9830/08.11.2004 г. по а.г. № 4544/2004 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Таня Петрова с/у МОН*.

***За да се приложи чл. 31 от ЗДОИ, е необходимо засегнатите да са идентифицирани***

За да започне административният орган процедура по искане на съгласието на трето лице, първо трябва да идентифицира засегнатите. Наличието само на възможност за съществуването на такива не е достатъчно. През 2012 г. по повод говода в касационната жалба от Министерството на правосъдието, че трябва да се защитят лични данни на трети лица, Върховният административен съд приема следното:

*В случая обаче, касаторът акцентира върху хипотетичната възможност за наличието на такива лични данни на трети лица. В обжалвания акт и последвалите го становища на [...] липсва конкретност на твърдението за засегнати трети лица. Ако действително такива има, административният орган е длъжен да постъпи по реда на чл. 31, ал. 2, 3 и 4 от ЗДОИ, респективно по чл. 26, ал. 2 от ЗЗД, като поиска тяхното съгласие, а при евентуална негова липса, да предостави исканите лични данни за Димитров по начин и в обем, който не разкрива такива за третите лица<sup>215</sup>.*

Следователно преди конкретизирането на засегнатите лица липсва основание за отказ на основанието „защита на личните данни“. След първата стъпка - идентифициране на засегнатия, административният орган следва да изпълни и втората - искане на неговото съгласие, освен ако не е налице надделяващ интерес от разкриване на информацията. В последния случай съгласие изрично не се иска.

В цитираните случаи от съдържанието на заявлението или чрез тълкуване на волята на заявителя е ясно, че предмет на искането не са съдържащите се в документите лични данни. Поради това и съдилищата приемат, че правилният подход съгласно закона в тези случаи е да се поиска съгласие от засегнатите за предоставяне на отнасящите се до тях лични данни, а при липса на такова - да се предостави информацията без тях.

***Съгласие на засегнатия не е необходимо, когато е задължен субект или е налице надделяващ обществен интерес***

Ако със заявлението изрично е поискана не само обществена информация, но и съдържащи се в документа лични данни, тогава е налице *конкуренция на конституционно закрепените права на обществена информация и на защита на личните данни, при което едното от тях следва да отстъпи пред другото<sup>216</sup>.*

<sup>215</sup> Решение № 2082/13.02.2012 г. по а.г. № 2992/2011 г. на ВАС. Поискан е достъп до затворническо досие.

<sup>216</sup> Решение № 6438/13.06.2006 г. по а.г. № 2527/2006 г. на ВАС, Пето отделение.

В тези случаи, ако не е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ, информацията подлежи на ограничение. Такъв е случаят на получени от частно лице суми от общински бюджет, тъй като макар информацията за разходване на средства от общината да е обществена, се разкрива икономическата му идентичност<sup>217</sup>.

С измененията и допълненията в ЗДОИ през 2008 г. се въведе изрично задължение за извършване на баланс на интереси за случаите, в които са засегнати права и законни интереси на трето лице (чл. 31, ал. 5 и чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ). Според европейските документи и националните законодателства една от най-честите хипотези на преценка за надделяващ обществен интерес е налице именно при конкуренцията между достъпа до обществена информация и защитата на личните данни. Така е и според цитираната по-горе практика на ЕСПЧ. У нас задължението за осъществяване на този баланс произтича не само от посочените норми от ЗДОИ, но и пряко от Конституцията, съгласно приетото от Конституционния съд тълкуване на нормите на чл. 41 и чл. 32.

#### **8.5 Данни, за достъпа до които по реда на ЗДОИ не е необходимо съгласието на засегнатото физическо лице**

През годините се създаде съдебна практика по въпросите за достъпа до данни, свързани с длъжността на лицето, участие в колективни органи, доходи, имуществено, образование и квалификации на висши държавни служители, разпределение на бюджетни средства и политическа принадлежност на народни представители. Предстои да се изясни в практиката въпросът за публичността на допълнителните възнаграждения за държавни служители и имената на помилваните от Президента на Републиката лица.

#### ***Информация, свързана с длъжността на лицето***

1. Според Върховния административен съд:

*...информацията, която е свързана с длъжността и имената на лицата (имащи право да съставят актове на основание чл. 55, ал. 1, т. 6 ЗИХУ) следва да се преценява като официална обществена информация по определението на чл. 10 ЗДОИ - информация, която се съдържа в актовете на държавните органи при осъществяване на техните правомощия. Правният извод на административния съд, че исканата информация се отнася до физически лица, но в*

<sup>217</sup> Пак там. Следва да се отчете, че за получаването на средства от държавни служители нещата стоят по различен начин, вж. по-долу.

*качеството им на длъжностни лица, упражняващи властнически правомощия при установяването по реда на ЗАНН на нарушения по ЗИХУ в областта на социалното подпомагане, е законосъобразен и обоснован*<sup>218</sup>.

2. Когато данните се отнасят до изпълнение на служебни функции, не се определят като „лични“. Такива са например броят, целта, продължителността на служебните пътувания на заместник-кмета и разходите, свързани с тях. Според Върховния административен съд:

*Тези данни не могат да бъдат определени като „лични данни“ по смисъла на чл. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като не касаят конкретно физическо лице, а се отнасят до изпълнение на служебни функции от заместник-кмет на община*<sup>219</sup>.

### **Информация, свързана с участие в комисии**

Въпросът дали данните на членовете на комисия представляват лични данни бе поставен поради отказ на определен да отговаря по ЗДОИ служител в Министерството на правосъдието през 2010 г. Със заявлението за достъп до обществена информация е поискана информацията относно имената и заеманата длъжност от членовете на комисия, създадена на основание чл. 35, ал. 4 от Постановление № 324/30.12.2009 г. за изпълнението на гържавния бюджет на Р. Б. за 2010 г., с цел оценяване на проектите по чл. 9, ал. 4 от Закона за гържавния бюджет на Р. Б. за 2010 г., Комисията се определя от министъра на правосъдието със задачата да се оцени обществената значимост на проекти на юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в обществена полза, които да бъдат финансирани със субсидии от гържавния бюджет. Съдът приема за безспорно, че исканата информация е обществена и отхвърля доводите на ответната страна за отказ, като приема, че

*...информация, съдържаща данни с такъв характер не може да се определи като „лични данни“, по смисъла на ЗДОИ, доколкото оповестява само служебното качество на лицата и не съдържа индивидуализиращи данни, насочени към личния живот. В този смисъл, исканата информация не засяга третите лица и не е необходимо тяхното съгласие за предоставянето ѝ*<sup>220</sup>.

Сходно бе решението на Административен съд - София-град, по дело, в което предмет на оспорване е отказ да бъде предоставена информацията относно

<sup>218</sup> Решение № 240/09.01.2008 г. по а.г. № 6700/2007 г. на ВАС, Пето отделение.

<sup>219</sup> Решение № 3101/23.03.2006 г. по а.г. № 8452/2005 г. на ВАС, Пето отделение. Дело *Георги Милков с/у отказ на кмета на община Разград*.

<sup>220</sup> Решение № 1902/21.04.2011 г. по а.г. № 6954/2010 г. на АССТ, Първо отделение, 16 състав, съдия Р. Романова. Решението е обжалвано пред ВАС.

имената на Комисията по помилване към Вицепрезидента на Републиката<sup>221</sup>. Скоро след встъпване в правомощията си администрацията на президента Плевнелиев предостави по новопостъпило заявление исканите данни<sup>222</sup>.

### **Информация за декларираните имуществото и доходи на публични фигури**

От 2000 г. лицата, заемащи висши позиции в държавната власт, са длъжни да подават ежегодно декларации за имуществото и доходите си. Загължението за това е предвидено в Закона за публичност на имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИДЛЗВДД). Преди да бъдат публикувани декларациите в онлайн регистър през 2007 г. обаче, възникна правен спор кой има достъп до тях. За разлика от сегашната редакция на чл. 6, ал. 1 от закона, според която всеки има право на достъп до данните от публичния регистър<sup>223</sup>, според предходния текст такъв достъп имаха само средствата за масово осведомяване чрез техните ръководства.

В тази връзка се появи казус, при който главен редактор на ямболски вестник поиска достъп до данните, съдържащи се в конкретна декларация, но не получи достъп от компетентния орган - председателя на Сметната палата. При отмяната на този мълчалив отказ и отхвърляйки аргументите на ответната страна, Върховният административен съд прие, че в случая е налице изрично загължение за предоставяне на информацията, тъй като законовата норма от ЗПИДЛЗВДД е ясна и не се нуждае от тълкуване, още повече че:

*...тя представлява специален закон по отношение на Закона за защита на личните данни ...Идеята, изразена от законодателя в целия Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, която личи дори от самото наименование на закона, е имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, да е винаги известно. Касае се за своеобразна антикорупционна мярка, която не може да бъде дерогирана чрез позоваване на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)<sup>224</sup>.*

<sup>221</sup> Решение № 1767/14.04.2011 г. по а.г. № 9104/2009 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав. Решението е обжалвано пред ВАС.

<sup>222</sup> Предоставената информация послужи за публикация във в. „Труд“ от 17.02.2012 г.

<sup>223</sup> Изм. - ДВ, бр. 38 от 2006 г.

<sup>224</sup> Решение № 3508/20.04.2004 г. по а.г. № 10889/2003 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик председателят Ал. Еленков. Дело *Дияна Бончева с/у мълчалив отказ на председателя на Сметната палата*.

Съдът отменя отказа и в частта му, в която е поискана информация за евентуални проверки на достоверността на декларираното, както и наложени санкции за неспазване на срока за деклариране. Това обаче е на процесуално основание, поради което не става ясно дали смята отказа за материално незаконосъобразен и в тази му част.

### **Информация за образование и квалификации**

1. Практиката да се преценява дали лицето, за което се отнасят данните, е сред лицата по чл. 3 от ЗПИДЛЗВДД, т.е. висшите държавни служители, бе доразвита в решение на петчленен състав на ВАС. Този път предмет на искането бе не информация за доходите и имуществото, а за образованието и квалификациите на всички висши служители от ръководния екип на министерство, началниците на дирекции, всички държавни експерти, както и на хората, назначени по граждански договори. Според първата съдебна инстанция достъп до такава информация не може да се предостави и дори липсва задължение за изпълнение на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ за получаването на съгласие от засегнатите<sup>225</sup>. Петчленният състав категорично отхвърля това разсъждение, като приема, че следва да бъде предоставена:

*...информация за имената, образованието и квалификационната степен на заместник-министрите, главния секретар и членовете на политическия кабинет на министъра на образованието и науката. Всичките те попадат в публичния регистър по Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности (чл. 2, ал. 1, т. 3, 28 и 30), поради което имената им са публично достъпни чрез този регистър. Останалите данни - образование и квалификационна степен - не са включени в публичен регистър, но са необходими при създаването на собствено мнение по въпроса дали ръководният политически и изпълнителски екип в сферата на образованието и науката в България има необходимата научна и професионална квалификация за качествено и ефективно осъществяване на предоставената му държавна власт в тази сфера на обществения живот. Впрочем по отношение на тези длъжности разрешението на обсъждания въпрос би трябвало да е същото или подобно на това при министъра на образованието и науката, чиято снимка, кратка, но с богато на информация съдържание [биография], а дори и имотна декларация, са публично достъпни на електронната страница на Министерския съвет<sup>226</sup>.*

<sup>225</sup> Това е така, защото „във всички хипотези, залегнали в нормата на чл. 31 от ЗДОИ, се визира „обществена информация“, касаеща трето лице“, а исканата информация според съдебния състав не е обществена информация, а лични данни за лицата от ръководния екип в министерството на образованието и науката.

<sup>226</sup> Решение № 9486/04.10.2006 г. по а.г. № 3505/2006 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Ал. Еленков. Дело в. „168 часа“ с/у отказ на министъра на образованието и науката.



Следователно според съда баланс на интереси следва да се извършва във всички случаи, когато исканите данни се отнасят до лица, заемащи висши държавни длъжности. Когато исканите данни са необходими при създаването на собствено мнение по въпроса дали имат необходимата подготовка за качествено и ефективно осъществяване на предоставената им държавна власт, е налице надделяващ интерес от узнаване на информацията. Впрочем забележително е, че цитираното решение предхожда с повече от две години изменението и допълнението в ЗДОИ, при които се въвежда проверката за „надделяващ обществен интерес“. Естествено, нормативна основа за този баланс по това време се съдържа в приетото от Конституционния съд тълкуване в РКС № 7/1996 г., както и в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

2. В по-ново решение по сходен казус Административен съд - София-град, намира, че дипломата като документ се свързва с конкретно физическо лице и предоставянето на информацията в нея го засяга в лично качество, макар да има връзка с ценза му на орган на власт. Следователно е налице засягане на трето лице и следва да се провери налице ли е надделяващ обществен интерес, за да се игнорира несъгласието му. По този въпрос съдът приема, че:

*Безспорно относно дипломата за висше образование на бившия изпълнителен директор на ДФ „Земеделие“ и изнесените в медиите факти по въпроса е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, вкл. предвид това, че за подобна длъжност се изисква определен образователен и професионален ценз, свързан със спецификата на Фонда - да бъде и Разплащателна агенция за средствата от Европейския съюз. Подобна информация несъмнено би повишила отчетността и прозрачността в посочената администрация и би задоволила потребността на заявителите по изнесения в обществото въпрос<sup>227</sup>.*

### **Информация за решения за разходване на бюджетни средства и политическата ориентация на народните представители**

1. Що се отнася до информацията относно суми, за насочването на които към избрана политическа партия народните представители подписват декларации, според съда е безспорно, че е обществена. Това е така, защото тя разкрива на гражданите разпределението на бюджетната субсидия на политическите партии, за което на основание чл. 27, ал. 2 от Закона за партиите е издадена заповед № ЗМФ-108/01.02.2011 г. Според АССГ лични данни в

<sup>227</sup> Решение № 2072/19.04.2012 г. по а.г. № 633/2012 г. на АССГ, 28 състав, съдия К. Аспарухова. Решението не е влязло в законна сила.

декларациите не се съдържат, поради което отказ не може да има на това основание. Съдебният състав отбелязва и обстоятелството, че съгласие от засегнатото лице не е необходимо да се иска, а информацията следва да се предостави, когато то представлява задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ<sup>228</sup>.

2. В друго решение на Административен съд - София-град, по същия въпрос отново се приема, че исканата информация е обществена, което произтича от източника на финансиране. По този въпрос съдът приема:

*...финансовите средства не са лични доходи на депутатите, необвързани от служебните задължения, която изпълняват. Наред с качеството им на физически лица, народните представители са и носители на държавна власт. Правният ред не познава фигурата на „анонимния“ народен представител. Според чл. 67, ал. 1, изр. 1-во от КРБ народните представители, освен своите избиратели, представляват и целия народ. По отношение на тях като публични лица са приложими критерии за прозрачност и отчетност в дейността им, които не са присъщи за частните лица. Те са известни на обществеността, като се идентифицират пред нея както със своята политическа ориентация, така и с конкретните си решения, вкл. относно разходването на бюджетни средства в случаите, в които притежават възможността да извършват подобна преценка<sup>229</sup>.*

От изложеното според състава на Административен съд - София-град, следва изводът, че *особеният публично-правен статут на народните представители е несъвместим с целта на Закона за защита на личните данни да гарантира неприкосновеността на личността и личния живот.* Съществен е и изводът, че политическата ориентация на депутатите не представлява лични данни, с което отхвърля доводите на ответника в тази посока. От една страна, става въпрос за лица, които са известни на обществеността, а от друга - те се идентифицират активно пред нея, в това число с политическите си възгледи.

Преди да пристъпи към конкретен баланс между правото на информация и защитата на личните данни, съдебният състав добавя, че *в този смисъл и ограниченията за предоставяне на достъп до информация следва да бъдат тълкувани стеснително, доколкото неудовлетворяването на правото на достъп до информация би засегнало интерес, несъизмеримо по-значим от личния*

<sup>228</sup> Решение № 5343/24.11.2011 г. по а.г. № 7543/2011 г. на АССГ, 5 състав, съдия Вл. Николов. Дело „Дарик радио“ с/у отказ на Министерството на финансите.

<sup>229</sup> Решение № 1442/19.03.2012 г. по а.г. № 6243/2011 г. на АССГ, 34 състав. Дело *Павлина Живкова Желязкова-Милиева*(в. „Банкеръ“) с/у Министерство на финансите.

*интерес на съответното лице, чиято правна сфера е засегната от предоставянето на данните.*

Освен силно намалената защита на личната сфера на народните представители съгът отчита и обществения интерес от исканата информация с оглед целта на ЗДОИ. Според него данните за „броя на напусналите съответните парламентарни групи депутати, които са подали декларации за превеждането на гържавната субсидия на други партии, както и изясняването на волята на независимите народни представители гържавната субсидия да бъде превеждана на определена политическа партия, са свързани с политическия живот в страната. Те осигуряват възможност на гражданите да си съставят мнение относно дейността на субектите, участващи в политическия процес, и за начина, по който се разпределят бюджетните средства“.

#### **Информация за бонуси на гържавни служители**

През първите месеци на 2012 г. нашумя дебат относно целесъобразността на предоставените през предходната година допълнителни възнаграждения (т.нар. бонуси) в гържавната администрация. В тази връзка се постави и въпросът до каква степен тази информация е публична. Различни структури на изпълнителната власт предоставиха данни в различен обем. Някои предоставиха размера на изплатените допълнителни възнаграждения за всеки гържавен служител поотделно, други - за категории служители, а трети - общо за цялата си администрация, а някои отказаха какъвто и да е достъп. В действителност още през 2011 г. бе заведено дело срещу отказ да бъде предоставена подобна информация.

Според Административен съд - София-град, информацията относно изплатени допълнителни възнаграждения *...е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, защото ще позволи на заявителя да формира своето мнение за това как съответната администрация работи и как се стимулира за добрата си дейност вкл. въз основа на какви критерии, за да може всеки един гражданин като евентуален адресат да очаква и знае, че съответният чиновник ще изпълни качествено задълженията си, отделно и за което ще бъде стимулиран единствено от административния си ръководител по разписани в закона правила.*

След като информацията е обществена, тя следва да бъде подложена на баланс на интереси, за да се прецени кой от интересите надделява - този от достъпа до обществена информация или този за защитата на личните данни. Според § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ - надделяващ обществен интерес е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на

злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3,. Съгласно чл. 31, ал. 5, ако се засегнат трети лица, тяхното съгласие не е нужно, когато има надделяващ обществен интерес. Съдът счита, „че исканата информация дори и с предоставянето на данни за премии за членовете на Политическия кабинет цели повишаване прозрачността и следва да бъде предоставена, ако преди това има отказ от тези лица по чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ“<sup>230</sup>.

---

<sup>230</sup> Решение № 5317/23.11.2011 г. на а.с. № 6487/2011 г. на АССГ, II отделение, 28 състав, съдия К. Аспарухова. Дело Дина Христова ( в. „Сега“) с/у отказ на Министерството на труда и социалната политика. Решението е обжалвано от ответника.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

РЕЗЮМЕТА НА СЪДЕБНИТЕ ДЕЛА ПО ТЕМИ



# **ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ**

*Юрий Иванов  
срещу „ВиК“ ООД - гр. Сливен*





## **Юрий Иванов срещу „ВиК“ ООД - гр. Сливен**

I инстанция - а.г. № 287/2010 г. на Административен съд - Сливен

II инстанция - а.г. № 3126/2011 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 18 юли 2010 г. Юрий Иванов подава заявление за достъп до информация до Областния управител на област Сливен, с което иска да му бъдат предоставени копия от протоколи от проведени общи събрания на „ВиК“ ООД - Сливен за периода 2005 - август 2010 г. включително. На 23 август 2010 г. г-н Иванов получава уведомление, че заявлението му е препратено по компетентност от Областната управа на „ВиК“ ООД - Сливен.

### **Отказ:**

Управителят на ВиК - Сливен не се произнася по подаденото заявление в 14 дневния срок по ЗДОИ.

### **Жалба:**

Мълчаливият отказ на управителя на ВиК - Сливен е обжалван пред Административен съд - Сливен.

### **Развитие пред I инстанция:**

По делото управителя на ВиК - Сливен излага доводи, че заявителят не следва да получи достъп до исканата информация, тъй като по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до документи. Управителят излага и довод, че достъп до исканата информация може да бъде получен чрез Търговския регистър, в който са публикувани протоколите от общите събрания на дружеството. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочено, че Законът за търговския регистър (ЗРТ) не въвежда задължение за публикуване на всички протоколи от общи събрания на едно търговско дружество в търговския регистър, а само на тези общи събрания, на които са взети решения въз основа, на които са извършени вписвания, заличавания и обявявания. Ето защо публичността на търговския регистър по никакъв начин не означава, че ЗДОИ е неприложим при изрично искане за осигуряване на достъп до протоколи от общи събрания.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 180 от 22 декември 2010 г. Административен съд - Сливен отхвърля жалбата като приема, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до конкретни документи. Положителен момент в решението е това, че според съда безспорно управителят на „ВиК“ ООД - Сливен

е задължен да предоставя информация по ЗДОИ субект, тъй като дружеството е с 51 % държавно участие в капитала си, поради което същото представлява публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 4, б. „в“ от ДР на ЗДОИ.

**Касационна жалба:**

Решението на Административен съд - Сливен е обжалвано пред ВАС. В жалбата е посочено, че гали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е релевантно за дължимостта ѝ. Посочена е и практика на ВАС, според която няма значение дали заявителят е формулирал искане за достъп до информация или до документ.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 19 декември 2011 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 881 от 17 януари 2012 г. ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа на управителя на ВиК - Сливен. В мотивите си магистратите посочват, че дружеството представлява задължен субект по ЗДОИ в качеството си на публичноправна организация, предвид процентното участие на държавата в капитала му. В конкретния случай, посочва още съдът, поисканите протоколи от общите събрания на търговското дружество притежават характеристика на служебна обществена информация, тъй като обективират информация за дейността на дружеството за определен период от време и от тях очевидно желаещият да я получи ще си състави собствено мнение за дейността на задължения субект.

# **СЪЩЕСТВУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА**

*Константин Бобоцов  
срещу кмета на община Пловдив*



## **Константин Бобоцов срещу кмета на община Пловдив**

I инстанция - а.г. № 989/2011 г. на Административен съд - Пловдив

### **Заявление:**

На 15 февруари 2011 г. Константин Бобоцов подава заявление до община Пловдив, с което иска да му бъде предоставен достъп до отчетен доклад за 2010 г. по Програмата за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на община Пловдив.

### **Отказ:**

В отговор на заявлението главният секретар на общината се произнася с решение за предоставяне на пълен достъп до информацията. След заплащане на определените в решението разходи в размер на 0,14 лв., вместо исканата информация на гражданина е предоставен отговор, в който се посочва, че предстои нейното изготвяне

### **Жалба:**

Решението на главния секретар е обжалвано пред Административен съд - Пловдив. В жалбата е посочено, че решението е незаконосъобразно, тъй като исканата информация не е предоставена, а в същото време на заявителя е събрана такса за предоставяне на достъп до информация.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в 2 открити съдебни заседания, като след второто на 15 септември 2011 г. е обявено за решаване. При второто разглеждане на делото от съда, жалбоподателят представя писмени бележки, в които посочва, че по делото е доказано, че към момента на подаване на заявлението исканата информация не е съществувала. Ето защо вместо да издава решение за предоставяне на достъп до информация, то секретаря на община Пловдив е следвало да уведоми заявителя, че исканата информация не съществува.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 1500 от 3 октомври 2011 г. Административен съд - Пловдив отменя решението на секретаря на общината и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдът посочва, че оспореното решение е незаконосъобразно, тъй като както към момента на подаване на заявлението, така и към момента на постановяване на оспореното решение исканата

информация обективно не е съществувала, поради което не са били налице основания за издаване на решение за предоставяне на достъп до тази информация. Вместо това, е следвало да се приложи хипотезата на чл. 33, ал. 1 от ЗДОИ като общината уведоми заявителя, че не разполага с исканата информация.

# **ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - ДОСТЪП ДО ДОКУМЕНТИ**

*Вилям Попов  
срещу Министерство  
на извънредните ситуации*





## **Вилям Попов срещу Министерство на извънредните ситуации**

I инстанция - а.г. № 8978/2009 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.г. № 13930/2010 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия

### **Заявление:**

На 7 май 2009 г. Вилям Попов подава заявление до Министерство на извънредните ситуации (МИС), с което иска да бъде предоставен договора на министерството с фирма „Контракс“ за проектиране, изпълнение и издръжка на Центъра за аерокосмическо наблюдение (ЦАКН), както и информация за изпълнението на този договор.

### **Отказ:**

С писмо от 27 май 2009 г. МИС уведомява заявителя, че удължава срока за произнасяне по заявлението, поради големия обем поискана информация. С Решение от 5 юни 2009 г. МИС предоставя на заявителя информация под формата на справка за всички финансови разходи по реализацията и функционирането на ЦАКН, както и справка относно „апаратура за получаване на визуална информация в реално време от мястото на кризисния район“, чрез която премиерът и МИС са наблюдавали в ЦАКН, в реално време, как спасителен отряд спасява удавник в Панчаревското езеро. По отношение на останалата поисканата информация е постановен отказ с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска само достъп до информация, но не и достъп до документи.

### **Жалба:**

Частичният отказ на министъра е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че исканите документи пряко касаят дейността на министерството и че неправилно ответникът е приел, че по реда на ЗДОИ може да се иска само достъп до информация, но не и копия от конкретни документи.

### **Развитие пред I инстанция:**

В първото съдебно заседание през м. февруари 2010 г. делото е отложено, за да бъде конституирано като страна Министерство на вътрешните работи (МВР), което е правопреемник на закритото МИС. През м. юни 2010 г. делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 10529 от 8 септември 2010 г. състав на ВАС отхвърля жалбата като приема, че в заявлението липсва описание на исканата информация, а се искат копия от документи.

**Касационна жалба:**

Решението на ВАС е обжалвано пред петчленен състав на същия съд. В жалбата е посочено, че въпросът за това имат ли право гражданите на достъп до документи е еднозначно решен в съдебната практика. Посочена е практика на ВАС, според която искането на копие от документ представлява валидно искане за достъп до информация.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през м. януари 2011 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 2761 от 23 февруари 2011 г. състав на ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа на министерството. В мотивите си магистратите отбелязват, че тричленния състав на ВАС неправилно е приел, че когато се иска предоставяне на документ, а не се претендира информация като описание на сведение или знание за някого или нещо, то информацията не се дължи. Законът е дефинирал информацията, която следва да бъде предоставяна по реда на закона - това е всяка информация, свързана с обществения живот в страната и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Исканата от заявителя информация отговаря на законовото определение. Законът е определил изчерпателно и изключенията, които допускат информацията да не се предоставя. Между тях не е приетото от съда. Дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е релевантно за дължимостта ѝ. Материалният носител на информацията, в случая, както съдът е приел - съответните документи, не са нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която съдържа.

# ПОДГОТВИТЕЛНИ ДОКУМЕНТИ

*Български Хелзинкски комитет  
срещу Министерство на правосъдието*

*Лъчезар Лисицов  
срещу Президент на РБ*

*НД „Екогласност“  
срещу МОСВ (Рила буфер)*



## **Български Хелзинкски комитет срещу Министерство на правосъдието**

I инстанция - а.г. № 4858/2009 г. на АССГ, I отделение, 19 състав

II инстанция - а.г. № 3051/2010 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

Със заявление от м. юни 2009 г. Български Хелзинкски комитет (БХК) иска достъп до докладите на Инспектората към Министерство на правосъдието (МП), след извършени проверки в затворите през 2007 г. и 2008 г., в частите им отнасящи се до материалните условия, при които се изпълнява наказанието лишаване от свобода, медицинското обслужване и условията, при които полагат труд лишените от свобода.

### **Отказ:**

МП търси мнението на Главния Директор на Дирекция „Изпълнение на наказанията“ при МП, който не дава съгласие за предоставяне на достъп до исканата информация, като посочва че представителите на БХК имат свободен достъп до местата за лишаване от свобода и сами могат да си изготвят становище по интересуващите ги въпроси. Вземайки предвид тези съображения в МП решават, че докладите на Инспектората са вътрешнослужбни актове с препоръчителен характер и не представляват обществена информация по смисъла на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), поради което е отказван достъп до тях.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд - София град (АССГ). В жалбата е посочено, че констатациите от извършените проверки представлява информация със самостоятелно значение.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 106/24.11.2009 г. състав на АССГ отхвърля жалбата, като приема, че докладите нямат самостоятелно значение и констатациите и препоръките в тях служат за основание за издаване на краен акт от министъра на правосъдието, което е основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

**Касационна жалба:**

Решението на АССТ е обжалвано пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че докладите от проверките се състоят от две части - констатации, които са резултат от действията по „изясняването на случая“ и предложения, които са насочени към приемането на краен акт. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ не обхваща фактическите констатации, направени в хода на дадено производство.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание на 10 ноември 2010 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 15158 от 10 декември 2010 г. състав на ВАС отменя както решението на АССТ, така и отказа на МП. Върховните съдии приемат, че докладите съдържат не само мнения и препоръки от страна на инспекторите агресирани до министъра, но и констатации от проверките. Тези констатации според съда, имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение в тези места към момента на проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи министъра при издаването на актовете му и не могат да бъдат изменени с последващи актове. В решението е посочено още, че по делото така и не са представени от МП крайните актове, издадени от министъра въз основа на докладите, а смисълът на чл. 13 от ЗДОИ е, че той ограничава достъпа до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение, защото обществото може да получи достъп до нея от издадени актове от органа. В противен случай, ако няма издаден краен акт, подготвен от такава информация и съдържащ я в себе си, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13 от ЗДОИ, те фактически ще бъдат лишени изцяло от достъп до нея.

## Лъчезар Лусицов (в. „Десант“) срещу Президент на РБ

I инстанция - а.г. № 5159/2010 г. на АССГ, II отделение, 37 състав

### Заявление:

На 26 април 2010 г. Лъчезар Лусицов - журналист във в. „Десант“ подава заявление до Главния секретар на Президента на РБ, с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- съдържанието на стенограмата от разговора между президента Георги Първанов и президента на Руската федерация от срещата, проведена между тях, на 18.01.2008 г.;
- съдържанието на стенограмата от разговорите на двете официални делегации.

### Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор по подаденото заявление.

### Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че ЗДОИ изисква писмена форма на отказа, като в решението за отказ трябва да се посочат и правното и фактическото основание за отказа. Посочено е още, че исканата информация е свързана с обществения живот в страната, дава възможност за съставяне на мнение за дейността на държавния глава и не е налице никое от ограниченията на правото на достъп до информация.

### Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 14 октомври 2010 г. и е обявено за решаване. Процесуалния представител на Главния секретар на Президента развива довод, че исканата информация не е създавана, включително и по отношение на разговора „на четири очи“ между Първанов и Путин, както и че на обществото била предоставена достатъчно информация чрез публикуваните в медиите коментари за срещата.

### Решение I инстанция:

С Решение 3593 от 11 ноември 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и задължава Главния секретар на Президента да предостави достъп до исканата информация. Съдиите отбелязват, че целта на ЗДОИ е гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти, а това е възможно само чрез получаването на обществена информация

в нейния автентичен вид. В мотивите си съдът посочва, че на първо място съгласно нормална административна практика на официални срещи на Президента, на дискусии и заседания да се води стенограма, а в конкретния случай е поисканата информация за официална среща на Президента на РБ. Освен това и обичайната международна практика при водене на разговори на „четири очи“ е също да бъде воден протокол за разговорите от срещата, особено когато се касае за официална среща. Това е така, тъй като под термина „на четири очи“ се разбира среща - разговор между двамата ръководители на делегациите, без участието на самите делегации, но не означава конфиденциалност на разговора и изключването му от общата практика за водене на стенограма за съдържанието на разговора.

Ден след оповестяване на съдебното решение президентската администрация публикува в интернет страницата на институцията стенограма от разговора между делегациите на двете държави, както и паметна бележка от срещата на „четири очи“.



## **Национално движение „Екогласност“ срещу Министерство на околната среда и водите**

I инстанция - а.г. № 3681/2008 г. на АССГ, I отд., 6 състав

II инстанция - а.г. № 15062/2008 г. на ВАС, Трето отделение

### **Заявление:**

С писмено заявление за достъп до информация от м. ноември 2007 г., отправено до Министерство на околната среда и водите, Петър Пенчев - зам.-председател на НД „Екогласност“, иска да му бъде предоставен достъп до протокол от заседанието на Националния съвет по биологично разнообразие (НСБР) към МОСВ, проведено на 25.10.2007 г. На това заседание с два гласа буферната зона на Национален парк „Рила“ не е включена в европейския проект НАТУРА 2000.

### **Отказ:**

С Решение № 218 от 15.11.2007 г., Главният секретар на МОСВ г-н Тамер Бейсимов отказва предоставяне на исканата информация на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В мотивите на отказа е посочено, че исканият протокол от работата на този консултативен орган към министъра е свързан с оперативната подготовка на актовете, няма самостоятелно значение, съдържа мнения, препоръки и експертни позиции относно повторно разглеждане на 26-те защитени зони за дивите птици и 16-те защитени зони за опазване на природните местообитания на дивата флора и фауна.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС). Образувано е дело № 12966/2007 г. на ВАС, Трето отделение. С протоколно определение от 11.06.2008 г. делото е изпратено по подсъдност на Административен съд София-град, тъй като отказът е подписан от Главния секретар на министерството, а не от Министъра. Същевременно ПДИ поема правната помощ по делото.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание на 1 септември 2008 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателя са изготвени и представени писмени бележки. В тях е посочено, че исканата информация, свързана с протокола от заседанието на НСБР, безспорно представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда. Информацията от това заседание на НСБР е свързана с териториите и зоните, които се

обхващат от НАТУРА 2000, поради което същата се отнася до компонентите и факторите и следователно представлява „информация за околната среда“ по смисъла на чл. 19 от ЗООС. Следователно хипотезите на ограничения на достъпа до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ са поначало неприложими, тъй като нито има препращане към тях, нито са предвидени аналогични текстове в чл. 20 от ЗООС. В тази норма (чл. 20 от ЗООС) са посочени допустимите ограничения за достъп до информация за околната среда. Без съмнение регламентацията на достъпа до информация в ЗООС се явява специален режим по отношение на предвидения в ЗДОИ.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение от 11 септември 2008 г. АССГ отменя отказа на Главния секретар на МОСВ. В мотивите си съдът приема, че исканият протокол безспорно представлява „информация за околната среда“ и не попада в ограниченията на правото на достъп до информация за околната среда по ЗООС. В този смисъл екологичната информация не може да бъде отказвана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда. Според съда този извод се налага и поради разума на закона, тъй като въпросите, свързани с околната среда, подлежат на обществено обсъждане, което изключва ограничения достъп до подготвителна документация. Нещо повече, съдът задължава МОСВ в 14-дневен срок от влизане в сила на решението да предостави искания документ.

#### **Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано пред ВАС с касационна жалба от МОСВ с основния мотив, че в случая не е било налице валидно искане за достъп до информация за околната среда, а единствено е налице искане за предоставяне на копие от документ, който няма самостоятелно значение.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание във ВАС през м. юни 2009 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 8921 от 6 юли 2009 г. ВАС отхвърля жалбата на МОСВ и оставя в сила решението на първата инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че исканата информация представлява информация за околната среда, поради което е налице приложим специален закон уреждащ тези обществени отношения и по - конкретно нормите на чл. 17 и чл. 20, ал. 1 от ЗООС, които несъмнено не са взети предвид при постановяване на обжалвания административен акт.

# ТЪРГОВСКА ТАЙНА

*Вилям Попов срещу МП*

*Павлина Трифонов срещу ПИС*

*Николай Цветков срещу община Варна*

*Зарко Маринов срещу община Смолян*

*Виделина срещу община Пазарджик*

*Народен глас срещу ОС - Ловеч*



## **Вилям Попов срещу Министерство на правосъдието**

I инстанция - а.г. № 4238/2009 г. на АССГ, II отделение, 29 състав

II инстанция - а.г. № 14068/2009 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 7 май 2009 г. Вилям Попов подава заявление за достъп до информация до министър на правосъдието. Със заявлението си Попов иска да му бъде предоставена информация под формата на справка за всички договори за консултантски и обучителни услуги, сключени от Министерство на правосъдието (МП) в периода 1990 - 2008 г.

### **Отказ:**

С решение от 30 май 2009 г., подписано от главен експерт в МП, на заявителя е отказан достъп до исканата информация. В решението е посочено, че исканите договори съдържат лични данни и засягат интересите на трети лица; част от тях са обявени в публичния регистър на Агенцията по обществени поръчки (АОП); други договори могат да се окажат търговски тайна, предоставянето или разпространяването им би довело до неволяна конкуренция между търговци; липсва изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата информация; министерството разполага с договори от 2005 г. до момента на издаване на процесното решение, а от предходни периоди съществувала обективна невъзможност да бъде предоставена исканата информация поради неколкостепенни наводнения, в резултат от които част от документите са унищожени.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че заявителят не желае да получи достъп до всички договори, сключени от министерството в посочения период и с посочения предмет, а иска информация под формата на справка, поради което изложените в обжалваното решение за отказ мотиви не могат да намерят приложение по отношение на исканата информация.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 14 юли 2009 г. и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 54 от 13 август 2009 г. АССГ отменя отказа и задължава МП да предостави достъп до исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че относно договорите извън приложното поле на Закона за обществените

поръчки (ЗОП), не е било налице основание за отказ за предоставяне на исканата от заявителя информация. Посочено е още, че административният орган е бил длъжен да изготви и представи информацията относно наличните договори за периода 2005 - 2008 г. Изложени са също така съображения, че административният орган неоснователно се е позовал на възможно засягане на правата на трети лица, както и на търговска тайна и възникване на нелоялна конкуренция с разкриването на информацията за договори, чието изпълнение е приключило през 2008 год. В тази хипотеза, административният орган е следвало да изиска съгласието на засегнатите лица, а не да постанови отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Съдът отбелязва още, че с отмяната на Закона за държавния архив (ЗДА) не е отпаднало възникналото при действието му задължение за министъра на правосъдието да съхранява 10 г. документите съгласно чл.10, ал. 4, т.1 ЗДА (отм.). Поради това, в архива на министерството следва да са налични документите, носители на източници за търсената в случая информация, от 1999 г. до 2009 г. По-ранните от тях, е следвало да бъдат предадени в съответните държавни архиви или унищожени по реда на чл.11 и чл.12 ЗДА (отм.). В случая не се установяват и не се твърдят в мотивите на обжалваното решение подобни обстоятелства. Ако тези документи все още се съхраняват в архивите на министерството, то административният орган е следвало да изготви исканата справка до 1990 г. включително, и за тях; ако те не са налични, в решението е следвало да бъде посочено това обстоятелство изрично.

#### **Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано от МП пред ВАС. В касационната жалба на МП се повтарят аргументите от решението за отказ на МП.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 31 май 2010 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 10306 от 30 юли 2010 г. състав на ВАС отхвърля касационната жалба и оставя в сила решението на първата инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че отказ на основание липса на съгласие на трето засегнато лице без да е проведена процедура за търсене на съгласие на това лице е винаги незаконосъобразен. Посочено е още, че позоваването на търговска тайна също е неоснователно, тъй като разкриването на информацията относно договори, чието изпълнение е приключило, без да са изложени конкретни обстоятелства, които увреждат търговската дейност на лицата, не би могло да доведе до възникване на нелоялна конкуренция.

## **Павлина Трифонова (в. „24 часа“) срещу Правителствена информационна служба**

I инстанция - а.г. № 2977/2007 г. на АССГ, II отг., 37 състав

I инстанция - а.г. № 10498/2007 г. на ВАС, Трето отделение

II инстанция - а.г. № 1205/2009 г. на ВАС, Петчленен състав - I колегия

### **Заявление:**

На 14 юни 2007 г. Павлина Трифонова - журналист във в. „24 часа“ подава писмено заявление по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) до Правителствена информационна служба (ПИС). Със същото иска да получи достъп до информация за извършения през същата година ремонт в кабинета на министър-председателя Сергей Станишев:

- В какво се е състоял ремонтът и колко струва?
- Какво го е наложило?
- Кои са фирмите изпълнители, пред кои други и защо са били избрани при обявената обществена поръчка?
- Каква цена са предложили останалите участници?
- Колко струват новите мебели, като справка да съдържа цени за всяка вещь?
- Кои е избрал новите мебели?
- Какво ще се прави със старите мебели?
- Кога последно е правен ремонт на кабинета на министър-председателя?

### **Отказ:**

На 28 юни 2007 г. заявителката получава писмо от директора на ПИС - г-жа Таня Джаджева, с което ѝ се предоставя съвсем оскъдна информация и то само по някои от поставените въпроси, а по отношение на останалите, поставени от нея въпроси е постановен изричен отказ. Предоставена е информация, че ремонтът е планов и че се състои в подмяна на поковата настилка, подмяна на електрическата инсталация и структурното окабеляване, преобоядисване на стените, подмяна на мебелите в кабинета и др. Ремонтът е извършен от Архитектурно ателие „Рагина Гешева“ като са използвани четири фирми подизпълнители. Отговорено е още, че последно ремонт в кабинета е правен преди 9 години, че новите мебели са избрани от петчленна комисия, а старите мебели след съответния ремонт (лакиране, претлапициране), ще бъдат използвани в други стаи и кабинети в сградата на Министерски съвет (МС). По

отношение на останалите въпроси, свързани с останалите участници в обществената поръчка, каква цена са предложили, както и цената за всяка вещ е постановен отказ на основание чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като тази информация засяга интересите на трети лица и няма техните изрични писмени съгласия за предоставянето ѝ. Отделно според директора на ПИС участниците в процедурата по възлагане на специална обществена поръчка са посочили, че част от информацията има конфиденциален характер.

#### **Жалба:**

Отговорът на ПИС е обжалван в частта, в която се отказва информация пред Административен съд София-град (АССГ). Тъй като отговорът е прекалено общ, а поставените в заявлението въпроси са съвсем конкретни, то в жалбата е направена съпоставка между въпросите и частите от отговорът на ПИС, които съответстват на всеки един от въпросите. Видно от направената съпоставка, в случая е налице частичен отказ. Относно цената на извършения ремонт, мотивите за избор на фирмата изпълнител, имената на четирите фирми подизпълнителки и имената на членовете на петчленната комисия, избрала мебелите е налице **мълчалив отказ**. Относно това кои са другите фирми, участвали в процедурата по възлагане на обществена поръчка, цената, която те са предложили и цената на новите мебели (за всяка вещ) е налице **изричен отказ** на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - информация, която засяга интересите на трети лица и няма техните изрични писмени съгласия за предоставянето ѝ.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разглеждано и на два пъти отложено от АССГ за събиране на доказателства. На третото съдебно е обявено за решаване. Впоследствие съдът оттегля определението си за даване ход на делото и изпраща същото по подсъдност на Върховния административен съд (ВАС). ВАС разглежда делото в две съдебни заседания през м. май и м. октомври 2008 г., като втория път го обявява за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 13417 от 8 декември 2008 г. състав на ВАС, Трето отделение отхвърля жалбата. Съдебният състав приема, че отказът на директора на ПИС е постановен в съответствие с чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, тъй като информацията за цената на извършения в кабинета на министър-председателя планов ремонт като цяло, цената на закупените мебели и имената на участниците в конкурсната процедура за спечелване на обществена поръчка за извършване на ремонта, засяга правата на трети лица по смисъла на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ.



**Касационна жалба:**

Решението на тричленния състав на ВАС е обжалвано с касационна жалба пред петчленен състав на същия съд. В жалбата е посочено, че от обжалвания административен акт е видно, че директора на ПИС се е позовал на основанието от ЗДОИ, което дава възможност да се откаже предоставянето на информация, когато тя засяга интересите на трето лице и липсва изричното му писмено съгласие, **без** да е провел процедура за търсене на съгласието на третото лице/а. Отбелязва се и че според практиката на ВАС съгласно ЗДОИ във всеки конкретен случай е необходимо да се извърши преценка дали се засягат права или законни интереси на трето лице с искането за достъп до информация, а след това преценка да е извършвана от административния орган в настоящия случай не се откриват в мотивите на обжалваното решение. Не става ясно защо е сметнато, че с искането за достъп се засягат права или законни интереси на трето лице.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през м. март 2009 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 4273 от 31 март 2009 г. ВАС, Петчленен състав - I колегия отменя решението на тричленния състав, с което е отхвърлена жалбата, отменя частичния отказ на директора на ПИС и му връща преписката за ново произнасяне с указания по тълкуването и прилагането на закона. Според съда не се установява от доказателствата по делото да е искано писмено съгласие от третото лице, чиито интереси се засягат от предоставяне на информация свързана с него. Органът по предоставяне на информация след като се позовава на посочената разпоредба, е следвало да изиска от третото лице или лица изрично писмено съгласие за предоставяне и в случай, че бъде отказано, да обоснове отказа с липсата на съгласие. Съдебният състав отбелязва и че отказът на директора на ПИС е обоснован с цитиране на чл.17, ал.2 от ЗДОИ, но без да се посочат обстоятелствата, които водят до неволяна конкуренция на търговците. Липсата на мотиви относно обстоятелства свързани с приложението на посочената разпоредба обуславя незаконосъобразност на отказа в тази част и неговата отмяна. Решението е окончателно.

## Николай Цветков срещу Община Варна

I инстанция - а.г. № 2917/2008 г. на Административен съд -Варна

II инстанция - а.г. № 5460/2009 г. на ВАС, Трето отделение

### **Заявление:**

На 24 септември 2008 г. Николай Цветков подава заявление до кмета на Община Варна, с което иска да му бъде предоставен достъп до договор за охрана, сключен между Община Варна и РДВР Варна през 2000 г.

### **Отказ:**

С решение от 29 септември 2008 г. главният секретар на Община Варна отказва предоставяне на исканата информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. В решението е посочено, че исканата информация засяга интересите на трето лице (РДВР - Варна) и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. Посочено е още, че с предоставянето на договора ще се наруши създадената ефективна охрана на територията на Община Варна и ще се създаде реална възможност за злоупотреби с данни, съдържащи се в договора.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Административен съд - Варна. В жалбата е посочено, че по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласие на трето лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на закона. В случая и двете хипотези от цитираната разпоредба са налице. От една страна защото самото трето лице РДВР - Варна е задължен субект по ЗДОИ в качеството му на държавен орган по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. От друга, защото поисканата информация е безспорно обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като е свързана с обществения живот в страната и предоставянето ѝ би гало възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно дейността на Община Варна и РДВР - Варна по охрана на обществения ред на територията на Община Варна.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 111 от 2 февруари 2009 г. състав на Административен съд - Варна отменя отказа на кмета и го задължава да постанови писмено решение,

с което да предостави достъп до поискания договор. Съдът приема, че и двете страни по договора са задължени субекти по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ като държавни органи и че е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, която изключва необходимостта от съгласие на третото лице при наличие на надделяващ обществен интерес от узнаване на исканата информация. Същото така съдът отбелязва, че с предоставянето на копие от договора не би могъл да се накърни обществения ред, нито да се застраши ефективността на неговата охрана, която зависи от конкретните оперативни действия на полицията по изпълнение на договора.

#### **Касационна жалба:**

Решението на Административен съд - Варна е атакувано с касационна жалба от кмета на Община Варна пред ВАС. В жалбата е посочено, че първата съдебна инстанция не е обсъдила изобщо дали жалбоподателя е имал правен интерес да иска достъп до договора, а следователно и да обжалва отказа.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през м. декември 2009 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 15919 от 22 декември 2009 г. състав на ВАС, Трето отделение оставя в сила решението на предходната съдебна инстанция. В мотивите си магистратите отбелязват, че осъществяването на правото на достъп до поисканата обществена информация не може да засегне интересите на трето лице, нито крие заплахата и създава реална предпоставка за застрашаване на обществения ред на територията на общината. Решението е окончателно.

## **Зарко Маринов (в. „Отзвук“ - Смолян) срещу кмет на община Смолян**

I инстанция - а.г. № 169/2011 г. на Административен съд - Смолян

II инстанция - а.г. № 9760/2011 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

Със заявление от м. март 2011 г. главният редактор на в. „Отзвук“ - Зарко Маринов иска кметът на община Смолян да му предостави копия от два общински договора:

- Договор между община Смолян и „Титан-Клинър“ ЕООД - гр. Кърджали от 2006 г. за „Зимно поддържане и снегопочистване в гр. Смолян; поддържане на паркове, зелени площи и озеленяване; сметосъбиране и сметоизвозване; поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване в община Смолян“ и
- Договор между община Смолян и „Еко Титан Груп“ АД от 2008 г. за „Третиране на твърди битови отпадъци (ТБО) и експлоатиране на регионалното депо за ТБО в местността „Теклен дол“ гр. Смолян“.

### **Отказ:**

Кметът на общината търси съгласието на третите лица - частните фирми, които отказват изрично да бъдат предоставени на заявителя исканите договори. В резултат кметът на общината издава решение за частичен достъп до информация като предоставя копия от двата договора, но със заличени места в частта относно цената и неустойките по договорите.

### **Жалба:**

Частичният изричен отказ е обжалван пред Административен съд - Смолян. В жалбата е посочено, че по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласието на третото лице в случаите, когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. В тази връзка, съгласно § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ до доказване на противното винаги е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информация, която е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 195 от 16 юни 2011 г. Административен съд - Смолян отменя частичния отказ и задължава кмета да предостави достъп до заличената информация в двата договора. В мотивите на съдебното решение е отбелязано, че в случая по силата на закона е налице презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация. Посочено е още, че по делото не са представени доказателства, с които да се обори законовата презумпция, така че съдът приема, че действително е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация.

**Касационна жалба:**

Решението на Административен съд - Смолян е обжалвано от кмета на общината пред ВАС. В жалбата е посочено, че изводът на съда за наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация е неправилен, тъй като „надделяващия обществен интерес“ по ЗДОИ е оборима презумпция и тежестта на доказване лежи върху този, който твърди, че такъв е налице.

**Развитие през II инстанция:**

Делото е разгледано от ВАС в открито съдебно заседание на 30 май 2012 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 8706 от 18 юни 2012 г. ВАС отхвърля касационната жалба на кмета на община Смолян и оставя в сила решението на първата инстанция. В мотивите си магистратите отбелязват, че заявителят не е длъжен да доказва наличие на надделяващ обществен интерес, а задълженият субект, който твърди, че не е налице надделяващ обществен интерес следва да докаже това.

## **Валентин Ненков (в. „Виделина“ - Пазарджик) срещу кмет на община Пазарджик**

I инстанция - а.г. № 62/2011 г. на Административен съд - Пазарджик

II инстанция - а.г. № 4763/2011 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 16 ноември 2010 г. главният редактор на в. „Виделина“ - Валентин Ненков подава заявление до кмета на община Пазарджик, с което иска да му бъде предоставена информация за сключените от общината договори с доставчици и изпълнители от края на 2007 г. до момента на подаване на заявлението. Исква да му бъде предоставен и списък с контрагентите по тези договори, стойността на сключените договори и информация за неизплатени суми по приключили договори. На 30 ноември 2011 г. кметът на Пазарджик изпраща на заявителя уведомление, че следва да уточни предмета на исканата информация като посочи конкретни договори, които го интересуват, а след това общината ще пристъпи към процедура по търсене на съгласието на контрагентите по договорите.

### **Уточнение:**

На 3 декември 2010 г. заявителят подава уточнение до община Пазарджик, в което отбелязва, че желае да получи информация под формата на справка за всички договори, сключени от община Пазарджик с изпълнители на услуги или доставчици на стоки в периода от края на 2007 г. до края на 2010 г., като справката включва имената на страните по договорите и цената. Посочва също, че желае да получи и информация за приключилите договори, по които общината още не изплатила дължимите от нея суми. В уточнението си главният редактор обръща внимание на кмета, че няма как да направи повече конкретизация относно договорите, които го интересуват от посочването на вида на договорите (за доставка на стоки или предоставяне на услуги) и периода, в който са сключени. Отделно, в уточнението са изложени аргументи за това, че в случая не е необходимо съгласието на трети лица - контрагенти по договори, тъй като съгласно чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласие на третото лице, когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информацията, а съгласно § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ надделяващ обществен интерес е налице винаги, когато информацията е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ.

**Отказ:**

Кметът на общината не се произнася по подаденото заявление в 14 дневния срок по ЗДОИ.

**Жалба:**

Мълчаливият отказ е обжалван пред Административен съд - Пазарджик.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 17 февруари и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 86 от 21 февруари 2011 г. Административен съд - Пазарджик отменя мълчаливия отказ и връща преписката на кмета за изрично произнасяне. В решението е посочено, че единствената призната от закона възможност за процедуране на задължения субект при отправеното до него искане за достъп до обществена информация е да постанови изричен акт - решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация.

**Касационна жалба:**

Решението на административния съд е обжалвано от кмета на общината пред ВАС. В жалбата е посочено, че в периода, който интересува заявителя са сключени хиляди договори от общината, поради което заявителят е следвало да уточни конкретни договори, за които има интерес.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 8 февруари 2012 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 2077 от 10 февруари 2012 г. ВАС намира касационната жалба за неоснователна и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите отбелязват, че в заявлението за достъп до информация и в уточнението към него исканата информация е достатъчно ясно конкретизирана - брой сключени от общината договори за изпълнение и доставка за посочен период, списък с контрагентите по договорите и стойността им, както и неизплатени до момента на искането суми по тях. Очевидно е, отбелязва съдебният състав, че не се касае за интерес у заявителя към определени договори, както се стреми да внуши с писмата си кметът на общината, а общ такъв - за брой на договорите, контрагентите по тях, стойността им и останалите неизплатени суми.

## **в. „Народен глас“ срещу Общински съвет - Ловеч**

I инстанция - а.г. № 23/2007 г. на Ловешки окръжен съд (ЛОС)

II инстанция - а.г. № 7588/2008 г. на ВАС, Трето отделение

### **Заявление:**

На 18 май 2007 г. Цветан Тодоров - гл. редактор на в. „Народен глас“ подава заявление до председателя на Общински съвет гр. Ловеч, с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- Какви суми са изразходвани от бюджета на Община Ловеч за публикуване на наредби и обяви в местната и централната преса в периода 2004 - 2006 г.;
- Справка как са разпределени горните суми по съответните издания - в цифри;
- Справка кой и как определя в кои издания да се публикуват обявите. На какъв принцип се избират изданията?

### **Отказ:**

С решение от 1 юни 2007 г. председателят на Общинския съвет (ОС) предоставя на заявителя информация, че общата сума изразходвана от бюджета на ОС за периода 2004 - 2006 г. за публикации в централната и местна преса е в размер на 853, 00 лв.. Отказва да предостави информация под формата на справка, за това как са разпределени сумите по съответните издания, тъй като тази информация би засегнала интересите на трети лица и без тяхното изрично съгласие тя не може да бъде дадена (чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ). Съобщава на заявителя, че общинската администрация публикува обяви в различни медии, като при избора им се съобразява с предлаганите ценови условия и от аудиторията, която покриват.

### **Жалба:**

Частичният отказ е обжалван пред Ловешки окръжен съд (ЛОС). В жалбата е посочено, че не е в интерес на администрацията да се укрива от обществото информация за разходването на публични средства. Бюджетът и неговото разходване, в това число що се отнася до общинските бюджети, е публичен. По силата на самия закон е направен баланс в превес на правото на гражданите на информация относно харченето на публични средства. Посочено е и че съгласно практиката на Върховния административен съд (ВАС) простото твърдение, че дадена информация засяга интересите на трето лице не е



достатъчно. Трябва да е налице конкретно ограничение, например, свързано с търговска тайна.

#### **Развитие прег I инстанция:**

След като делото е образувано в ЛОС, като заинтересовани страни по същото са конституирани две от медиите (в. „Дума“ и в. „Ловеч прес“), получавали средства от общината за публикации на наредби и обяви. Делото е разгледано в открито съдебно заседание през м. март 2008 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 2 от 21 март 2008 г. състав на ЛОС отхвърля жалбата. В мотивите си съдът отбелязва, че по делото е установено, че ОС е поискал съгласието на в. „Дума“ и в. „Ловеч прес“ и те изрично, в писмен вид, са дали отказ да се предостави поисканата информация. Отбелязано е че в подобни случаи, чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ дава на административния орган правото на свободна преценка да откаже достъп или да даде такъв като не разкрива информацията, отнасяща се до тези лица. Тази преценка обаче е в сферата на оперативната самостоятелност на съответния орган и представлява само правна възможност, без да бъде задължение за него, поради което не подлежи на съдебен контрол. Мотивите на съда завършват с извода, че информацията за това каква сума е получил всеки вестник за публикации е търговска тайна.

#### **Касационна жалба:**

Решението на ЛОС е обжалвано от Цветан Тодоров, с помощта на ПДИ прег ВАС. В жалбата е посочено, че в конкретния случай не се иска разкриването на информация, която засяга правата на третото лице по смисъла на закона. Не се иска информация, която би засегнала някаква търговска тайна, определена по реда и съобразно с разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Поискана е единствено информация за сумите, платени от ОС за публикация на наредби и обяви. Разходването на обществени средства следва да бъде в максимална степен прозрачно. За тази цел минимално дължимото е да се предостави информация за размера на разходваните за дадена дейност средства. Ирелевантно в случая е писменото несъгласие на третите лица. Фактът на получаването на суми, и то от публична институция, сам по себе си не може да бъде обект на тайна. Ето защо, в случая не се касае за наличие на признато субективно право на третото лице да изрази несъгласие и това да послужи за основание за отказ. Следвало е задълженият по ЗДОИ субект сам да прецени, че не е налице основание за ограничение на правото на информация и да предостави достъп до същата. На последно място, са изложени доводи, че по

делото изобщо не е доказано, че тази информация представлява търговска тайна и че предоставянето ѝ би довело до нежойлна конкуренция.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 16 февруари 2009 г. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочена създадена наскоро практика на ВАС по идентично дело срещу отказ на кмета на Община Разград, според която информацията относно изплатени суми от община на местни средства за масова информация за публикации - решения, заповеди, обяви, покани, протоколи и други актове на общината е обществена информация по смисъла на ЗДОИ и следва да бъде предоставена при поискване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 5121 от 16 април 2009 г. състав на ВАС, Трето отделение отменя решението на ЛОС, отменя отказа на председателя на ОС и го задължава в 14 дневен срок от влизане в сила на решението да предостави достъп до търсената информация по т. 2 от заявлението. В мотивите си съдът отбелязва, че в хода на делото не са представени каквито ѝ да е било доказателства, обосноваващи извод, че предоставянето на търсената от заявителя обществена информация, която се отнася до трети лица засяга интересите им по начин, който да обоснове необходимост от изричното им съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго законово защитено от публичен достъп обстоятелство. Намира за голословни констатациите на окръжния съд, че търсената информация по точка втора от заявлението за достъп съставлява търговска тайна. Подобен аргумент не е поддържан нито от административния орган, нито от заинтересованите страни. Видно от изричните откази на третите страни, в тях не се съдържа твърдения, че отказите са мотивирани с цел защита на търговска тайна на третите страни. Напротив използвани са бланкетни мотиви че се „засягат нашите интереси“, което по никакъв начин не кореспондира с извода, че отказите защитават търговска тайна на третите страни. Разсъжденията на съдебния състав завършват с извода, че всеки задължен субект по ЗДОИ, който се позовава на търговска тайна, е длъжен да посочи релевантните за конкретния случай обстоятелства, определящи търсената информация като такава. Задължения субект е длъжен да посочи, кои белези от исканата информация сочат на информация представляваща „търговска тайна“ разкриването на която би могло да увреди третото лице до когото се отнася. Ето защо позоваването само на законов текст не е достатъчно, поради което и отказът се явява немотивиран.

## **ЛИЧНИ ДАННИ**

*М. Х.  
срещу Министерство на правосъдието*

*Илия Вълков  
срещу Министерство на финансите*

*Любен Обретенов  
срещу Президент*



## **М. Х. срещу Министерство на правосъдието**

I инстанция - а.г. № 7157/2010 г. на АССГ, I отделение, 2 състав

II инстанция - а.г. № 3992/2011 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

Със заявление за достъп до информация М. Х. иска от Министерство на правосъдието да ѝ бъде предоставена информация къде е изпълнена на 17 януари 1989 г. смъртната присъда на сина ѝ. Със заявлението си г-жа Х. иска да получи достъп и до затворническото досие на сина си.

### **Отказ:**

С решение от м. юли 2008 г. старши юриконсулт към дирекция в МП отказва предоставяне на исканата информация. В отказа е посочено, че исканата информация не е обществена и засяга интересите на трети лица. Отбелязано е също, че съдържащите се в досиетата на затворниците данни не касаят само осъденото лице и нямат личен характер, използват се само от ограничен брой служители в рамките на служебните им задължения и не са предназначени за близките на осъдения.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред АГГС. В жалбата е посочено, че отказът на практика е немотивиран, тъй като в него са изложени редица аргументи, които си противоречат взаимно. Така например, според отказа исканата информация не е обществена, но и няма характер на лични данни, а в същото време предоставянето и ще доведе до разкриване на информация за трети засегнати лица, но изобщо не е ясно кои са тези лица - дали служителите в затвора или други затворници.

### **Развитие пред I инстанция:**

Първоначално с решение от м. юни 2009 г. АССГ обявява отказа за нищожен като приема, че старши юриконсулта от МП, който е подписал отказа няма представителна власт да се произнася по заявления за достъп до информация. С решение от м. юли 2010 г. ВАС отменя това решение и връща делото на АССГ за разглеждане от друг състав, тъй като установява, че отказът е подписан от лице, което е упълномощено от министъра на правосъдието, поради което същият не е нищожен. На 20 януари 2011 г. нов състав на АССГ разглежда делото в открито съдебно заседание и го обявява за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 356 от 26 януари 2011 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на МП с указания за предоставяне на исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че отказът е незаконосъобразен, тъй като в него не са посочени третите лица, чиито интереси биха били засегнати от предоставяне на исканата информация. Посочено е още, че не са ангажирани доказателства, че е искано съгласието на тези трети лица за предоставяне на исканата информация, както и че те са отказали предоставяне на информацията. Съдът отбелязва, че дори при отказ на третите лица за предоставяне на информация, този техен отказ е преодолим по реда на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ - чрез предоставяне на частичен достъп. Отделно съдебният състав приема, че административният орган неправилно е приложил ЗДОИ като е приел, че информацията не попада в определението на обществена информация, тъй като в затворническите досиета се прилагат документи, които изцяло се събират, създават и съхраняват във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации.

**Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано от МП пред ВАС. В жалбата е посочено, че по делото е следвало да бъде конституирана като страна Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН), както и че е следвало да се изиска и приложи въпросното затворническо досие, за да се изясни правилно фактическата обстановка.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 1 февруари 2012 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 2082 от 13 февруари 2012 г. ВАС намира касационната жалба на МП за неоснователна и оставя в сила решението на преходната инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че обстоятелството, че ГДИН е самостоятелно юридическо лице не лишава министърът на правосъдието от компетентност да предоставя (респективно да отказва) информация, свързана с дейността на ГДИН, тъй като ГДИН е администрация към МП. Посочено е още, че на пръв поглед данните от личното затворническо досие действително не са свързани с обществения живот в републиката, но косвено - от

приложените в досието заповеди, първоначален и текущи доклади, психологически заключения, оценки на риска и други документи, изготвени по време и свързани с престоя на лицето в затвора до изпълнението на присъдата му - може да се направи извод и да се състави собствено мнение за дейността на задължените по закона субекти - служителите от ГДИН. Ето защо съдебният състав приема, че тази информация попада в приложното поле на ЗДОИ.

## **Илия Вълков („Дарик радио“) срещу Министерство на финансите**

I инстанция - а.г. № 7543/2011 г. на АССГ, I отделение, 5 състав

### **Заявление:**

В началото на м. август 2011 г. Илия Вълков подава заявление до Министерство на финансите (МФ), с което иска да му бъде предоставен достъп до съдържанието на декларациите, с които независимите народни представители са насочили полагащата им се държавна субсидия по Закона за политическите партии към съответна избрана от тях политическа партия. Интересът на журналиста е продуциран от обстоятелството, че няколко независими народни представители са декларирали принадлежност към политически сили, различни от тези, с които са избрани за депутати.

### **Отказ:**

С решение от 10 август 2011 г. МФ отказва да предостави исканата информация с мотив, че декларираната принадлежност на независимите депутати съдържа лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Решението е подписано от директора на дирекция „Човешки ресурси“ в МФ.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че защитата на личните данни не може да намери приложение в случая, тъй като депутатите представляват „публични фигури“, поради което кръгът на защита на личната им сфера е значително по тесен от този на частните лица. Посочено е още, че народните представители представляват лица, заемащи висша държавна длъжност и са длъжни да търпят откритост дори по отношение на имуществото и доходите си, камо ли по отношение средства, които се разпределят към политическите партии.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 3 ноември 2011 г. и е обявено за решаване.



**Решение I инстанция:**

С Решение № 534 от 24 ноември 2011 г. АССТ отменя отказа и връща преписката на МФ с указания за предоставяне на исканата информация. В мотивите си съдът отбелязва, че по делото са представени образци на въпросните декларации, от които е видно, че няма графи, съдържащи лични данни на съответния декларатор. Според съда членството в определена политическа партия не представлява лични данни, отделно от това народните представители сами представляват задължени субекти по ЗДОИ и не следва да им се иска съгласие за предоставяне на информацията.

## **Любен Обретенков (в. „Сега“) срещу главния секретар на Президентта**

I инстанция - а.г. № 9104/2009 г. на АССГ, II отделение, 31 състав

II инстанция - а.г. № 9708/2011 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 23 ноември 2009 г. Любомир Обретенков от в. „Сега“ подава заявление до Президентта на РБ, с което иска да му бъде предоставена информация, свързана с помилванията на лица в България през 2008 и 2009 г..

### **Отказ:**

С решение от 3 декември 2009 г. главният секретар на Президентта прави някои разяснения по поставените от журналиста въпроси, но изрично отказва да предостави информация за имената на членовете на комисията по помилванията към президентта, както и за имената на помилваните лица. Според главния секретар узнаването на имената на членовете на комисията може да доведе до оказване на натиск върху тези лица и ще наруши защитата на личните данни. Като основания за отказ да се предоставят имената на помилваните лица също е посочена защитата на личните данни.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че дейността по помилванията е публична и в обществен интерес, което предполага безусловна публичност на имената на членовете на комисията. Посочено е още, че присъдата винаги е публична, поради което предоставянето на информация, че някой е помилван не представлява защитени лични данни.

### **Развитие пред I инстанция:**

С определение от м. юли 2010 г. АССГ прекратява делото и оставя жалбата без разглеждане като просрочена. Определението на АССГ е обжалвано с частна жалба пред Върховния административен съд (ВАС). С протоколно определение от 2 февруари 2011 г. по а.г. № 10370/2010 г. състав на ВАС, Пето отделение намира жалбата за подадена в срок и връща делото за разглеждане на АССГ. На 14 март 2011 г. АССГ разглежда делото в открито съдебно заседание и го обявява за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 1767 от 14 април 2011 г. АССГ отменя отказа и задължава главния секретар на президента да предостави частичен достъп до информацията. Съдът приема, че главният секретар следва да предостави информацията за имената на членовете на комисията за помилвания като отхвърля аргумента, че узнаването на имената на членовете на комисията ще доведе до оказване на натиск върху тях. Съдът посочва, че хипотетично има опасност от оказване на натиск и върху президента, министрите, председателите на държавни агенции и т.н., но това не означава, че техните имена следва да се пазят в тайна. Относно информацията за помилваните лица, съдът приема, че главният секретар е следвало да я предостави, но без индивидуализиращи данни за лицата, като предостави информация колко българи и колко чужденци са били помилвани от вицепрезидента Ангел Марин през 2008 и 2009 г., за какви престъпления са били осъдени лицата и дали помилването е пълно или частично.

**Касационна жалба:**

Срещу решението на АССГ са погледени касационни жалби както от главния секретар, така и от жалбоподателя. Главният секретар продължава да твърди, че имената както на членовете на комисията, така и на помилваните лица представлява защитени лични данни. Жалбоподателят излага аргументи, че следва да бъдат предоставени и имената на помилваните лица, като посочва, че узнаването на самоличността на помилвания, както и това за какво престъпление е бил осъден и на какво наказание, е от значение за съставяне на мнение за дейността на вицепрезидента като орган, осъществяващ властта по помилване.

**Развитие пред II инстанция:**

Предстои разглеждане на делото от ВАС в открито съдебно заседание на 28 май 2012 г. от 9,00 ч.



# **АДВОКАТСКА ТАЙНА?**

*Ганчо Хитров  
срещу СО*



## **Национален комитет за подобряване водоснабдяването на България срещу Столична община**

I инстанция - а.г. № 1884/2009 г. на АССГ, II отделение, 33 състав

II инстанция - а.г. № 10514/2009 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 23 декември 2008 г. Ганчо Хитров - председател на Националния комитет за подобряване водоснабдяването на България (НКПВБ) подава заявление до Столична община (СО), с което иска да му бъде предоставено копие от Доклад относно изпълнението/ неизпълнението на концесионния договор между Столична община и „Софийска вода“ АД за периода 2000 - 2007 г., изготвен от адвокатско дружество в края на 2008 г. по поръчка на общината.

### **Отказ:**

С писмо от 2 февруари 2009 г. кметът на СО отказва да предостави достъп до исканата информация с мотив, че съдържанието на доклада е поверително и е обект на адвокатска тайна.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че ограничение на достъпа до информация като „адвокатска тайна“ не е предвидено нито в ЗДОИ, нито в друг закон, регламентиращ ограничения на достъпа до информация, а само при наличието на изрично предвидено в закон ограничение правото на достъп до информация може да бъде ограничавано - чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ. Посочено е още, че опазването на „адвокатската тайна“ е задължение на адвоката - да не разгласява информация, свързана с неговия клиент. Абсурд е задължението за опазване на „адвокатската тайна“ да тежи върху клиента.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през м. май 2009 г. и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 31 от 16 юни 2009 г. състав на АССГ отменя отказа на кмета и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдът отбелязва, че законодателната регламентация на понятието „адвокатска тайна“ дава основание да се приеме, че субект на нейното опазване е единствено лице, притежаващо качеството „адвокат“, каквото качество кметът на СО като

задължен субект по ЗДОИ не притежава. Следователно, за кмета не е налице законово изискване за нейното опазване и той не може да се позовава на „адвокатска тайна“ при постановяване на отказ за предоставяне на обществена информация.

**Касационна жалба:**

Решението на АССГ е атакувано от кмета на СО с касационна жалба пред ВАС. В жалбата е посочено единствено, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 24 февруари 2010 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 4195 от 30 март 2010 г. ВАС отхвърля касационната жалба на кмета на СО и оставя в сила решението на първата инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че информацията, предмет на искания достъп е изготвена въз основа на обществена поръчка и има за предмет анализ на изпълнението и неизпълнението на концесионният договор, сключен между Столична община и „Софийска вода“ АД. Разпоредбата на чл. 45 от Закона за адвокатурата регламентира, че адвокатът е длъжен да пази тайната на своя клиент без ограничение във времето. Изготвянето на правния анализ е възложено от Столична община, поради което цитираната норма би била приложима ако информацията се изискваше от консорциума, но не и от възложителя на поръчката. Ето защо изводът на първоинстанционният съд, че за задължения субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ не е налице законово изискване за опазване на адвокатската тайна е законосъобразен.

Впоследствие кметът на СО отново отказва да предостави исканата информация. Повторният отказ е отменен с Решение № 4107 от 10 декември 201 г. на АССГ, I отделение, 5 състав по а.г. № 3907/2010 г. След отмяната на втория отказ, кметът на СО предоставя на заявителя исканата информация.









**Съдебна практика**  
**по законодателството за достъп до обществена информация**

Пета част  
Сборник

Българска  
Първо издание

Авторски текст и съставителство  
адв. Александър Кашъмов  
адв. Кирил Терзийски

Дизайн и предпечатна подготовка  
Веселин Комарски

Печат:  
Агенция Дейта ООД  
Тел: (02) 920 00 57