

# РЕШЕНИЕ

№ 3842

гр. София, 12.06.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав,**  
в публично заседание на 20.03.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Антоанета Аргирова**

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **254** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), вр. чл.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалбата на М. В. П., чрез пълномощника му- адв. Ю. Д. против Решение №РД-18-20#1 от 22.12.2022 година, издадено от председателя на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД).

Наведените основания за оспорване са липса на компетентност на издателя на оспореният акт, неспазване на формата, установена в чл. 38 ЗДОИ, допуснати съществени процесуални нарушения и за противоречие на обжалвания акт с материалноправните разпоредби и целта на закона- 146, т.1, т.2, т.3, т.4 и т.5 от АПК. Тяхното осъществяване е аргументирано с доводи за нищожност на оспорения, като постановен от некомпетентен орган. Твърди се, че решението само привидно удовлетворява заявените искания за достъп до обществена информация, тъй в действителност не е даден отговор на нито един от отправените от заявителя въпроси. Подобно противоречие съставлявало съществено процесуално нарушение, засягащо правото на защита на заявителя, доколкото се внасяла неяснота във волеизявлението на ответника и се затруднявал контролът за законосъобразност, който следва да осъществи съдът. Оспореното решение било издадено от некомпетентен орган, което съставлявало основание за обявяване на нищожността му. Не била спазена и формата, установена в чл. 38 ЗДОИ, тъй като в случая било издадено решение за предоставяне на пълен достъп, макар и от съдържанието на решението да личало, че се касае за

отказ да се предостави обществена информация. Отделно от това, дори в частите, в които някаква информация се предоставяла, съгласно Приложение № 1, същата очевидно не била в предпочитаната от заявителя форма. Подобен начин на изпълнение на задълженията на органа по ЗДОИ противоречал на принципа за истинност, установен в АПК, както и на принципите на откритост, достоверност и пълнота на информацията, установен в чл. 6, т. 1 ЗДОИ. Твърди се още, че обстоятелствата дали и каква достъпност за процесите на обработване на лични данни в Ш. информационна система от второ поколение (ШИС II) и по-специално - в Национална ШИС (Н.ШИС) и Визова информационна система (В.) е осигурило МВР под надзора на независимия национален надзорен орган – КЗЛД. Тези въпроси не само касаели обществения живот, но били тясно свързани с дейността на надзорния орган-КЗЛД, вкл. с неговата независимост. Част от заявената информация се съдържала в актове на КЗЛД, т.е. касало се за официална обществена информация. Исканата конкретна информация не била достъпна за заявителя чрез публикуването ѝ на място и по начин, осигуряващ запознаването с нея, включително на посочените от ответника линкове. Налице бил и надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията, като този въпрос неправилно не бил изследван от ответника. Последният не съумял да посочи валидно правно основание по ЗДОИ, което да му дава правомощието да откаже достъп на заявителя до исканата обществена информация.

В съдебно заседание пред АССГ, жалбоподателят не се явява и не се представлява, но в депозирана по делото молба- уточнение от 01.02.2023 г., аргументира допустимостта и основателността на жалбата. Моли за нейното уважаване и за присъждането на разноските за съдебното производство.

Ответникът, чрез процесуалния си представител- юрк. Б. оспорва основателността и допустимостта на жалбата. Излага съображения, че за жалбоподателя липсвал правен интерес, тъй като с оспореното решение бил предоставен пълен достъп до търсената със заявлението информация. Същевременно обаче твърди, че поисканата от заявителя информация не е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, поради което и в случая не бил формиран изричен отказ за предоставянето ѝ. Излага съображения, че нормативната уредба, касаеща ШИС, е описана в Приложение №1 към оспорения акт. Заявява искане за присъждане на юрисконсултско възнаграждение. При условията на евентуалност, ако съдът приеме жалбата за основателна, прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

Административен съд София- град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното:

На 15.12.2022 г. по електронен път, е получено Заявление рег. № РД-18-20/15.12.2022г. от М. В. П., с което заявителят е поискал да му бъде предоставена, по реда на ЗДОИ следната информация:

1. Разполага ли КЗЛД с план за надзора на обработването на данни в ШИС? Ако отговорът е положителен, моля, уточнете и ми представете копие на този план.
2. Информация за всички дейности на КЗЛД за надзор на ШИС (инспекции, одити и др.). Информация относно датата/периода на всяка надзорна дейност, нейното приложно поле (предмет) и резултатите, както и за последващите действия във връзка

с нея.

3. Копие от докладите/решенията от надзорните дейности.

4. Информация за това е проведен ли е кога национален одит на Н.ШИС в съответствие с член 44, пар. 2 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 60, параграф 2 от Решение 2007/533/ПВР.

5. Информация за това проведен ли е и кога национален одит на Н.ШИС в съответствие с член 41, пар. 2 от Регламент (ЕО) № 767/2008 и член 8, параграф б от Решение 2008/633/ПВР

6. Ако одити по т. 4 и 5 са проведени- информация относно обхвата и резултатите от всеки един такъв одит, както и последващите предприети действия (ако са предприемани).

7. Копия от одитните доклади по т. 4 и 5, както и от актовете, с които са предприети мерки в отговор на констатациите.

В искането е посочено, че заявителят желае да получи информацията по електронен път - под формата на електронни копия, които файлове да бъдат изпратени на следния електронен пощенски адрес /e-mail/: [електронна поща].

С Решение №РД-18-20#1 от 22.12.2022 г. на основание чл. 28, ал. 2 ЗДОИ, председателят на КЗЛД е постановил, че предоставя пълен достъп до исканата обществена информация. Видно от мотивите на акта обаче задълженият субект е приел, че исканията за докладите (решенията) на КЗЛД, свързани с надзорните й дейности, вкл. информация относно резултатите и предприетите действия от одитирания администратор на лични данни - каквото по същество представляват въпросите - предмет на заявлението за достъп до обществена информация, са въпроси, които не са свързани с обществения живот, а с дейността на конкретно одитираните организации. Актовете от надзорната дейност на КЗЛД не се отнасяли до принципни въпроси с обща приложимост към дейността на всички или множество администратори и обработващи лични данни, не били от значение за повишаване на обществената информираност по ключови въпроси в областта на защитата на личните данни и не съставлявали информация, свързана с обществения живот в Република България. Този тип актове, с които приключвали конкретни проверки, били пряко свързани с надзорните правомощия на КЗЛД, които се упражнявали не принципно и общо, а спрямо конкретно индивидуализиран администратор, поради което не представлявали обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Чрез последните се разкривали и конкретни действия и решения по обработването на данните, предприети от конкретния одитиран администратор на лични данни - специфичен статут в сферата на личните данни (дори със заличени данни и информация) и произтичащата от него отговорност за сигурност на данните и за защита на физическите лица. При незаконосъобразното разкриване на такива актове от надзорната дейност ня лица, извън администратора-обект на конкретния надзор, можело да се стигне до нерегламентиран достъп до информация относно технически и/или организационни мерки за сигурност на личните данни, предприети от него, респ. можело да се създаде риск за правата и свободите на физическите лица, спрямо които тези мерки се прилагат. Тази информация, както и анализиранияте в документите факти и обстоятелства, не били свързани и нямали отношение към „живота на обществото като група хора“, поради което не предоставяли „сведения, знание или описание на нещо свързано с обществения живот в страната, въз основа на което да получат възможността да си съставят собствено мнение относно дейността на

задължения субект по чл. 3 ал. 1 от ЗДОИ.

Видно от съдържанието на Приложение № 1 към решението, с тези мотиви достъпът до информация по т. 3 и т. 7 от заявлението е бил изцяло отказан.

Относно останалите точки на подаденото заявление за достъп до обществена информация-т.1, т.2, т.4 ,т.5 и т.6 в Приложение №1 към Решение №РД-18-20#1 от 22.12.2022 г. се съдържат следните отговори:

По отношение на въпрос 1 от заявлението е посочено, че Ш. информационна система (ШИС) представлява една от широкомащабните информационни системи на Европейския съюз. Разработването на ШИС от второ поколение (ШИС II) е възложено на Европейската Комисия с Регламент (ЕО) № 2424/2001 на Съвета и Решение 2001/886/ПВР на Съвета. Впоследствие системата е създадена с Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета и с Решение 2007/533/ПВР на Съвета. ШИС II заменя ШИС, създадена съгласно Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген. Създаването, функционирането и използването на ШИС в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси е описан в Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета (в сила от 01.01.2022 г.), а на ШИС II в Регламент 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета. Администратор на националната част на системата в Р България е Министърът на вътрешните работи. На територията на Република България, надзорът над системата в областта на защита на личните данни вкл. Н.ШИС се осъществява от КЗЛД, в качеството ѝ на национален надзорен орган по защита на личните данни по смисъла на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (ОРЗД).

КЗЛД имала законови правомощия и задължения да упражнява надзор върху всички правоприлагащи органи в Република България по отношение на обработването на личните данни в Н.ШИС в рамките на предвидените надзорни дейности по смисъла на посочените регламенти. КЗЛД извършвала проверката (одита) на обработването на данните в Н.ШИС по план и при отчитане на нормативното изискване на посочените регламенти. През 2020 г. КЗЛД приела изцяло нова Инструкция за практическо осъществяване на надзорната си дейност, като в нейния обхват влизали както вече установените контролни практики (по жалби и сигнали, планови и секторни проверки и др.), така и всички нови насоки и обекти на контрол (относно уведомления за нарушения на сигурността на личните данни по член 33 и предварителни консултации по член 36 от Регламент (ЕС) 2016/679), така и и сертифициране или акредитация на орган за наблюдение на Кодекса за поведение. Приети и публикувани били още Методика за определяне нивото на риск при нарушения на сигурността на личните данни. Били одобрени и Въпросници за извършване на проверки при осъществяване на надзорната дейност на КЗЛД Проверките по линия на Н.ШИС се извършвали изцяло въз основа на тези документи.

Документите били свободно достъпни на институционалната интернет страница на КЗЛД: „Начало/Полезна информация/Надзорна дейност на КЗЛД" - Полезна информация - кзлд (срдр.bg). Цялата относима правна рамка можлае да бъде намерена на интернет страницата на КЗЛД на следния линк: <https://www.cdpd.be/?p=subrubric&aid=257>.

Отговорът на въпрос 2 от заявлението е, че в изпълнение на разпоредбите на

Регламент (ЕС) 2018/1862, КЗЛД осигурява извършването на одит на операциите по обработване на данни в Н.ШИС в съответствие с посочените в отговор 1 документи за надзорната дейност на КЗЛД. Предметът на проверките е пълен одит на системата. Одитите се извършвали най-малко на всеки четири години при ясно определена цел, обхват и методология на одита, както и осигуряване ръководство и надзор по отношение на последващите действия на администратора.

По отношение на въпроси 4 и 5 от заявлението е обобщено, че първата оценка на Р. България за съответствие с изискванията и достиженията на Ш. информационно пространство от страна на Европейската комисия е извършена през 2009 г. След Решение на Европейската комисия от 2011 година, Република България използвала ШИС в пълния ѝ капацитет. Одити на системата от страна на КЗЛД се извършвали на всеки четири години. Последният одит на ШИС от страна на КЗЛД е извършен през 2021 г. А през 2022 година КЗЛД е част от проверката на националната част на системата, извършена от страна на Европейската комисия по т. н. "Facts finding mission". Копия от одитните доклади не можели да се предоставят, тъй като не попадали в обхвата на Закона за достъп до обществена информация по аргументи, посочени в решението по заявлението за достъп до обществена информация. Информацията относно извършените одити на Н.ШИС в частта, представляваща обществена информация била е публично достъпна на страницата на КЗЛД на адрес <https://www.cdpd.bg>, секция „Годишни отчети“, както следва: Годишен отчет на КЗЛД за 2009 г. (стр. 20) <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=249>; Годишен отчет на КЗЛД за 2011 (стр.37) <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=457>; Годишен отчет на КЗЛД за 2013 г. (стр. 38) <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=761>; Годишен отчет на КЗЛД за 2021 г. (стр. 43) <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=1354>.

Относно въпрос 6 от заявлението е посочено, че КЗЛД, на която са предоставени правомощията по глава VI от Регламент (ЕС) 2016/679, извършва наблюдение за законосъобразност на обработването на лични данни в ШИС на територията на страната, на предаването на тези данни от нейната територия, както и на обмена и по-нататъшното обработване на допълнителна информация на територия на страната. Обхватът на одитите изцяло се покривал с обхвата изрично предвиден и формулиран в горепосочените регламенти, предвиждащи реализирането на тези надзорни дейности и дефиниращи техния обхват. Всяка проверка (одит) от КЗЛД се приключвала с констативен акт, в който се включвали констатациите и съответните разпореждания за изпълнение от страна на администратора. Проверките се извършвали от оправомощени лица съгласно Инструкция за практическото осъществяване на надзорната дейност (достъпна на интернет страницата на КЗЛД, секция „Насоки“ - <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=:1325>). Практиката на КЗЛД била при извършването на одити на широкомащабните системи на Европейския съюз в Р.България, по решение на КЗЛД, те винаги да се ръководят от член на Комисията. В случай, че Комисията е направила разпореждания към администратора на ШИС, Министърът на вътрешните работи бил длъжен да уведоми КЗЛД за изпълнението им.

При така приетото за установено от фактическа страна, съдът обуславя следните правни изводи:

Жалбата е допустима.

Насочена е срещу акт, който може да бъде оспорен съдебно и от лице с правен интерес от оспорването, доколкото по т.3 и т.7 от заявлението е постановен изричен отказ, а по точки 1,3, 4, 5 и 6 от решението жалбоподателят твърди, че оспореното

решение представлява само привидно благоприятен за него акт, прикриващ по същество отказ. Предвид датата на издаване на административното решение-22.12.2022 година и датата на подаване на жалбата до съда чрез ответника-05.01.2023 г., несъмнено е спазен и преклузивния 14-дневен срок за подаването на жалбата.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Решението е издадено от компетентен орган, по следните съображения:

Ответникът в това производство се явява задължен субект по смисъла на чл.3, ал.1 ЗДОИ. По делото не е спорно, че компетентността на КЗЛД и на нейния председател произтича от Регламент (ЕО) №1987/2006, Регламент (ЕО) №767/2008, както и от ЗЗЛД.

Аргументите на жалбоподателя за пряко действие на нормите на Регламент (ЕС) 2016/679 в частта, касаещи функционирането и продължителността на мандата на надзорните органи за защита на данните, са неоснователни. В Общия регламент относно защитата на данните (чл. 52, чл. 53 и чл. 54), европейският законодател предоставя свобода на преценка на националния законодател при уреждането със закон на общите условия за избор или назначаване на надзорните органи, изискванията за независимост и правилата за създаването на органите. Нормите на Регламента в тази част (особено тези по чл. 53 и чл. 54) изцяло препращат към съответното национално законодателство. Европейският законодател изрично е указал, че продължителността на мандата на надзорните органи, съгласно чл. 54, параграф 1 б. „г“ от Регламент (ЕС) 2016/679 е предмет на регламентация от всяка държава членка със закон. Разпоредбата на чл. 7, ал. 2 от ЗЗЛД, съгласно която председателят и членовете на комисията изпълняват функциите си и след изтичането на мандата им до избора на новите председател и членове, изцяло отговаря на изискването на регламента за наличие на конкретна национална правна уредба, която да регламентира въпроса с продължителността на мандата на КЗЛД.

С оглед на изложеното съдът обуславя извод, че обратно на доводите на жалбоподателя оспореното решение е издадено компетентен по време орган и не е нищожно на основание чл.146, т.1 АПК.

След като ответникът в това производство се явява задължен субект по смисъла на чл.3, ал.1 ЗДОИ за него е възникнало задължението да разгледа подаденото от жалбоподателя заявление за достъп до обществена информация и да се произнесе по начина и в сроковете, регламентирани в закона, като съгласно разпоредбата на чл.38 ЗДОИ, административният орган в случай на отказ следва да издаде мотивирано решение за това.

Видно от съдържанието на заявлението за достъп до обществена информация, заявителят е поискал предоставянето на конкретни данни – копие на план за надзора на обработването на данни в ШИС; информацията относно датата/периода на всяка надзорна дейност, нейното приложно поле (предмет) и резултатите, както и за последващите действия във връзка с нея; копие от докладите/решенията от надзорните дейности; дали и кога е проведен национален одит на Н.ШИС в съответствие с член 44, пар. 2 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 60, параграф 2 от Решение 2007/533/ПВР; дали и кога е проведен национален одит на Н.ШИС в

съответствие с член 41, пар. 2 от Регламент (ЕО) № 767/2008 и член 8, параграф б от Решение 2008/633/ПВР; информацията относно обхвата и резултатите от всеки един такъв одит, както и последващите предприети действия (ако са предприемани); копия от одитните доклади по т. 4 и 5, както и от актовете, с които са предприети мерки в отговор на констатациите.

По това заявление ответникът се е произнесъл с оспореното решение, в което е посочено, че се предоставя пълен достъп до исканата информация, но по същество такава не е предоставена. Посочването на нормативната уредба, уреждаща въпроси, свързани с надзора на обработването на данни в Н.ШИС, не отговаря на въпросите, поставени от заявителя. По подаденото от заявителя П. заявление няма изрично произнасяне по поставените в него въпроси, поради което съдът в настоящия състав приема, че е налице отказ за предоставяне на достъп до поисканата обществена информация.

Изложената от ответника теза, че исканията за докладите (решенията) на КЗЛД, свързани с надзорните й дейности, вкл. информацията относно резултатите и предприетите действия от одитирания администратор на лични данни, били въпроси, които не са свързани с обществения живот, а с дейността на конкретно одитираните организации, съотв. не съставлявали информация, свързана с обществения живот в Република България не може да бъде възприета. Съгласно чл.2, ал.1 ЗДОИ обществена информация е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Според чл.9, ал.1 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/, а 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/.

Вместо да постанови ясно и изчерпателно мотивирано решение за отказ за предоставянето на търсената информация, ответникът е постановил един привидно благоприятен за жалбоподателя акт, с който обаче всъщност не се предоставя исканата информация. В този смисъл оспореното решение на председателя на КЗЛД е издадено в противоречие със законовите изисквания относно формата и съдържанието му съгласно разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от АПК вр. с чл. 38 от ЗДОИ. В случая административният акт не съдържа надлежни мотиви, обосноваващи отказа за предоставяне на информация. Изложените съображения са декларативни и клиширани, без изложени конкретни фактически основания, подведени под приложимите правни норми. Допуснатият порок е съществен и обуславя отмяната на акта на това основание. За съда е невъзможно да прецени какви са действителни съображения на органа да постанови акта си. Целта на мотивите е да се разкрият съображенията, по които е издаден административният акт, което от една страна дава възможност на съда да упражни ефективен съдебен контрол върху законосъобразността на акта, а от друга осигурява възможност на страните - адресати или заинтересовани от него своевременно да организират

защитата си.

Постановеният отказ не съответства и на целта на закона. Достъпът до обществена информация е субективно право, предоставено на физическите и юридическите лица от Конституцията - чл. 41, ал. 1 и 2, във вр. с чл. 4, ал. 1 и 3 ЗДОИ. К. законодател е този, който с оглед на значението на правото на достъп до информация за съществуването на конституционно установения ред, е формулирал същото като право на всеки. Понятието „всеки“ в чл. 41, ал. 1 от Конституцията, казва К. съд в своето решение № 7 от 4.06.1996 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 1/1996 г., „очевидно поставя правото да се търси, получава и разпространява информация в общия контекст на комуникационните права“, т.е. на свободата на словото, което „представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек“. Правото на всеки на достъп до информация е част от „цялостната конституционна защита на различните аспекти на процеса на свободна комуникация“. Именно поради тази същност на правото на достъп до информация К. съд изрично подчертава изключителната важност „на това да се даде възможност релевантната за управлението на обществените процеси информация да бъде достояние на всеки, който иска да я получи“. Ограничаването на това право трябва да почива на ясно обявена и защитена в мотивите на органа легитимна цел.

С оглед изложеното, процесното решение се отменя, а делото- връща, като преписка, на органа за постановяване на ново решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на исканата обществена информация с излагането на конкретни фактически съображения, подведени към приложимите спрямо тях правни норми, вкл. и за преценка за наличието или липсата на надделяващ обществен интерес.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК, искането за присъждане на разноски е основателно и следва да бъде уважено, като на жалбоподателя бъде присъдена сумата в размер на 10 лева-заплатена държавна такса, а за осъществяването му процесуално представителство и защита по чл.38, ал.1, т.3 от Закона за адвокатурата, на основание чл.38, ал.2 от с.з. на адвокат Ю. Д. -САК се присъди минималното възнаграждение от 1000 лева, определено в чл.8, ал.3 от Наредбата за минималните размери на адвокатските възнаграждения.

**Воден от горното и на основание чл. 172 ал. 2, чл. 173 ал. 2, чл. 174 и чл.143, ал.1 от АПК, Административен съд-София-град, II о., 23-ти състав**

### **Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ**, по жалба на М. В. П., Решение №РД-18-20#1 от 22.12.2022 година, издадено от председателя на Комисията за защита на личните данни.

**ВРЪЩА** делото като преписка на Комисията за защита на личните данни за ново произнасяне по Заявление за достъп до обществена информация рег. № РД-18-20/15.12.2022г. от М. В. П., **В 14-ДНЕВЕН СРОК.**

**ОСЪЖДА** Комисията за защита на личните данни на основание чл.143, ал.1 АПК да заплати на М. В. П. с ЕГН [ЕГН], с постоянен адрес в [населено място], [улица], ет.2, ап.3, 10 /десет/ лева разноски за съдебното



производство.

**ОСЪЖДА** Комисията за защита на личните данни, на основание чл.38, ал.2 от ЗА да заплати на адвокат Ю. Л. Д. -САК сумата в размер на 1000 /хиляда/ лева, адвокатско възнаграждение.

**Решението е окончателно и не може да бъде обжалвано-чл.40, ал.3 ЗДОИ.**

**Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи от него по реда на чл.137 от АПК.**

**СЪДИЯ:**