

# РЕШЕНИЕ

№ 4897

гр. София, 18.07.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 25 състав,**  
в публично заседание на 13.02.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Боряна Петкова**

при участието на секретаря Мая Миланова, като разгледа дело номер **11505** по описа за **2022** 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) във вр.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалба на адв. Ю. Д., като пълномощник на М. В. П. от [населено място], срещу РЕШЕНИЕ с рег. №812104-371/ 12.12.2022г. на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ към Министерство на вътрешните работи (МВР), с което е постановен изричен отказ за предоставяне на достъп до информация по Заявление с вх. №812104-338/18.11.2022г.

Жалбоподателят претендира за недействителност на оспорваното Решение, като постановено в противоречие с материалноправните норми и с целта на закона. Поддържа, че търсената информация има обществен характер, тъй като отразява организацията на дейността на полицейските органи по чл.6, ал.1, т.1 от Закона за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР). Смята, че макар исканите документи да са вътрешноведомствени актове, те не уреждат само отношения вътре в МВР. Изтъква, че административният орган не е изложил фактически и правни основания за постановения отказ и не твърди, че не разполага с търсената информация. Сочи, че информацията е официална – съдържа се в акт на министъра, предвиден в закон - чл.91, ал.1 ЗМВР и организационно-технологични правила по чл.27 от Инструкция №81213-1280 на МВР. Твърди, че по отношение на исканата информация е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на §1, т.6 ЗДОИ. Моли съда да отмени Решение с рег. №812104-371/12.12.2022г. и да задължи ответника да предостави

информацията, поискана със Заявлението от 18.11.2022г. Претендира за разноски.

Отвѣтникът – ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ „ПРАВНО-НОРМАТИВНА ДЕЙНОСТ“ към Министерството на вътрешните работи, оспорва жалбата. Чрез процесуалния си представител юрк. Т. поддържа, че оспорваният Отказ за предоставяне на достъп до информация е законосъобразен и не са налице сочените основания за отмяна. Твърди, че вътрешните правила – достъп до които се иска, са изцяло за нуждите на служителите и са с вътрешноведомствен характер. Допълва, че цялата информация, която гражданите следва да получат е разписана в нормативни актове, които са общодостъпни. Претендира за разноски. Доводи за неоснователност на жалбата излага и в представени по делото писмени бележки по същество на спора.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и писмените доказателства събрани по делото, приема за установено от фактическа страна следното:

Със Заявление от 18.11.2022г. (вх. № 812104-338), подадено по електронен път чрез Системата за сигурно електронно връчване (ССЕВ), жалбоподателят П. е сезирал МВР с искане да му бъде предоставена следната информация, изпратена по електронен път – на електронна поща:

I. В какъв акт е определен редът (правилата) за използване на техническите средства за явнo наблюдение за:

1. превенция и противодействие на престъпления и други нарушения и опазване на обществения ред;
2. контрол по спазване на правилата за движение по пътищата, управление на пътният трафик и подобряване безопасността на движение по пътищата;
3. охрана на държавна и общинска собственост;
4. други случаи, посочени в закон.

Съгласно чл.91, ал.5 ЗМВР, редът за използване на техническите средства за явнo наблюдение по ал.1 се определя с правила, утвърдени от министъра на вътрешните работи.

II. Моля, представете ми е-копие (формат pdf) на утвърдените от министъра правила.

III. В кой акт са определени конкретните цели на обработването на данните, категориите данни, сроковете за съхранение или на периодична проверка на необходимостта от продължаване на съхранението. Моля, представете ми копие и на този акт.

Във връзка с постъпилото заявление, с писма, рег. №8121р-24061/21.11.2022г. и рег. №8121р-24652/25.11.2022г., директорът на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ е изискал информация от директорите на Дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ и Главна дирекция „Национална полиция“ по поставените в заявлението въпроси, във връзка с компетенциите на тези структури и наличната при тях информация.

В отговор, с писмо, рег. №8121р-24309/22.11.2022г. директорът на Дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ е представил копие на Заповед с рег. №8121з-372/29.07.2014г. на министъра на вътрешните работи за утвърждаване на Вътрешни правила за реда за използване на технически средства за явнo наблюдение от полицейските органи на МВР, ведно с всички изменения и допълнения. Указано е, че Инструкция с рег. №8121з-1280/07.10.2021г. за реда за обработване на лични данни в МВР е обнародвана в официалния раздел на Държавен вестник, брой 87/19.10.2012г. С последващо писмо рег. №8121р-24806/29.11.2022г.

директорът на Дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ е предоставил и копие на актуалните Организационно - технологични правила за работа с Автоматизирана информационна система (АИС) за „Видеозаснемане на охранителната дейност и пътния контрол“ и изменение на Заповед №8121з-1029/19.12.2014г. за създаване на организация за въвеждане в редовна експлоатация в МВР на АИС за „Видеозаснемане на пътния контрол“, утвърдени със Заповед №8121з-140/08.02.2022г., ведно с всички изменения и допълнения.

С писмо, рег. №3286р-61020/25.11.2022г. директорът на Дирекция Главна дирекция „Национална полиция“ е уведомил, че със Заповед №8121з-372/29.07.2014г., на основание чл.91, ал.5 от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР), министърът на вътрешните работи е утвърдил Вътрешни правила за реда за използване на технически средства за явно наблюдение от полицейските органи на МВР. Освен това по т.ІІІ от Заявлението за достъп до информация е посочил е, че конкретните цели, категориите данни и сроковете на съхранение са определени в ЗМВР, Наредба №8121з-532/12.05.2015г. за условията и реда за използване на автоматизирани технически средства и системи (АТСС) за контрол на правилата за движение по пътищата и Организационно - технологични правила за работа с АИС „Видеозаснемане на охранителната дейност и пътния контрол“, утвърдени със Заповед №8121з-727/14.07.2020г. Изяснил е, че когато се иска достъп до официална информация, която е обнародвана, съответният орган е длъжен да посочи изданието, в което тя е обнародвана, броя и датата на издаване. В заключение е обоснован извод, че няма пречка търсената информация да бъде предоставена на заявителя.

С Решение, рег. №812104-371/12.12.2022г., директорът на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ към Министерство на вътрешните работи, на основание чл.28, ал.2 ЗДОИ, във връзка с чл.5, ал.1 от Вътрешните правила за организацията на работата в МВР по постъпили заявления по ЗДОИ, е предоставил достъп до наличната в МВР информация, поискана със Заявление с вх. №812104-338/18.11.2022г. Заявителят е уведомен, че исканите със заявлението Вътрешни правила за реда за използване на технически средства за явно наблюдение от полицейските органи на МВР (Вътрешни правила) и организационно-технологични правила за работа в автоматизирана информационна система „Видео заснемане на охранителната дейност и пътния контрол“, както и актовете за утвърждаването им не представляват обществена информация по смисъла на чл.2, ал.1 ЗДОИ. От мотивите на решението става ясно, че поисканата информация съдържа данни относно организацията и дейността на полицейските органи във връзка с дейността им по чл.6, ал.1, т.1 ЗМВР, като тези вътрешни правила не съдържат информация, даваща възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно дейността на МВР. Отказът е мотивиран и с това, че предоставянето на търсената информация би нарушило един от основните принципи на ЗДОИ – „гарантиране на сигурността на обществото и държавата“ (чл.6, ал.1, т.6 ЗМВР). По отношение на поисканите със заявлението организационно-технологични правила, органът е приел, че това са вътрешни документи, които описват организацията на работа с конкретна автоматизирана-информационна система и че същите не уреждат правна материя в пряка връзка с обществени отношения във от МВР. Обоснован е извод, че узнаването на използваните методи/процедури при работа с визираната информационна система би затруднило в голяма степен дейността на полицейските органи, при осъществяване на правомощията им, свързани с противодействие на престъпността и опазване на

обществения ред.

По делото са представени като доказателства: Препоръки 01/2021 относно разпоредбите, регламентиращи адекватното ниво на защита на данните съгласно Директивата относно прилагането; Становище на Комисията за защита на личните данни от 12.12.2014г.

При така установените факти, съдът приема от правна страна следното:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Насочена е срещу индивидуален административен акт, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл.40, ал.1 ЗДОИ. Подадена е в преклузивния срок за оспорване, от активно легитимирано лице с правен интерес. Видно от разпечатка от електронна поща, жалбоподателят е уведомен за оспореното решение на 12.12.2022г. на посочения от него електронен адрес, като жалбата е подадена в МВР на 15.12.2022 г.

Разгледана по същество жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Като взе предвид изложените от жалбоподателя оплаквания и извърши проверка на административния акт на всички основания за законосъобразност, съдът обосновава следните изводи:

Процесното Решение е издадено от компетентен орган - директор на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ към МВР. Министърът на вътрешните работи е задължен субект по смисъла чл.3, ал.1 ЗДОИ. По делото е приета и не е оспорена Заповед № 8121з-1347/11.10.2022г., видно от която министърът на вътрешните работи е делегирал компетентността си по ЗДОИ на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“.

Не са допуснати съществени нарушения на изискването за форма, обуславящи отмяна на оспорения отказ на това основание. Макар в Решението да не е посочено правното основание за издаването му, това нарушение не е съществено и не опорочава волеизявлението на органа, тъй като са изложени фактическите съображения, които позволяват на съда и на жалбоподателя да разберат фактите за издаване на акта и приложеното от органа правно основание. Действително в решението не е постановен изричен отказ за предоставяне на исканата информация, а формално е указано в кои нормативни актове тази информация се съдържа. Тези актове са публично известни и достъпни до всички. Следователно, за да се прецени дали реално е предоставен достъп до поисканата информация или е отказан такъв, следва да се анализира съдържанието на оспорваното Решение.

При издаване на административния акт не са допуснати нарушения на административнопроцесуалните правила, които да бъдат определени като съществени по смисъла на чл.146, т.3 АПК.

За преценката за съответствие с материалния закон и целта на закона е необходимо на първо място да се посочи, че ЗДОИ регламентира един от способите за упражняване на конституционното право на достъп до информация. Според определението, дадено в чл.2, ал.1 ЗДОИ, обществена е всяка информация свързана с обществения живот в Р България, която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона лица. По своя характер обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна. По смисъла на ЗДОИ официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на

местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия (чл.10 ЗДОИ), а служебна тази, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации (чл.11 ЗДОИ).

Нормата на чл.4, ал.1 ЗДОИ определя, че законът се прилага тогава, когато в друг закон не е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на информацията. В случая не се установява от данните по делото да е налице друг специален ред за достъп до исканата информация, изключващ приложимостта на нормите на ЗДОИ.

За да е обществена информацията по смисъла на чл.2, ал.1 ЗДОИ, следва да са осъществени двете визирани в нормата кумулативни предпоставки: информацията да е свързана с обществения живот в страната и едновременно с това да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. В ЗДОИ не се съдържа легално определение на понятието обществен живот, но то е с достатъчно ясно съдържание - животът на обществото като група хора. С оглед на това всяка информация, която е свързана с живота на обществото има характер на обществена информация. Осъществяването на втората предпоставка е обвързано с правомощията и дейността на съответния публичен орган, защото само тогава информацията би могла да удовлетвори установената от закона специална цел. ЗДОИ въвежда ограничение за предоставяне на достъп до обществена информация в случаите, изрично и изчерпателно посочени в чл.37, ал.1, 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 и 3) исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца. Анализът на разпоредбата показва, че изключение от наложеното от закона ограничение на достъпа до информация 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, като във всеки конкретен случай, за да се позове на разпоредбата на чл.37, ал.1, т. 1 и т.2 ЗДОИ задълженият субект следва да преодолее оборимата презумпция, регламентирана в §1, т.5 и т.6 от Допълнителните разпоредби (ДР).

По същество настоящият съдебен спор се състои в това дали търсената от заявителя информация – Вътрешните правила по чл.91, ал.5 ЗМВР за използване на технически средства за явно наблюдение от полицейски органи на МВР и Организационно-технологични правила за работа с АИС, представлява обществена информация. Изясняването на този въпрос предполага анализ на естеството на вътрешните правила, както и преценка за относимостта им към разпоредбите на чл.10 и чл.11 ЗДОИ.

В случая несъмнено информацията, която се търси – обработването на лични данни, което е общественозначимо и има за цел да осигури сигурността и безопасността на гражданите, има характер на служебна обществена информация по смисъла на чл.11, вр. с чл.2 ЗДОИ – касае се за информация, свързана с обществения живот в РБългария, която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по ЗДОИ субекти. Съгласно чл.27, ал.2 от Инструкция № 8121з-1280/7.102021г. за реда за обработване на лични данни в Министерството на вътрешните работи (Инструкция № 8121з-1280),

организационно-технологичните правила съдържат: 1. целите, за които се обработват личните данни; 2. функционалностите на информационния фонд и връзките с други информационни фондове; 3. категориите лични данни, подлежащи на обработване, и категориите субекти на данни, чиито данни се обработват; 4. сроковете за съхранение на личните данни или сроковете и процедурите за извършване на периодични проверки на необходимостта от по-нататъшното съхранение на обработваните лични данни, доколкото не са определени в нормативен акт; 5. потребителите и техните права на достъп до лични данни; 6. получателите и/или категориите получатели, пред които личните данни могат да бъдат разкрити; редът и условията за ползване и/или получаване на лични данни; 7. управлението, контролът и отговорността за поддържане и ползване на информационния фонд; 8. мерките за защита на лични данни, разкриващи расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения или членство в синдикални организации, както и обработването на генетични данни, биометрични данни за целите единствено на идентифицирането на физическо лице, данни за здравословното състояние или данни за сексуалния живот или сексуалната ориентация на физическото лице; 9. редът за псевдонимизация на лични данни, когато е приложимо; 10. технологията на работа с информационния фонд; 11. сроковете и процедурите за извършване на периодични проверки на качеството на обработваните лични данни с оглед тяхната точност и актуалност; 12. мерките за осъществяване на разграничение между личните данни на различни категории субекти на данни; 13. технологията, свързана с дейността по предаване на личните данни, обхватът на предаваните данни и ограниченията, които се налагат при предаването. Според чл.28 от Инструкцията № 81213-1280 в организационно-технологичните правила за автоматизиран информационен фонд, в който се обработват лични данни, се определят и: а) потребителските права за достъп до функционалните дейности и потребителските профили; б) процедурата за изтриване на данните след изтичане на срока за съхранение и контролът за нейното спазване; в) процедурата, правилата и схемите за архивиране; г) редът за обработване на архивни данни; д) редът за ползване на данни, чието обработване е ограничено, с оглед обработването им за статистически цели и е) процедурата за уведомяване на лице, чиито лични данни са събрани и се съхраняват без негово знание и не са унищожени, при условие че това уведомяване не може да повлияе върху дейността на органите на МВР. Съгласно чл.91, ал.1 и ал.4 ЗМВР полицейските органи могат да използват средства за явно наблюдение за: 1. превенция и противодействие на престъпления и други нарушения и опазване на обществения ред; 2. контрол по спазване на правилата за движение по пътищата, управление на пътния трафик и подобряване безопасността на движение по пътищата; 3. охрана на държавна и общинска собственост и 4. други случаи, посочени в закон, като тази информация може да се използва само за извършване на превантивна дейност и за разкриване на престъпления и други нарушения на обществения ред. При това налице е и втората предпоставка за определяне на търсената информация като обществена такава – тя ще даде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по

закона субекти – в случая полицейските органи, както и ще осигури превенция на престъпления, така и за евентуална злоупотреба и произвол при упражняване на правомощията им.

Изработваните от всяка администрация вътрешни и организационно-технологични правила имат за цел уреждане на общите положения за организацията на даден работен процес. Те са вътрешноведомствени организационни актове, които не попадат в категорията на общите административни или подзаконовите нормативни актове и имат спомагателен характер като елемент от цялостния работен процес. Доколкото исканите от заявителя данни не представляват индивидуален административен акт, издадени във връзка с упражняване на правомощията по ЗМВР, същите имат характера на служебна обществена информация по смисъла на чл.11 ЗДОИ. Оттук следва, при анализ на чл.11 ЗДОИ in fine, логичният извод, че вътрешните правила представляват информация създадена и съхранявана по повод дейността на органите и техните администрации. Това е така, тъй като тези правила са създадени, за да подпомагат дейността на служителите, както и за да се осигури контрол върху тяхната дейност от страна на МВР. Настоящият съдебен състав приема, че поисканата информация реално не е предоставена на заявителя чрез издаденото решение, в което само са посочени нормативните актове, чийто достъп е публичен и всеки може да се запознае с тяхното съдържание. В случая по същество поисканата информация не е предоставена, макар изрично в оспорения акт да е налице диспозитив за предоставяне на достъп до наличната в МВР информация.

По изложените доводи, съдът приема, че търсената от заявителя информация представлява служебна обществена информация, достъпът до която не следва да бъде органичен, тъй като не са налице основанията за това по чл.13, ал.2, т.1 ЗДОИ. Именно посредством разписаните в тези вътрешно служебни актове правила жалбоподателят би могъл да си състави собствено мнение относно дейността на задължения субект, каквато е и целта на закона. С поискана информация не се нарушава принципът на чл.6, ал.1, т.6 ЗДОИ – гарантиране на сигурността на обществото и държавата, тъй като Вътрешните правила за реда за използване на технически средства за явно наблюдение от полицейските органи на МВР и Организационно-технологични правила за работа с автоматизирана информационна система представляват поредица от правила спрямо неограничен кръг субекти, а не конкретна информация за конкретно лице, която може да има и класифициран характер.

По изложените доводи съдът приема, че Решение с рег. №812104-371/12.12.2022г. на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ е незаконосъобразен акт и като такъв следва да бъде отменен, а преписката изпратена на административния орган за ново произнасяне и предоставяне без ограничения на информацията, поискана със Заявление с вх. №812104-338/18.11.2022г.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК на жалбоподателя се дължат разноски в размер на 10 (десет) лева – за държавна такса. Неоснователно е предявеното в жалбата искане за присъждане на адвокатско възнаграждение на адв. Ю. Д., на основание чл.38, ал.2 във вр. с ал.1, т.3 от

Закона за адвокатурата (ЗА). Тази норма допуска възможност адвокатът или адвокатът от Европейския съюз (ЕС) да оказва безплатно адвокатска помощ и съдействие на лица, които имат право на издръжка, на материално затруднени лица или на роднини, близки или на друг юрист. От друга страна разпоредбата на чл.3 ГПК изисква участващите в съдебните производства лица и техните представители под страх от отговорност за вреди да упражняват предоставените им процесуални права добросъвестно и съобразно добрите нрави. В случая се касае за упражняване на процесуалното право на оспорване на административен акт последица от което е образуването на съдебно производство, а при благоприятен за страната изход възниква и акцесорното право на разноски. Настоящият решаващ състав намира, че е налице злоупотреба с правото да се искат разноски за адвокатско възнаграждение, на основание чл.38, ал.2 ЗА. На съда е служебно известно, че в периода 2019г. – 2023г. адв. Ю. Д. и жалбоподателят М. П., който също е адвокат, са инициирали над 100 (сто) съдебни производства, всички с предмет по Закона достъп до обществена информация, по част от които единият е страна, а другият го представлява и обратно. При това може да се направи обоснован извод, че всеки от двамата адвокати е компетентен в областта на защита на правата и интересите по Закона достъп до обществена информация и съответно би могъл самостоятелно да осъществява процесуалното си представителство. Следва да се отбележи, че двамата адвокати са съдружници в Адвокатско дружество „Р., Д. и П.“ което според настоящия решаващ състав указва на упражняване на процесуални права с цел облагодетелстване, изразено чрез получаване на разноски за адвокатско възнаграждение при условията на чл.38, ал.2 ЗА. При това съдът приема, че в случая е налице недобросъвестно упражняване на процесуални права по смисъла на чл.3 ГПК във вр. с чл.144 АПК и съответно акцесорното право на адвокатско възнаграждение на адвокат Ю. Д. не следва да бъде признато с оглед недопускане на целеното обогатяване за сметка на насрещната страна.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал. 2 АПК във вр. с чл.40, ал. 3 ЗДОИ, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - град, Второ отделение, 25<sup>-ти</sup> състав,

## **РЕШИ**

**ОТМЕНЯ** РЕШЕНИЕ с рег. №812104-371/ 12.12.2022г. на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ към Министерство на вътрешните работи.

**ИЗПРАЩА** административната преписка на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ към Министерство на вътрешните работи за произнасяне по същество по Заявление с вх. №812104-338/18.11.2022г., подадено от М. В. П. и предоставяне на достъп до исканата информация, в 14-дневен срок от съобщението за постановяване на настоящото съдебно решение.



**ОСЪЖДА** Министерство на вътрешните работи, представявано от министъра, с адрес – 1000, С., [улица] да заплати на М. В. П., ЕГН [ЕГН], сумата от 10 (десет) лева – разноси по адм. дело №11505/2022г.

**Решението е окончателно и не подлежи на обжалване или протест.**

**СЪДИЯ**

Боряна Петкова