

РЕШЕНИЕ

№ 1780

гр. София, 15.01.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 28 състав, в
публично заседание на 12.11.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антони Йорданов

при участието на секретаря Наталия Дринова, като разгледа дело номер **9081** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. АПК, вр. чл.40 и сл. от Закон за достъп до обществена информация /ЗДОИ/.

Образувано е по жалба от А. А. Г., срещу Решение № 48/12.08.2025г., издадено от директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в Министерството на финансите.

В жалбата се твърди на първо място, че оспореното решение е нищожно, тъй като е издадено в противоречие му с влязъл в сила съдебен акт – Определение № 24505/15.07.2025г. на Административен съд София-град, постановено по адм.д.№ 10844/2024г. Алтернативно са изложени съображения за незаконосъобразност поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправните разпоредби и несъответствие с целта на закона. Претедниран се разноси.

Ответникът - директор на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в Министерството на финансите, чрез процесуалните си представители оспорва жалбата и моли съда да се произнесе с решение ,с което да я отхвърли. Претендират се разноси.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена не изпраща представител и не изразява становище.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства, приема за установена следното от фактическа страна:

Административното производство е образувано във връзка с подадено заявление за достъп до обществена информация с вх.№ У-ЗДОИ-62/23.08.2024г. от А. Г. до Министерство на външните работи, с което е поискан достъп до информация и документи, свързани с: Преговорите относно договора между правителството на Р.България и правителството на Румъния за взаимно

насърчаване на инвестициите; Преговори за членство в ЕС, в частност отговори на България до ЕК или до който и да е друг орган на ЕС относно прекратяването на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС от 1999г. до 2007г.; Споразумението за прекратяване на двустранните инвестиционни договори между държавите-членки на ЕС и по конкретно е поискан достъп до информация и документи, свързани с:

1. Преговорите относно договора между правителството на Р.България и правителството на Румъния за взаимно насърчаване на инвестициите, подписан на 01.06.1994 г.;
2. Преговорите между ЕС и България и Румъния за членство в съюза и конкретно свързани с позицията и предложенията на ЕС във връзка с двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, от 1999 г. до 2007 г.
3. Кореспонденцията след присъединяването към ЕС между съюза и България относно прекратяването на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС.
4. Споразумението за прекратяване на двустранните инвестиционни договори между държавите-членки на ЕС.
5. Вътрешните процеси в България за ратифициране на споразумението за прекратяване, по-конкретно консултации и оценки на въздействието в рамките на правителството или парламента на България.

Към всяка от точките, в отделни подточки е посочено кои документи се иска да бъдат предоставени.

По отношение на заявления достъп до документите, с т.1 е поискано предоставяне на следните документи:

а./ всякакви записи, протоколи или кореспонденция, свързани с консултациите и преговорите за сключване на двустранния инвестиционен договор, по-специално тези, проведени на 7-8 февруари 1994 г. и от 28 февруари до 2 март 1994 г.;

б./ всякакви записи, протоколи или кореспонденция, свързани с консултации между съответните органи на двете държави, отнасящи се до прилагането и/или тълкуването на двустранния инвестиционен договор между България и Румъния, както е предвидено в член 10 от него, от 1994г. до настоящия момент;

в. /всякакви проекти и подготвителни документи на двустранния инвестиционен договор преди подписването му.

По т.3 е поискано предоставяне на:

а./ кореспонденция до и от Европейската комисия или друг орган на ЕС с държавите- членки, включително България, в която се съобщава позицията или предложенията на ЕС във връзка с двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, от 2007 г. до настоящия момент;

б./ протоколи или записи от годишни или тримесечни или ad hoc срещи или части от срещи между Европейската комисия или друг орган на ЕС с държавите-членки, включително България, свързани с прекратяването на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, от 2007 г. до настоящия момент;

в./ кореспонденция до и от Европейската комисия или друг орган на ЕС с държавите- членки, включително България, с искане или заповед или насърчаване на държавите-членки да прекратят двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, от 2007 г. до настоящия момент, включително писмо, изпратено от Комисията до държавите-членки през 2015 г., с което се иска информация и се започва административен диалог във връзка с прекратяването на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, и всеки отговор на това писмо от страна на България;

г./ консултации, кореспонденция и предложения от Европейската комисия или друг орган на ЕС до държавите-членки, включително България, относно метода или правната механика за

прекръпяване на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, както и отговорите на България;

д./ консултации, кореспонденция и предложения от Европейската комисия или друг орган на ЕС до държавите-членки, включително България, относно метода или правната механика за прекръпяване на действието на клаузите за удължаване на защитата (sunset clauses) в двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, от 2015 г. до настоящия момент, и отговорите на България;

е./ кореспонденция до и от Европейската комисия или друг орган на ЕС с държавите-членки, включително България, относно Решението А. и задълженията на държавите-членки в светлината на А. , от март 2018 г. до настоящия момент.

Към т.4 са посочени:

а./ записи от двустранни консултации с Румъния във връзка с подписването на Споразумението за прекръпяване, от март 2018 г. до настоящия момент, и/или прекръпяване на двустранния инвестиционен договор между България и Румъния, от 2007 г. до настоящия момент;

б./ документи за двустранни или многостранни консултации с други държави-членки във връзка с подписването на Споразумението за прекръпяване и/или прекръпяването на съответния двустранен инвестиционен договор в рамките на ЕС, от 2007 г. до настоящия момент;

в./ кореспонденция и консултации между Европейската комисия и държавите-членки, включително България, относно прекръпяването на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, между 2015 г. и май 2020 г.;

г./ кореспонденция между Европейската комисия и държавите-членки, включително България, относно процеса на ратификация на Споразумението за прекръпяване, между 2015 г. и май 2020 г.;

д./ проекти на Споразумението за прекръпяване и подготвителни документи, обменени между Комисията и държавите-членки, включително България, между 2015 г. и май 2020 г.;

е./ кореспонденция на България до и от Европейската комисия или друг орган на ЕС, с която се иска или се налага или се подтиква България да подпише Споразумението за прекръпяване от 2015 г. до януари 2019 г.;

ж./ уведомление за ратифициране на Споразумението за прекръпяване от страна на България (и уведомлението на Румъния, разпространено от Европейската комисия, ако България разполага с такова);

з./ кореспонденция и консултации между Европейската комисия и държавите-членки по проектите на Декларацията на държавите-членки от 15 януари 2019 г., между 2015 г. и януари 2019 г.;

и./ проекти на Декларацията на държавите-членки от 15 януари 2019г., обменени между Европейската комисия и държавите-членки, включително България, между 2015 г. и януари 2019 г.;

й./ кореспонденция на България до и от Европейската комисия или друг орган на ЕС, с които се иска или се задължава или се подтиква България да подпише Декларацията на държавите-членки от 15 януари 2019 г., от 2015 г. до януари 2019 г.;

к./ кореспонденция и консултации между Европейската комисия и държавите-членки, включително България, относно предложения за алтернативни механизми за защита на инвеститорите в рамките на ЕС при прекръпяване на двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, между 2015 г. и май 2020 г.

С писмо № У-ЗДОИ-62 от 05.09.2024г. органът указал на жалбоподателя да уточни търсената обществена информация, като има предвид, че изготвянето на анализ и изразяването на становище по поставените въпроси не попада в обхвата на чл.2 от ЗДОИ, че документите са

материални носители на информация, но ако информацията не се претендира като описание на сведения или знание за някого или нещо, а само като искане за предоставяне на документи, такава информация не се дължи, както и че следва да се уточни каква информация се иска от МФ, тъй като заявлението е адресирано до шест адресата.

С писмо от 04.10.2024г. подадено чрез ел.поща в МФ, жалбоподателят уточнил, че искането касае само съществуваща обществена информация по смисъла на ЗДОИ, че не се касае за информация, за която се изисква анализ и оценка, както и че искането не касае документи, свързани с институциите на Европейския съюз /ЕС/.

След преценка на направените уточнения, административния орган е приел, че липсва ясно индивидуализиране на информацията, която се иска, което възпрепятства разглеждането на заявлението по същество, съответно с Писмо с изх. № У-ЗДОИ-62/17.10.2024г. на директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ /ЧРАО/ при министерство на финансите, същото е оставено без разглеждане. С Определение № 24505/15.07.2025г. на Административен съд София-град, по адм.д.№ 10844/2024г., постановено по реда на чл.197 и сл. от АПК, отказът е отменен като незаконосъобразен, а преписката върната за произнасяне по същество на спора с постановяване на решение за предоставяне на исканата информация или с мотивиран отказ за това.

В изпълнение указанията на съда е постановено процесното решение, предмет на настоящето производство, с което се отказва достъп до обществена информация.

При така приетата фактическа обстановка, съдът преви своите правни изводи:

Жалбата е допустима, като подадена от надлежна страна в законоустановения срок срещу подлежащ на оспорване административен акт.

Разгледана по същество жалбата е частично основателна.

Обществените отношения свързани с достъпа до обществена информация са уредени от ЗДОИ. Законът не посочва конкретен държавен орган натоварен с функции по предоставяне на достъп до обществена информация. В чл. 28, ал. 2 ЗДОИ е предвидено, че органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение. Решението е постановено от директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в Министерството на финансите, оправомощен със Заповед № ЗМФ-55/17.01.2025г. на министър-председателя, поради което съдът приема, че обжалваното в настоящото производство решение е издадено от компетентен административен орган.

На следващо място, съдът приема че оспореното решение не е нищожно по смисъла на чл.177, ал.2 от АПК, като издадено в противоречие с влязло в сила съдебно решение /в случая определение/. Това е така, тъй като в случая със съдебния акт по смисъла на чл.200 от АПК се отменя отказ за разглеждане по същество на искане за издаване на индивидуален административен акт, съответно преписката се връща за произнасяне по същество на заявлението. Същото не се ползва със силата на пресъдено нещо, понеже с него не се признава или отрича едно право, съответно не са дадени указания в какъв смисъл да бъде произнасянето. Поради това наведените оплаквания в този смисъл не се споделят от съда.

Оспорваният административен е издаден в съответствие с разпоредбите на чл.59, ал.2 във вр.ал.3 АПК и специалната разпоредба на чл.28, ал.2 ЗДОИ, съответно са спазени изискванията за форма, включваща мотиви и следващ се от тях диспозитив.

В хода на административното производство не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила от категорията на съществените, които да са ограничили правото на защита на оспорващите и да са препятствали правото им адекватно да я

организирант. Съгласно трайно установената практика на Върховния административен съд, съществено е това нарушение, наличието на което да повлияе върху съдържанието на акта, т.е. ако това нарушение не е допуснато, би се стигнало до постановяване на акт с различно съдържание. Противно на твърденията на оспорващата страна, административният орган не е нарушил разпоредбата на чл.173, ал.2 от АПК, тъй като с обсъденото по-горе определение съдът е върнал преписката за разглеждане по същество на заявлението, което не означава че е задължил административния орган с конкретно произнасяне. Последното е от компетентността на органа и именно поради тази причина преписката му е изпратена.

Съдът обаче намира, че при постановяването му и по-конкретно по т.1, т.2 и т.3 административният акт е издаде при неправилно приложение на материалния закон.

Легално определение на понятието обществена информация е дадено в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и това е всяка информация, свързана с общественния живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Обществената информация представлява сведение, знание за някого или нещо, свързано с общественния живот в страната. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Обществена информация са всички данни относно общественния живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължения субект.

Съгласно чл.9, ал.1 от ЗДОИ, обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия (чл.10 от ЗДОИ). Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации (чл.11 от ЗДОИ). Достъпът до официална обществена информация се осигурява чрез обнародването ѝ, а достъпът до служебна обществена информация се предоставя по реда на ЗДОИ. Съдът намира, че поисканата информация следва да се квалифицира като служебна по смисъла на чл.11 от ЗДОИ.

В чл.13, ал.2 от ЗДОИ е уредено ограничението на достъп до служебна информация, като е предвидено че достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя: 1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение /мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации/; 2. съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

Законът въвежда ограничение за предоставяне на достъп до обществена информация и в случаите по чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, регламентиращ основанията за отказ за предоставяне на обществена информация, когато: 1. исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон; 2. достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес; 3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца. Анализът на разпоредбата показва, че изключение от посоченото правило е допустимо само в хипотезата на надделяващ обществен интерес, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 (§ 1, т. 6 Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДОИ), като във всеки конкретен случай, за да се позове на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 1

и т.2 от ЗДОИ задълженият субект следва да преодолее оборимата презумпция, регламентирана в § 1, т. 5 ДР на ЗДОИ.

I. По т.1 и т.2 от заявлението административният орган е дал отговор, че исканите документи и информация не се съхраняват в министерството.

Видно от съдържанието на заявеното, оспорващата страна е пискала обществена информация както следва:

т. 1. Преговори относно договора между правителството на република България и правителството на Румъния за взаимно насърчаване защита на инвестициите както следва:

а) Всякакви записи, протоколи, включително от заседания на работни групи, кореспонденция, свързани с консултациите и преговорите за сключване Договора между Правителството на Република България и Правителството на Румъния за взаимно насърчаване и защита на инвестициите („Двустранен инвестиционен договор между България и Румъния“), по-специално тези, проведени на 7-8 февруари 1994 г. и от 28 февруари до 2 март 1994 г.;

б) Всякакви записи, протоколи, включително от заседания на работни групи, или кореспонденция, свързани с консултации между съответните органи на България и Румъния, отнасящи се до прилагането и/или тълкуването на Двустранния инвестиционен договор между България и Румъния, както е предвидено в Член 10 от Договора, от 1994 г. до настоящия момент;

с) Всякакви проекти и подготвителни документи на Двустранния инвестиционен договор между България и Румъния преди подписването му;

т. 2 Преговори за членство в Европейския съюз

а) Кореспонденция между Европейската комисия или друг орган на ЕС, в която се съобщава позицията или предложенията на ЕС във връзка с Двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС от 1999г. до 2007г.;

в) Кореспонденцията между Европейската комисия или който и да е друг орган на ЕС с България, с искане тя да прекрати Двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС от 199г. до 2007г.;

с) Отговори от България до Европейската комисия или до който и да е друг орган на ЕС относно прекратяването на двустранните инвестиционни договори („Двустранни инвестиционни договори“) в рамките на ЕС, от 1999 г. до 2007 г.;

За да откаже достъп до обществена информация административният орган следва да извърши преценка и анализ за вида и характера на исканата информация, дали е налице надделяващ обществен интерес, дали исканите документи са класифицирани като държавна, а и като служебна тайна. В случая такава преценка не е извършена. Безспорно исканата информация е по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, тъй като се събира, създава и съхранява по повод дейността на МФ. Тази информация касаела преговори, кореспонденция и документи във връзка с двустранни инвестиционни договори на България, в които процеси ответната страна е имала участие.

В същото време, заявлението по т.2 и т.3 е препратено на Европейската комисия, тъй като според административния орган са приложими правилата на Регламент (ЕО) № 1049 от 2001г. Тези съображения не се споделят от съда. Този задължителен законодателен акт, пряко приложим във всички държави-членки урежда принципите и обществените отношения, свързани с достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията -„институциите“ (чл. 1, съображения 4, 6, 10 и 11). Действително разпоредбите на чл. 2, § 3 във вр. със съображение 10, изр. 1 in fine разширяват обхвата

на Регламента до документи изготвени или получени от институциите и са нейно притежание. В тази връзка чл. 5 от Регламента предвижда ограничения и консултации в хипотезата, когато документа е оповестен от определена институция, за да не застраши постигането на целите на настоящия регламент. Съдът намира, че същият регламент е неприложим по настоящият казус предвид същността на търсената информация и развитото се пред административния орган производство. Изводите на съда са застъпени и в практиката на Съда на ЕС, с която е прието че дори и да попадат в обхвата на Регламента, съгласно чл.2, пар.3 всички държани от държавите-членки документи, в това число изхождащите от тях и от институциите на ЕС, продължават да се уреждат от националното законодателство на съответната държава-членка, без препращане към разпоредбите на Регламента. Обратното би било в противоречие с неговата цел, а именно да не са ограничавана и/или засяга негативно достъпа до документи, които са пряко свързани с политиките и дейностите на самата държава-членка, включително до кореспонденция, в която самата държава-членка участва.

По т.4 от заявлението административния орган е информирал заявителя за местонахождението на исканата информация, като е посочил нейното местонахождение. По този повод съдът следва да отбележи, че за да се предостави достъп до посочената информация, то същата следва да е налична, т.е. вече създадена, респективно съхранявана на хартиен, електронен или друг носител, а не да се създава по повод направено искане. Гарантираното право на достъп до обществена информация се ограничават до съществуващите документи. Задължените субекти нямат задължение да създават такива, за да удовлетворят заявления за достъп до информация. Съдът намира, че предоставяне на исканата информация по посочения начин в заявлението не противоречи на чл. 2 от ЗДОИ, тъй като същата явно не е налична по начина по който е заявена, респ. не следва да бъде изготвяна за нуждите на административното производство. Както се спомена с оспореното решение административния орган е препратил към съответните линкове, от където заявителят да се запознае с исканата информация. Достъп до искана обществена информация е допустим и основателен само в случаите, когато тази информация е налична, каквато е константната съдебна практика. Това е напълно оправдано и в съответствие с буквата и духа на закона, понеже в противен случай задължените по закон субекти биха се оказали в положение да обслужват частни интереси като създават информация по всяко заявление, подавано от физически и юридически лица. По тези съображения съдът счита, че жалбата в тази ѝ част е неоснователна и като такава следва да се отхвърли.

При гореизложените съображения, оспореният индивидуален административен акт, в частта по т.1, 2 и 3, следва да се отмени, а преписката да се върне на ответника за ново произнасяне при спазване на задължителните указания по тълкуване и прилагане на закона, дадени в мотивите на решението.

Предвид изхода на правния спор и на основание чл.143, ал.1 АПК на оспорващия А. Г. следва да бъдат присъдени разноски по водене на делото – за държавна такса в размер на 5 евро.

Предвид изхода на правния спор и на основание чл.143, ал.3 АПК на ответника следва да се присъдят сторените по делото разноски, представляващи юрисконсултско възнаграждение, своевременно поискано до приключване на устните състезания които съдът определя в размер на 25 евро, съобразно отхвърлената част на жалбата.

Така мотивиран АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.–град, Второ отделение, 28-ми състав,

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ Решение № 48/12.08.2025г., издадено от директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в Министерството на финансите, в частта по т.1 ,т.2 и т.3.

ИЗПРАЩА делото в тази част като преписката на административния орган за произнасяне по в 14-дневен срок от получаване на съобщението.

ОСЪЖДА Министерство на финансите за заплати на А. А. Г. сумата от 5,00 евро разноски.

ОТХВЪРЛЯ жалбата на А. А. Г. срещу Решение № 48/12.08.2025г., издадено от директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в Министерството на финансите, в останалата част.

ОСЪЖДА А. А. Г. за заплати на Министерство на финансите сумата от 25,00 евро, представляваща разноски за юрисконсултско възнаграждение.

РЕШЕНИЕТО на основание чл. 40, ал. 3 от ЗДОИ е окончателно.

Препис от решението да се връчи на страните.

СЪДИЯ: