

РЕШЕНИЕ

№ 4446

гр. София, 03.07.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав,
в публично заседание на 29.04.2013 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Антоанета Аргирова

при участието на секретаря Ина Андонова, като разгледа дело номер **1397** по описа за **2013** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е с правно основание чл.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/ и е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на М. К. М. срещу Решение №4/17.01.2013 г. на директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване” в Министерство на финансите, в частта му по т.1 и т.4, изцяло и по т.3, в първата ѝ част, с искане да бъде отменено като незаконосъобразно, а делото-върнато като преписка за предоставяне на поисканата информация. Наведените в жалбата основания за незаконосъобразност на решението в оспорената му част са за допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила и противоречие с материалния закон-отменителни основания по чл.146, т.3 и т.4 от АПК, аргументирани подробно в жалбата.

В о.с.з. пред АС-София град, жалбоподателят М. се явява лично и с адв.К., който поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ. При условията на евентуалност, ако съдът намери жалбата за неоснователна, оспорва искането на процесуалния представител на ответника за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът- директор на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване” в Министерство на финансите се представлява от юрисконсулт Г., която оспорва жалбата и моли за отхвърлянето ѝ, както и за присъждането на юрисконсултско възнаграждение.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в

производството по делото и не изразява становище за законосъобразността на оспорения отказ.

Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235 от ГПК, вр.чл.144 от АПК и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:

Производството е започнало с подаването на заявление, с вх. № У-ЗДОИ-2 / 03.01.2013 г. от М. К. М., журналист в българското национално „Д. радио“, с искане за предоставяне на достъп до обществена информация относно допълнителни възнаграждения на служителите на Министерството на финансите /МФ/ и второстепенните разпоредители - Агенция „Митници“, Националната агенция за приходите, Агенция за държавната финансова инспекция, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и Държавната комисия по хазарта, като ѝ бъде отговорено на следните въпроси: 1. През 2012 г., в министерството и второстепенните разпоредители към него, раздадени ли са допълнителни възнаграждения върху заплатата на служителите /под формата на бонуси или друг вид допълнителни стимули/? Ако отговорът е положителен, кога са получавани тези допълнителни стимули; 2.Получаван ли е допълнителен материален стимул в края на 2012 г.; 3.Какъв е общият размер на раздадените допълнителни възнаграждения и на базата на какви критерии определени служители са получавали допълнителни възнаграждения /бонуси/ и 4.Какъв е размерът на допълнителните възнаграждения, получени от ръководителите и техните заместници на съответните институции /министъра на финансите, зам.-министрите, директорите и председателите на съответните второстепенни разпоредители към министър на финансите/.

С Решение №4/17.01.2013 г. на директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в Министерство на финансите, в оспорената му пред съда част: по т.1 е предоставена следната информация: „Действалите преди 1 юли 2012 г. разпоредби на чл. 67, ал. 3, т. 6. чл. 88 от Закона за държавния служител, чл. 18, ал. 2, т. 3 от Закона за Националната агенция за приходите и чл. 1, ал. 4 от Постановление № 67 на Министерския съвет от 2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности предоставяха възможност при проявен професионализъм, личен принос при постигането на определена цел и при образцово изпълнение на служебните задължения да се получават допълнителни възнаграждения, обвързани с постигнати резултати от служителите. За служителите в съответните второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към министъра на финансите приложими бяха и отменените разпоредби на чл. 14, ал. 2-4 от Закона за митниците, чл. 11, ал. 3 и 4 от Закона за държавната финансова инспекция и чл. 16, ал. 2 от Закона за хазарта. С влизането в сила от 1 юли 2012 г. на нормативните промени, касаещи заплащането на служителите в държавната администрация, в разпоредбите на чл. 67, ал. 7. т. 5 и ал. 8-10 от Закона за държавния служител, чл. 107а, ал. 13, т. 5 и ал. 14 и 15 от Кодекса на труда, както и чл. 19, т. 5, чл. 24 и чл. 25 от Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация, приета с Постановление № 129 на Министерския съвет от 2012 г.. са регламентирани условията и редът за изплащане на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати. Същите се определят за точно и в срок изпълнение на поставените задачи, въз основа на оценка на структурните звена в министерството и на отделните служители, съгласно утвърдени Вътрешни правила,

които са достъпни за всички служители в министерството”; по т.3 „Определянето на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати се извършва при спазване на следните нормативни изисквания: Разходите за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати са в размер не повече от 30 на сто от разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски по бюджета на МФ. Размерът на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати, което отделен служител може да получи за една година, не може да надвишава 80 на сто от начислените му за съответната година основни заплати. Допълнителните възнаграждения за постигнати резултати се определят за точно и в срок изпълнение на поставените задачи, въз основа на оценка на структурните звена в МФ второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на финансите и отделните служители.” Видно от изложеното съдържание на т.3, в нея липсва отговор на въпрос 3 от заявлението, в първата му част, а именно: „Какъв е общият размер на раздадените допълнителни възнаграждения...”; по т.4 „По смисъла на § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за достъп до обществена информация и чл, 2, ал. 1 от Закона за защита на личните данни трудовите възнаграждения са елемент от финансовото състояние и в този аспект представляват лични данни. Съгласно изричната разпоредба на чл. 2, ал. 4 от Закона за достъп до обществена информация този закон не се прилага за достъпа до лични данни. Посочването на конкретни длъжности /респ. длъжностни лица/ би довело до индивидуализиране на съответните лица и разкриване на техните лични данни.”

Решението е съобщено на заявителя чрез изпращането му с препоръчано писмо с обратна разписка и получено на 21.01.2013 г., а жалбата до съда-лодадена на 01.02.2013 г.

В приетата по делото административна преписка е приложена и Заповед № ЗМФ-455/10.04.2012 г., с която заместник министър-председателят и министър на финансите С. Д. е делегирал правомощието си за вземане на решения за предоставяне или отказ за предоставяне на достъп до исканата информация по заявления за достъп до обществена информация, създавана или съхранявана МФ на директор на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване”.

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

Жалбата е допустима.

Подадена е срещу акт, който подлежи на оспорване по съден ред, от лице легитимирано да го оспори, в частта, която е неблагоприятна за него-чл.147 от АПК, вр.чл.40, ал.1 от ЗДОИ. Спазен е и преклузиният 14-дневен срок за подаването на жалба.

Разгледана по същество, жалбата е изцяло основателна.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени със ЗДОИ, който задължава сезирания с такова искане субект по чл.3 да се произнесе с мотивиран писмен акт, с който да предостави исканата информация, съотв. да постанови отказ за предоставянето ѝ. Решението му следва да е обусловено от преценката дали искането отговаря на изискванията за съдържание на чл.25, ал.1 от ЗДОИ; за форма на исканата информация-чл.26, ал.1, както и от преценката дали исканата информация е „обществена”, при положителна преценка- дали се дължи по реда на ЗДОИ.

Съгласно дефинитивно определеното в чл.2 от закона, обществена информация е

„всяка информация, свързана с обществения живот в РБ и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закон субекти”. По дефиницията на чл.9 ЗДОИ обществена е информацията, създавана и съхранявана от органите и техните администрации. В закона са разграничени два вида обществена информация-официална и служебна. Официална е онази информация, която се съдържа в актовете на държавни и общински органи, издавани в изпълнение на техните законово установени правомощия-чл.10 от ЗДОИ. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация и по повод дейността на органите и техните администрации-чл.11 от ЗДОИ.

По начало достъпът до обществена информация, независимо от вида ѝ-официална или служебна, е свободен. Основанията за отказ, уредени в ЗДОИ условно могат да се разделят на две групи:

Основанията в първата група обуславят оставянето на искането без разглеждане:1. Липса на задължителни реквизити в заявлението-чл.25, ал.2, вр.ал.1, т.1, 2 и 4 ЗДОИ; 2.Неуточняване на предмета на исканата информация, след предоставяне на възможност за това-чл.29, ал.2, вр.ал.1 ЗДОИ; 3. поисканите данни не се покриват с понятието за обществена информация по чл.2 ЗДОИ; 4. Наличие на предвиден в друг закон специален ред за търсене, получаване и разпространяване на обществена информация-чл.4, ал.1 ЗДОИ.

Основанията във втората група обуславят постановяване на отказ по същество и от своя страна могат да бъдат разделени в две подгрупи: 1.Специфични основания-относими към служебна обществена информация/чл.13, ал.2, вр.чл.37, ал.1, т.1, предл.2-ро от ЗДОИ/: когато информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение /мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации/ или 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/чл.13, ал.2 от ЗДОИ. Това ограничение отпада, ако е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на §1, т.6 от ДР на ЗДОИ, както и след изтичане на 2 години от създаването на такава информация/чл.13, ал.3 и ал.4 от ЗДОИ/; 2. Общите основания за отказ-относими, както към официалната, така и към и към служебната обществена информация. Общите основания за отказ са уредени в чл.37 от ЗДОИ и обхващат случаите, когато 1. исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон; 2. достъпът засяга интересите на трето лице; 3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца. Във всички случаи обаче задълженият по чл.3 от ЗДОИ субект дължи предоставяне на частичен достъп до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен /чл.37, ал.2 от ЗДОИ/, а в случаите на засягане интересите на трето лице, ограничението за предоставяне на исканата информация отпада изцяло, когато третото лице даде изрично писмено съгласие или въпреки липсата на такова съгласие е налице надделяващ обществен интерес.

В конкретния случай, съдът намира за необходимо на първо място да изложи, че при сравняване на поисканата с т.1 и т.3, в първата ѝ част, от заявлението информация, с тази, предоставена с т.1 и т.3 от решението, е очевидно, че в действителност такава не е предоставена. В тази част, решението съдържа подробно разяснение на условията за

предоставяне на допълнителни възнаграждения и приложимата за това правна регламентация, но не се съдържа ясен, недвусмислен и конкретен отговор на поставените въпроси, а именно дали през 2012 г. /цялата календарна година, а не само в края на същата година/ в министерството и второстепенните разпоредители към него са раздадени допълнителни възнаграждения /стимули/ и при положителен отговор, кога са били получени, съответно-какъв е общият размер на раздадените допълнителни възнаграждения. В този смисъл, решението в тази му част само привидно представлява положителен за заявителя акт. При осъществяване на дължимата от съда преценка на характера на акта /благоприятен или засягащ жалбоподателя/, както и на неговата законосъобразност, е ирелевантно дали тази привидност е създадена съзнателно с цел формалното /външно/ удовлетворяване на изискването на закона за предоставяне на поисканата обществена информация или не. При дължимост на поисканата обществена информация, за отмяната на акта е достатъчно обективното несъответствие между поисканото и предоставеното от органа.

Незаконосъобразно е и решението в частта му по т.4, с която изрично е отказано предоставяне на информация за това какъв е размера на допълнителните възнаграждения, получени от ръководителите и техните заместници на съответните институции /министъра на финансите, зам.-министрите, директорите и председателите на съответните второстепенни разпоредители към министъра на финансите. Съдът, в този състав, не споделя изложените от органа съображения, че е налице изключващата за предоставянето на поисканата информация забрана на чл. 2, ал. 4 от ЗДОИ, тъй като посочването на конкретни длъжности /респ. длъжностни лица/ щяло да доведе до индивидуализиране на съответните лица и разкриване на техните лични данни.

Съдът признава, че защитата на личните данни и неприкосновеност, от една страна и рисковете от ограничаване на информационната свобода, от друга, са ключови проблеми и, че закрилата на „лични данни” е от съществено значение за сигурността на основните човешки права, но намира, че в случая соченото от органа ограничение не е налице. Този свой извод, съдът обуславя със следните съображения:

1. Правото да се получава информация е основно човешко право, признато и гарантирано от българската Конституция и от няколко международни договори, подписани и ратифицирани от Република Б. /Международен пакт за граждански и политически права, Европейската конвенция за правата на човека/;

2. Действително, макар и от изключителна важност за съвременните демократични общества, правото на информация не е абсолютно и търпи ограничения. Държавата може да прибегне до инструменти за ограничаване на основни човешки права, ако защитата или осъществяването на други основни човешки права или свободи или защитата на други конституционни ценности не може да бъде постигната по друг начин. За да бъде ограничено някое основно човешко право не е достатъчно обаче това да се налага от защитата на други основни права и свободи, каквито са личните данни. Необходимо е и ограничението да отговаря на принципа за съразмерност-между важността на преследваната цел и нарушеното основно право трябва да има баланс;

3. Личните данни не винаги са защитени в еднакъв обем и по един и същи начин. Още през 1986 г. Европейският съд по правата на човека приема, че за разлика от частното лице, публичната фигура „неизбежно и съзнателно се излага на близко наблюдение на

всяка нейна дума и действие, както от журналистите, така и от цялото общество” /Л. в. А., решение от 08.07.1986 г./;

4. С Решение №4/26.03.2012 г. по к.дело №14/2012 г. и КС на Република Б. сочи, че защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности, е много по-занижена в сравнение със защитата, от която се ползват останалите граждани;

5. Законодателен израз на същия принцип е и Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, определящ кръг от лица, които поради длъжността, която са приели да изпълняват, следва да обявят данните за своето имущество в регистъра на Сметната палата. С разпоредбата чл.3, ал.1, т.5 /нова- ДВ, бр. 30 от 2013 г. , в сила от 26.03.2013 г./ от същия закон, изрично е установено и задължението на лицата по чл. 2, ал. 1 да декларират в публичния регистър доходите за заеманата длъжност, получени през предходната календарна година;

6. Предоставянето на информация за получените допълнителни възнаграждения и стимули /ако такива са били получени/ от министъра на финансите, зам.-министрите, директорите и председателите на съответните второстепенни разпоредители към министъра на финансите, във време на финансова и икономическа криза за страната и при направените в публичното пространство противоречиви изявления на министър-председателя /14.03.2013 г.- www.mediapool.bg/ и министъра на финансите по този въпрос, според съда обуславя наличието на "надделяващ обществен интерес" по смисъла на § 1, т.6 от ДР на ЗДОИ. С нея се цели и предоставянето й обективно ще доведе до повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл.3 от ЗДОИ.

7. Исканата информация дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение не само относно дейността на задължените по закона субекти, но и за личния морал на лицата, заемащи публична длъжност и истинността на публичните им изявления по въпроса за получаваните допълнителни възнаграждения и стимули. Още повече това е важно при предизвикания в обществото сериозен дебат по този въпрос и съществуващото съмнение относно действително положение. /Така: [btvnews.bg- 30.04.2013 г.](http://btvnews.bg-30.04.2013) „През 2009 г. 608 служители на министерството са получили общо над 6 млн. лв. допълнително, което прави средно по 823,39 лева на служител на месец. През следващата година парите, раздадени допълнително на точно 593 работещи във финансовото ведомство, са общо над 5,4 млн. лв., или по 767, 70 лева на човек месечно. През 2011 г. Д. е дал над 4,8 млн. лв. бонуси на 610 свои служители, а през 2012 г. парите надхвърлят 5,8 млн. лв. и са за 606 работещи в Министерството на финансите”; www.dnes.bg-13.12.2012<http://www.dnes.bg-13.12.2012/> г. „ МС раздаде 74 млн лв бонуси...”/.

С оглед на изложеното, съдът обуславя крайния си извод, че жалбата е основателна и следва да бъде уважена изцяло.

Независимо от изхода на спора, предмет на делото, разноси на жалбоподателя /чл.143, ал.1 от АПК/ не могат да бъдат присъдени, поради липса на искане спрямо съда за това /чл.126 от АПК/ .

С оглед на гореизложеното и на основание чл.172, ал.2 и чл.173, ал.2 от АПК, Административен съд-София град, II отделение, 23-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ, по жалба на М. К. М., Решение №4/17.01.2013 г., издадено от директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване” в Министерство на финансите, **в оспорената му част:** по т.1 и т.4, изцяло и по т.3, в първата ѝ част, а именно: „ Какъв е общият размер на раздадените допълнителни възнаграждения...”.

ВРЪЩА ДЕЛОТО КАТО ПРЕПИСКА за произнасяне в отменената част на Решение №4/17.01.2013 г., съобразно дадените от съда в мотивната част на решението указания по тълкуването и прилагането на закона, **В 14-ДНЕВЕН СРОК ОТ ВЛИЗАНЕТО НА РЕШЕНИЕТО В СИЛА.**

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

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд на РБ в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: