

РЕШЕНИЕ

№ 18293

гр. София, 29.05.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 28 състав, в
публично заседание на 30.04.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антони Йорданов

при участието на секретаря Наталия Дринова, като разгледа дело номер **10991** по описа за **2024** 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 на А. А. Г. срещу решение № 03.07-111/08.10.2024г., издадено на 22.10.2024г. от началник отдел “Административни дейности и собственост“ в дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“, оправомощен със Заповед № В-77/16.04.2024 г. на министър-председателя, във връзка с искане за предоставяне на достъп до обществена информация по подадено заявление с вх. № 03.07-111/08.10.2024г. в администрацията на Министерски съвет.

В жалбата се излагат твърдения за незаконосъобразност на оспореното решение поради противоречието му с материалноправни разпоредби. Твърди се, че чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение относно законосъобразното провеждане на преговорите между България и Румъния във връзка с договора между правителството на Р. България и правителството на Румъния за взаимно насърчаване и защита на инвестициите, поради което е налице надделяващ обществен интерес, който дерогира ограничението на достъпа. Твърди се още, че търсената обществена информация е свързана с двустранния Инвестиционен договор на България с Румъния и по-конкретно неговото сключване и прекратяване. Информацията е свързана с инвестиционната политика на България. Това е изцяло информация, която изхожда от националните органи и институции, съответно това е кореспонденция, в която самата държава България е участвала от което се прави извод, че същата следва да е налична при ответника, както и че същият не следва да иска от трети страни съгласие за предоставяне на информацията.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. У. и адв. С., които поддържат

жалбата и молят същата да бъде уважена. В писмени бележки по делото излагат подробни доводи за незаконосъобразността на оспорения акт.

Ответникът началник отдел "Административни дейности и собственост" в дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“ се представлява от гл. юриск. В. и гл. експерт С.. В съдебни прения, последствие и в писмени бележки се поддържа, че първоначално заявление, което е постъпило от заявителя е разгледано в законоустановените срокове. Изискано е становище-информация от двете компетентни дирекции в тази област – Дирекция „Правителствена канцелария“ и Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“. В рамките на самото административно производство е отговорено с три отделни решения - от 10.09.2024г., от 18.09.2024г. и от 22.10.2024г. В рамките на тези три решения е предоставена цялата налична информация, която идва от страна на Дирекция „Правителствена канцелария“ в администрацията на Министерски съвет.

По отношение на информацията по т. 2, б. А, касаеща кореспонденция между Европейската комисия или всеки друг орган на Европейския съюз, с който се съобщава позицията или предложението на Европейския съюз във връзка с двустранните инвестиционни договори в рамките на Европейския съюз от 1999 г. до 2007 г. се сочи, че е отправено запитване по реда на Регламент 1049/2001 до Европейската комисия. Към настоящият момент Европейската комисия и към настоящия момент продължава да проучва случая и не е постановила отказ за предоставяне на тези документи. Сочи се, че в момента, в който се получи становището на Комисията и тяхното съгласие, документите ще бъдат предоставени на заявителя в същата пълнота, в която Комисията се е произнесла. По същество се поддържа, че няма отказ от страна на администрацията на Министерски съвет, нито отказ от страна на Европейската комисия.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства, приема за установена следната фактическа обстановка:

Административното производство е образувано във връзка с подадено заявление за достъп до обществена информация с вх. 03.07-111/08.10.2024г. 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;

Същото искане се явява продължение и уточнение на искане с вх. 03.07-111/23.08.2024г., по което има произнасяне с решения от 10.09.2024г. и 18.09.2024г., с които са предоставени ограничен брой документи.

С оспореното в настоящето съдебно производство писмо изх. № 03.07-111/08.10.2024г., издадено на 22.10.2024г. по същество решение по см. на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ началник отдел "Административни дейности и собственост" в дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“ е предоставил достъп, който ще бъде обсъден в изложението по-долу.

При така установеното от фактическа страна, от правна съдът намира следното:

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 началник отдел "Административни дейности и собственост" в дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“, оправомощен поименно със т. 1 от Заповед № В-77/16.04.2024 г. на министър-председателя, поради което съдът приема, че обжалваното в настоящото производство решение е издадено от компетентен административен орган.

Решението, макар и изключително непрецизно е 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.

Съдът обаче намира, че при постановяването му са допуснати процесуални нарушения, довели до 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 обществения 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 обществения 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 обществения 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 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.

Разпоредбата на чл. 32 от ЗДОИ урежда случаите когато органът не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок от получаване на заявлението той препраща съответно заявлението, като уведомява за това заявителя. В уведомлението задължително се посочват наименованието и адресът на съответния орган или юридическо лице.

От анализа на текстовете на чл. 31 от ЗДОИ се налага извода, че обществената информация винаги е дължима и следва да бъде предоставена, вкл. и в минимално количество - обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите на третото лице – чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ.

Най-после съдът намира за уместно да обсъди приложимостта на Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията в настоящия казус. Регламент (ЕО) № 1049/2001 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.

Така искането по заявление с вх. № 03.07-111/08.10.2024г. е било да бъде предоставена 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 2022 г.;

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) 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.;

т. 3 Споразумение за прекратяване на двустранните инвестиционни договори между държавите-членки на Европейския съюз („споразумение за прекратяване“)

- а) Записи от двустранни консултации с Румъния във връзка с подписването на Споразумението за прекратяване, от март 2018 г. до настоящия момент, и/или прекратяване на Двустранния инвестиционен договор между България и Румъния, от 2007 г. до 2022 г.;
- б) Документи за двустранни или многостранни консултации с други държави-членки във връзка с подписването на Споразумението за прекратяване и/или прекратяването на съответния двустранен инвестиционен договор в рамките на ЕС, от 2007 г. до 2022 г.;
- с) Кореспонденция от България до Европейската комисия или друг орган на ЕС, в която се изразява позицията на България или се коментира по Решението Achmea, или по задълженията на държавите-членки в светлината на Achmea, от март 2018г. до 2022 г.
- д) Кореспонденция от България до Европейската комисия или друг орган на ЕС:
 - (i) относно позицията на България за прекратяването на Двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС и метода/правния механизъм за такова прекратяване, от 2011 г. до май 2020 г.
 - (ii) относно ратификационния процес на Споразумението за прекратяване, между 2018 г. и май 2020 г., относно позицията на България за проекта на Споразумението за прекратяване и неговите подготвителни документи от 2018г. до м. май 2022г.
 - (iv) относно позицията на България за Декларацията на държавите-членки, между 2015 г. и януари 2019 г.,
 - (v) относно позицията на България за предложения за алтернативни механизми за защита на инвеститорите в рамките на ЕС при прекратяване на Двустранните инвестиционни договори в рамките на ЕС, между 2015 г. и май 2020 г.
- е) Уведомление за ратифициране на Споразумението за прекратяване от страна на България. По така оформено заявление административният орган е приел, че въпрос № 1 попада извън на компетентността на АМС съгласно Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

По отношение на въпрос № 2 е посочено в АМС такава информация не е налична.

По въпрос № 3, в АМС няма информация по точки а) и б), но евентуална налична такава могло да предостави по компетентност Министерство на икономиката и индустрията;

По въпрос № 3, точки с) д) и е) компетентна институция е Министерство на финансите, чрез дирекция „Съдебна защита“;

По въпрос № 3 т. d, подточка i) е предоставена позицията на България на ДИД, одобрена от Съвета по европейските въпроси през месец юни 2011г., за прекратяването на ДИД в рамките на ЕС със заличени лични данни.

На основание чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ заявление с вх. № 03.07-111/08.10.2024г. е препратено по компетентност до Министерството на финансите и Министерството на икономиката и индустрията за отговор до заявителя.

Преди всичко съдът намира за уместно да посочи, че ЗДОИ не работи с понятието „компетентност“ извън хипотезата по см. на чл. 146, т. 1 от АПК при това относимо за издателя на административния акт. От значение за приложимостта на ЗДОИ е органът „да създава или се съхранява“ информация по см. на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Изхождайки от това разбиране е и възможността за отговор (административен акт) по поставено заявление – органът може да предостави, да откаже да предостави, да констатира, че не притежава търсената информация и в случай, че знае къде се намира, служебно да препрати заявлението.

Така в случа правилно по въпроси № 3, точки с) д) и е) искането е препратено на Министерство на финансите, а по въпрос № 2 и въпрос № 3, точки а) и б) на Министерство на икономиката и индустрията. Изхождайки от изключително непрецизната формулировка съдът прави извод, че е

налице препращане по см. на чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ, със съответното уведомление на заявителя. Следователно, извода на съда е, че в тази част решението изх. № 03.07-111/08.10.2024г. е правилно.

В тази връзка изключително неясно е изложението на административния орган в началото на решението (л. 2, редове 6 – 45), касаещо искане на съгласие по см. на чл. 5 от Регламент (ЕО) № 1049/2001. Заявление с вх. № 03.07-111/08.10.2024г. единствено в обхвата на въпроси 2 и 3 се съдържа искания за обществена информация, която би могла да попада в чл. 2, § 3 и чл. 5, § 1 от Регламента. В тази част (въпроси 2 и 3) обаче заявлението е препратено на „компетентните“ според административния орган задължени субекти по см. на чл. 3 от ЗДОИ, изключая въпрос № 3 т. d, подточка i) по отношение на който е предоставена съхраняваната при органа информация. От друга страна коментираното изложение (л. 2, редове 6 – 45) е тангирано към заявление с вх. № 03.07-111/23.08.2024г., което пък не е предмет на настоящето изследване. При тези съображения съдът намира, че Регламент (ЕО) № 1049/2001 е неприложим в настоящето съдебно производство, а от там и не е необходимо обсъждането му.

По въпрос № 1 ответникът е посочил, че попада извън на компетентността на АМС съгласно Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

С така формулираният отговор съдът не е съгласен. На първо място, както бе изложено по-горе, по ЗДОИ не стои въпрос за „компетентност“, а за създаване или съхранение на обществена информация. На второ място въпрос 1 има три подвъпроса (а, б, в) касаещо сключването на договор между Правителството на Румъния и Правителството на Република България /което е Министерски съвет/.

В ЗДОИ няма легално определение на „орган“, но от анализът на чл. 3, ал. 1 и ал. 2, т. 1 от ЗДОИ се налага извод, че понятието „орган“ се припокрива с това по § 1, т. 1 от ДР на АПК - принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги.

Министерският съвет е централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност. (чл. 20, ал. 1 ЗА). Министър-председателят е централен едноличен орган на изпълнителната власт с обща компетентност и представлява Министерски съвет (чл. 23, ал. 1 и 2 ЗА). При осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация (чл. 34 ЗА, раздел V и VI на УПМСА). Поради което няма как АМС да бъде „компетентна“ при това по въпроси, свързани със сключване на междуправителствени договори.

Следователно, макар и вярно да е посочено за липсата на „компетентност“ на АМС, то това е неотнормимо към случая. Обществената информация е дължима от органа, който я създава или съхранява, а къде физически се намира в администрацията към органа е ирелевантно за случая.

Касателно в частта по въпрос № 3 т. d, подточка i), в решението е посочено, че е налице предоставяне на информация, обективизирана в позиция, одобрена от Съвета по европейските въпроси през месец юни 2011 г., за прекратяването на ДИД в рамките на ЕС със заличени лични данни. В рамките на настоящето съдебно производство жалбоподателите са възразили срещу този пункт, с претенцията, че описано е какво разрешено, но фактически не е предоставено, поради което считат, че е налице отказ за предоставяне на информация.

В представената по делото административна преписка на л. 188 е приложената Рамкова

позиция относно двустранни инвестиционни договори, сключени между държави членки. Същият документ освен, че не съдържа подпис, дата или каквато и да е индикация за лицето, което го е изготвило, то и по никакъв начин не може да се свърже с документ, именуван „позиция, одобрена от Съвета по европейските въпроси през месец юни 2011 г., за прекратяването на ДИД в рамките на ЕС със заличени лични данни“ от оспореното решение. Следователно, налице е отказ за предоставяне на обществена информация и в тази част.

Така по същество се съдът намира, че в тези части Решение № 03.07-111/08.10.2024г., издадено на 22.10.2024г. е немотивирано. Липсата на мотиви винаги е съществено процесуално нарушение, налагащо отмяна на административния акт, доколкото липсват изложени фактически и правни основания, което пък препятства съдебния контрол върху административния акт.

Отделно от това следва да бъде посочено, че 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 и като цяло да се посочи правното и фактическото основание за отказ (арг. чл. 38 ЗДОИ).

Най-после и предвид установените неясноти в Решение № 03.07-111/08.10.2024г., издадено на 22.10.2024г., както и изявленията в хода на устните състезания, съдът намира за уместно да укаже на ответника, че преди произнасянето си задълженият субект по чл. 3 от ЗДОИ следва ясно и безпротиворечиво да установи каква именно информация се търси от него и спрямо установеното да се произнесе.

При гореизложените съображения, оспореният индивидуален административен акт, в частта по въпрос 1 и въпрос № 3 т. d, подточка i), 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 жалбоподателя А. Г. следва да бъдат присъдени разноски по водене на делото – за държавна такса в размер на 5 (пет) лева, съобразно уважената част на жалбата.

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

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ решение № 03.07-111/08.10.2024г., издадено на 22.10.2024г. от началник отдел “Административни дейности и собственост” в дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“, оправомощен със Заповед № В-77/16.04.2024 г. на министър-председателя, в частта по въпрос № 1 и въпрос № 3 т. d, подточка i),

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

ОСЪЖДА Министерски съвет да заплати на А. А. Г. с адрес [населено място], [улица], [жилищен адрес] сумата в размер на 5 /пет/ лева, представляваща разноски по делото.

ОТХВЪРЛЯ жалбата на А. А. Г. срещу решение № 03.07-111/08.10.2024г., издадено на 22.10.2024г. от началник отдел “Административни дейности и собственост” в дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“, в останалата

част.

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

Препис от решението да се връчи на страните.

СЪД

ИЯ: