

РЕШЕНИЕ

№ 3858

гр. София, 29.01.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав, в
публично заседание на 22.12.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антоанета Аргирова

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **11962** по описа за **2025** 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 жалба от П. С. С., чрез пълномощника адв. С. К. – САК, срещу Решение рег. №ЗД-189/21.11.2025 г. на главения секретар на Министерство на околната среда и водите (МОСВ), с което му е отказано предоставянето на достъп до информация по Заявление за достъп до обществена информация с вх. №ЗДОИГ – 128/14.10.2025 г. по регистъра на МОСВ.

Наведените основания за оспорване са за допуснати съществени нарушения на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби, както и несъответствие с целта на закона по смисъла на чл. 146, т. 3, т. 4 и т. 5 АПК. Иска се отмяната на оспорения отказ и връщане на преписката на органа за произнасяне, съобразно задължителните указания на съда.

В съдебно заседание пред АССГ, процесуалният представител на жалбоподателя - адв. К. поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ. Заявява искане за присъждане на разноски, за които прилага списък по чл.80 от ГПК във вр. чл.144 от АПК. Допълнително съображения за

основателност на жалбата излага и в депозираните писмени бележки.

Ответникът- главния секретар на МОСВ, чрез процесуалния представител - юрк. Ц. изразява становище за неоснователност на подадената жалба и моли за отхвърлянето ѝ. Допълва, че не са налице доказателства относно твърдението, че всяка държава членка е публикувала идентична методика и идентични насоки за осъществяване на риск базирани верификации. Заявява искане за присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение. Подробни съображения излага в представените по делото писмени бележки от 27.11.2025 г.

Административен съд София- град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, 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:

Със заявление, вх. № ЗДОИГ-128/14.10.2025 г., постъпило чрез електронната поща, П. С. е поискал от МОСВ достъп до следната обществена информация:

„Публичен електронен масив или информационен портал, електронна страница на Министерството на околната среда и водите, Главна дирекция „ Оперативна програма Околна среда “или др. такъв, на който е налице възможност за запознаване в пълнота с утвърдената Методология, установените в същата показатели, общи и специални рискови фактори, критерии за формиране на оценка/резултат, особени обстоятелства имащи отношение към категоризиране на административна преписка като такава попадаща в обхвата на Методологията или обратно, изключваща приложение на същата, информация относно осъществени процедури по оценка на риска, резултатите от които са били ползвани като основание за установяване на конкретни категории рискове и показатели в Методиката, информация относно съобразяване на резултатите от осъществената оценка на риска с Плана за административни проверки и проверки на място по ПОС 2021-2027 г.

Поискал е и да му бъдат предоставени следните документи:

1. Методология за осъществяване на управленски проверки съгласно чл. 74 (2) от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за въвеждане на риск - базирани верификации (Методологията). В заявлението е посочена желаната форма за получаване на информацията - по електронен път на посочен имейл адрес или интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните.

2. Заповед на РУО на ПОС 2021-2027 за утвърждаване на процесната Методология;
3. Доклади от проведени процедури по оценка на риска във връзка с въведения модел на риск - базирана верификация без посочване на индивидуализираща и персонифицираща информация за включените в работната група по оценка служители от МОС и външни лица.
4. План за административна проверка и проверка на място по Програма „Околна среда“ 2021-2027 г.“

Заявителят е посочил предпочитана форма за предоставяне на достъп до исканата информация: „Копия, предоставени по електронен път на посочената в адрес за кореспонденция електронна поща - [електронна поща] или интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани исканите документи и данни”.

По заявлението е издадено оспореното в пределите на настоящото производство Решение рег. №ЗД-189/21.11.2025г. на главения секретар на МОСВ, с което се отказва предоставяне на достъп до поисканата обществена информация, търсена със заявление за достъп до обществена информация с вх. № ЗДОИГ-128/14.10.2025 г. Отказът е постановен по съображения, че документите по т. 1, т. 2 и т. 4 от заявлението, до които се търси достъп (а именно - методологията по т. 1, заповедта за утвърждаването ѝ по т. 2 и плана за проверка по т. 4) представляват “вътрешнослужебни актове ” (по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК) - актове, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал съответния акт. В случая с тях се създавали задължения за държавните служители, имащи отношение към дейността на РУО на ПОС 2021-2027 г. и изпълняващи държавната си служба в ГД „Оперативна програма “Околна среда” при МОСВ (чл. 33 от Устройствения правилник на МОСВ, обн. ДВ. Бр. 80 от 6 октомври 2017 г.). Посочено е, че тази информация е свързана с оперативната подготовка на актовете (чл. 64 ЗУСЕФСУ) на УО на ПОС 2021-2027 г. и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ). Обществото можело да си я набави от издадените актове от УО на ПОС 2021-2027 г., които щели да съдържат в себе си и онази информация, достъпът до която е ограничен на това основание. Органът е приел, че не е налице „надделяващ обществен интерес“ (по арг. от чл. 13, ал. 4 ЗДОИ, вр. § 1, т. 6 ДР на ЗДОИ). Посочил е, че разкриването на исканата информация и осигуряването на достъп до нея на заявителя би могло да доведе до реален риск за ефективното функциониране на системата за управление и контрол в дейността на УО на ПОС 2021-2027 г., тъй като ще позволи на потенциални бенефициенти или външни лица да предвиждат и заобикалят контролните механизми, ще компрометира обективността и неочаквания характер на проверките,

ще изложи на риск защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и на държавния бюджет, ще компрометира мерките за предотвратяване на риска от измами и нередности, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Прието е също, че предоставянето на информацията би противоречало на принципа за „осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация (чл. 6, ал. 1, т. 3 ЗДОИ) и на принципа „гарантиране на сигурността на обществото и държавата“ (чл. 6, ал. 1, т. 6 ЗДОИ), като отказът да се предостави достъп обезпечава забраната по чл. 5 ЗДОИ.

В изпратената на съда и приета по делото адм. преписка се съдържа Заповед № РД -42/16.01.2025 г., с която министъра на околната среда и водите, на основание чл.28, ал.2 от ЗДОИ е делегирал правомощията си по ЗДОИ на главния секретар на МОСВ.

При така приетото за установено от фактическа страна, съдът обуславя следните правни изводи: Преценката за допустимост на жалбата е осъществена с определението от з.з. на 18.11.2025 г. за насрочване на делото в открито съдебно заседание и не е налице изменение на обстоятелствата, което да налага повтарянето ѝ от съда.

Разгледана по същество, жалбата е основателна, по следните съображения:

Обжалваният административен акт е издаден от компетентен орган -главния секретар на МОСВ по делегация. Министъра на околната среда и водите е задължен субект по ЗДОИ (чл. 3, ал. 1), който в съответствие със законово установената в чл.28, ал.2 ЗДОИ възможност, с издадената от него Заповед № РД -42/16.01.2025 г., е делегирал на главния секретар правомощията си да взема решения за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация.

Спазена е установената форма за административния акт-чл.59, ал.2, вр. ал.1 от общия процесуален закон-АПК, доколкото в специалния приложим закон-ЗДОИ не е предвидено нещо различно. Актът е в писмена форма, посочено е наименованието на органа, който го издава, наименованието на акта, изложени са фактическите и правни основания, послужили за издаването му.

Критерият за същественост на процесуалните нарушения на административнопроизводствените правила е дали те са могли да повлияят или не на материалната законосъобразност на административния акт. Такива нарушения също не се констатира от съда при осъществения контрол за законосъобразност по чл.146, т.3 от АПК.

Отказът за предоставяне на търсената със заявлението информация е материално незаконосъобразен, по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ определя като обществена по смисъла на закона 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. Приложимостта на реда за достъп по ЗДОИ е обусловена от принадлежността на исканите данни към категорията „обществена информация“ по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

Несъмнено поисканата със заявлението от 14.10.2025 г. информация е служебна обществена по см. на чл.11 от ЗДОИ и е създадена и се съхранява във връзка с официалната информация по повод дейността на задължения по чл. 3 от ЗДОИ субект.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен, като в ал. 2 са предвидени случаите при които достъпът до такава информация може да бъде ограничен:

1. 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/; 2. информацията 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. В процесния случай съдът намира, че тези предпоставки за ограничаване на достъпа до исканата информация не са налице.

В нито една от изброените хипотези не е предвидено като основание за отказ да бъде предоставена служебна обществена информация поради това, че представлява вътрешно-служебен акт. Посочените документи - методологията за риск-базирано управленски проверки, заповедта за утвърждаването ѝ и планът за проверки - представляват вътрешноведомствени организационни актове, чрез които управляващият орган организира и упражнява своите законови правомощия по управление и контрол на средствата по програмата. Те имат самостоятелно значение, не са мнения, препоръки или проекти, а приети актове на органа, по които администрацията е длъжна да се ръководи.

ЗУСЕФСУ урежда управлението, мониторинга и контрола на средствата от ЕС и изрично като основна цел е заложено прозрачното и законосъобразно използване на тези средства. В чл. 81, ал. 3 от Наредба Н-5 от 29 декември 2022 г. за определяне на правилата за извършване на плащания, за верификация и счетоводно отчитане на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по програмите е записано, че преди извършване на управленски проверки управляващият орган изготвя методология за оценка на риска и установява процедури за

управленски проверки на базата на оценка на риска.

Методологията за риск-базирани управленски проверки определя правилата и критериите, по които управляващият орган упражнява възложените му правомощия по верификация и контрол на разходите по програмата, като методологията като документ е самият приет от органа акт, по който служителите на ГД „ОПОС“ са длъжни да се ръководят при извършването на проверки. Методологията освен това е елемент от системата за управление и контрол, която по смисъла на европейското законодателство подлежи на одит и прозрачност. По Методологията се правят реални проверки, верифицират се средства и се засягат пряко права и интереси на бенефициерите, което затвърждава самостоятелното ѝ значение.

Докладите от оценка на риска, представляват служебна обществена информация, създадена във връзка с осъществяването на законово възложените правомощия на управляващия орган по ЗУСЕФСУ и Регламент (ЕС) 2021/1060 за управление и контрол на средствата от ЕС. Те имат самостоятелно значение, тъй като на тяхна основа се определя моделът за риск - базирани верификации, планират се проверки и се актуализират елементи от системата за управление и контрол. Поради това същите няма как да бъдат определени като административнопроизводствени волеизявления на административния орган.

Съгласно чл. 74 §2 Регламент 2021/1060 изрично е възложено на УО да извършва проверки на управлението, като тези проверки са риск - базирани и основани на предварително идентифицирани рискове, изложени писмено. Проверките на управлението включват административни проверки по отношение на заявления за плащане, предявени от бенефициерите и проверки на място на операциите.

Планът за проверки по т. 4 от заявлението представлява организационно решение на управляващия орган относно това по какъв начин, в какъв времеви диапазон и в какъв обхват ще упражнява правомощията си по контрол и верификация; разпределя ресурс, определя приоритети, определяйки начина, по който ще бъдат третирани различните бенефициери. По своя характер представлява вътрешноведомствен организационен акт, отличаващ го също от дадената му от органа квалификация на „вътрешнослужебен акт“. И тук не става дума за подготвителен документ в смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ (мнения, препоръки, становища), а за взето вече управленско решение, което се прилага и от което зависи дали и как ще бъде проверен конкретен проект.

С оглед характера и предназначението на заповедта за утвърждаване на Методологията,

административният орган неправилно приема, че е последната няма самостоятелно значение. Заповедта е вътрешен акт, регламентиращ задълженията на служителите на специализираната администрация – ГД „ОПОС“ по изпълнението на методологията и въвеждането на последната в действие, не подготвя издаването на конкретни актове и следователно има самостоятелен характер.

Предвид изложеното изводът на административния орган, че информацията търсена със заявлението е свързана с оперативната подготовка на актовете на УО на ПОС 2021-2027 г. и няма самостоятелно значение е в противоречие с материалноправните разпоредби на закона. Под „оперативна подготовка на актовете“ по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ следва да се разбира вътрешният процес по формиране на волята на органа - изготвяне на проекти, вътрешни бележки, мнения, препоръки, становища и консултации, които само подпомагат изработването на бъдещ акт и нямат самостоятелно значение, т.е. не съдържат окончателна воля на органа и не поражда външно действие. Окончателно приетите актове (напр. утвърдена методология, заповед, план за проверки) по дефиниция не са част от оперативната подготовка и следователно няма как да намира приложение ограничението по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ.

Смисълът на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е да се ограничи достъпа до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и реално и съдържателно няма самостоятелно значение, защото обществото може да си я набави от издадените актове от органа. В противен случай, ако няма издаден краен акт, подготвен от такава информация и съдържащ я в себе си, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, заявителите фактически са лишени изцяло от достъп до тази информация. Ето защо като приема, че е налице хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ за отказ за предоставяне на достъп до поисканата обществена информация, административният орган постановява решение в нарушение на материалния закон.

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. Конституционният 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 Конституционният 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 Конституционният 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.

Според съда е налице и надделяващ обществен интерес по смисъла на пар.1, т.6 от ДР на ЗДОИ- с предоставяне на информацията ще се повиши прозрачността и отчетността на органа. Предоставянето на информацията най-сетне, съответства и на изискването за предвидимост, установено като основен принцип в чл.13 от АПК- „административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му.“

Въз основа на изложеното, Решение рег. №ЗД-189/21.11.2025 г. на главения секретар на Министерство на околната среда и водите е постановено при осъществяване на отменителните основания по чл. 146, т. 4 и т. 5 АПК. На основание чл. 173, ал. 2 от АПК административната преписката следва да бъде върната на административния орган за произнасяне по заявлението с надлежен акт, съответен на указанията по прилагането на закона, дадени по-горе.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал. ал.1 от АПК, жалбоподателят има право на разноски. Правото е своевременно упражнено, като преди приключване на устните състезания по делото е поискано присъждането им (чл.81 ГПК, вр.чл.144 АПК). Доказаните разноски са в размер на 1210 лева (618,66 евро) - 10 лева, която сума възлиза на (5,11 евро) заплатена дължима държавна такса и 1200 лева - 613,55 евро, превалутирани съгласно чл.12 и чл.13 от от Закона за въвеждане на еврото в Република България и представлява заплатено адвокатско възнаграждение за защита,

осъществена от един адвокат. Съдът намира, че този размер на възнаграждение е обоснован предвид обстоятелствата по конкретното дело, вкл. и при съобразяване с обстоятелството, че решението е издадено на 21.11.2025 г., а 14-дневният срок за произнасяне е изтекъл още на 29.10.25 г. Последното е довело необходимостта от подаването на жалба срещу мълчалив отказ, по която е образувано настоящото дело, уточнява впоследствие на предмета на делото и организиране на защита срещу изричния отказ. По тези съображения, възражението на ответника за прекомерност на заплатеното от жалбоподателя адвокатско възнаграждение се явява неоснователно.

Воден от гореизложеното и на основание чл.172, ал.2, чл.173, ал.2 и чл.143, ал.1 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 23-ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ, по жалба от П. С. С., Решение рег. №ЗД-189/21.11.2025г. на главния секретар на Министерството на околната среда и водите, с което му е отказано предоставянето на достъп до информация по Заявление за достъп до обществена информация с вх. №ЗДОИГ – 128/14.10.2025 г. по регистъра на МОСВ.

ИЗПРАЩА преписката на главния секретар на МОСВ за ново произнасяне по заявление за достъп до обществена информация с вх. №ЗДОИГ – 128/14.10.2025 г. по регистъра на МОСВ, съобразно дадените в мотивите към решението указания по прилагането на закона, В 10-ДНЕВЕН СРОК от съобщаването.

ОСЪЖДА Министерство на околната среда и водите да заплати на П. С. С. с ЕГН [ЕГН] сумата в размер на 1210 лева- 618.66 евро (шестстотин и осемнадесет евро и шестдесет и шест евро и шестдесет и шест цента), разноски по делото.

Решението е окончателно и не подлежи на касационно оспорване (чл.40, ал.3 ЗДОИ).

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него.

СЪДИЯ:

