

# РЕШЕНИЕ

№ 3436

гр. София, 26.05.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,**  
в публично заседание на 12.05.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Татяна Жилова**

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разгледа дело номер **11251** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл.145 - чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл.56, ал.4 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ).

Образувано е по жалба на бригаден генерал П. И. А., подадена чрез пълномощника му адвокат С. Ч.-Н., срещу Заповед №ОХ-784 от 30.09.2020г. на министъра на отбраната.

С оспорения административен акт е ограничен достъпът на жалбоподателя до класифицирана информация, забранен е достъпът до зоните за сигурност клас I и е разпоредено влизането в зоните за сигурност клас II да се осъществява само с придружител от дирекция „Отбранителна политика и планиране“.

Жалбоподателят П. И. А. оспорва заповедта като незаконосъобразна. Счита, че при издаване на заповедта е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като е издадена самоцелно, без да подготвя разрешаването на друг правен въпрос или издаването на друг акт, но същевременно засяга съществено негови законни интереси и права, включително правото му на труд. Сочи, че към момента на издаване на оспорената заповед издаденото му разрешение за достъп до класифицирана информация до ниво „строга секретно“ по реда на ЗЗКИ е още валидно, тъй като не е изтекъл срокът, за който е издадено, нито е отнето по предвидения ред. Сочи също така, че са му издадени сертификати за достъп до класифицирана информация на Европейския съюз „EU Top S.“ и на НАТО „С. Top S.“, които също са валидни и не са отнети към датата на

издаване на оспорената заповед. Като съществено нарушение на административнопроизводствените правила жалбоподателят сочи също и обстоятелството, че в оспорената заповед не е посочено нивото, до което се ограничава достъпа му, и по този начин той е лишен на практика от възможността да изпълнява трудовите си функции и задълженията си по длъжност, тъй като дори допускането в сградата на министерството трябва да става с придружител – обстоятелство, което освен това уронва честта и достойнството му. Счита, че по същество оспорената заповед има последиците на акт за отстраняване от длъжност и освен това пречатства възможността да заеме длъжността на военен съветник в Делегацията на ЕС в М., считано от 01.10.2020г., за която е бил одобрен след проведен конкурс. Жалбоподателят твърди, че заповедта е издадена в противоречие с материалноправните разпоредби на закона без да са налице фактическите основания за издаването ѝ. Жалбоподателят счита, че заповедта не съответства на целта на закона и е издадена в нарушение на принципа за съразмерност и пропорционалност при упражняване на правомощията на административния орган. В съдебното заседание жалбата се поддържа лично от жалбоподателя и от адв.Ч.- Н.. Заявена е претенция за разноски по представен списък.

Ответникът – министърът на отбраната, чрез процесуалния си представител юрисконсулт Г., оспорва жалбата като недопустима. Счита, че заповедта попада в приложното поле на чл.21, ал.5 от АПК, поради което не подлежи на съдебен контрол. Претендира възнаграждение за процесуален представител.

СЪДЪТ, след преценка на доводите на страните и събраните по делото доказателства, установи следното:

Жалбата е процесуално допустима като подадена в срока по чл.149, ал.1 от АПК от адресата на акта. Въпросът с допустимостта на жалбата е разрешен с Определение №695 от 20.01.2021г. на Върховния административен съд, постановено по адм.д.№247/2021г. Оспорената заповед има характер на краен административен акт, постановен в самостоятелно производство, поради което подлежи на съдебен контрол като индивидуален административен акт и не попада в хипотезата на чл.21, ал.5 от АПК.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Установени факти:

Съдът установява фактическата обстановка въз основа на представената административна преписка и събраните писмени доказателства.

Към момента на издаване на оспорената заповед жалбоподателят заема длъжност по щат А-918 в дирекция „Отбранителна политика и планиране“ на Министерството на отбраната, както е посочено в заповедта.

На жалбоподателя е издадено Разрешение за достъп до класифицирана информация рег.№6404/13.11.2017г., до ниво „Строго секретно“, валидно до 13.11.2020г.

На 05.12.2017г. на жалбоподателя са издадени и сертификати за достъп до класифицирана информация на Европейския съюз „EU Top S.“ и на НАТО „С. Top S.“, валидни до 13.11.2020г. По делото няма данни издаденото разрешение за достъп до национална класифицирана информация и сертификатите за достъп до чуждестранна класифицирана информация да са отменени от органа, който ги е

издал, преди изтичането на срока, за който са издадени.

Жалбоподателят е бил одобрен от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) за назначаване и командироване като военен съветник в Делегацията на ЕС в М. за срок от две години с възможност за удължаване на мандата, считано от 01.10.2020г. Това обстоятелство не е спорно между страните и се потвърждава от писмо с изх.№Пв19-34/11.09.2020 от постоянния представител на Република България към ЕС (вх.№ЕС-673/11.09.2020г. по описа на регистратурата на Министерството на отбраната). В предходна грама реф.№ЕС-И-58/30.07.2020г. до постоянния представител на РБ в ЕС заместник-министърът на отбраната е потвърдил съгласието си жалбоподателят да бъде командирован в качеството си на експерт на посочената длъжност.

На 16.09.2020г. заместник-председателят на Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС) е издал Отказ за достъп до класифицирана информация №346 за ниво на класификация „Секретно“ във връзка с чл.40, ал.1, т.6 от ЗЗКИ – лицето не е надеждно от гледна точка на сигурността.

Във връзка с издадения отказ за достъп до класифицирана информация министърът на отбраната е отправил запитване до Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ) с изх.№20-26-278/29.09.2020г. дали с отказа се прекратява действието на издаденото разрешение за достъп до национална класифицирана информация и до чуждестранна класифицирана информация на ЕС и НАТО и необходимо ли е ограничаване на достъпа до информация докато трае процедурата по обжалване на отказа.

Въпреки че е отправил запитване министърът на отбраната не е изчакал отговора на ДКСИ, а още на следващия ден е постановил оспорения административен акт, с който е ограничил достъпа на жалбоподателя до класифицирана информация без да посочи нивото, за което се ограничава, нито срока на ограничението, и е разпоредил жалбоподателят да не бъде допускан до зоните за сигурност клас I, а до зоните за сигурност клас II да бъде допускан само с придружител.

С писмо изх.№АИ-4037/08.10.2020г. председателят на ДКСИ е отговорил на запитването на министъра на отбраната, като е дал указания, че достъпът до класифицирана информация на жалбоподателя следва да бъде ограничен на основание чл.56, ал.4 от ЗЗКИ в периода на процедурата по обжалване на отказа за достъп до класифицирана информация.

#### Правни изводи:

При така установената фактическа обстановка съдът, извършвайки пълна проверка по всички основания за законосъобразност на административния акт съобразно чл.146 от АПК, обосновава извод за незаконосъобразност на оспорената заповед поради нарушаване на изискването за съдържание на акта, допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, нарушване на материалния закон и несъответствие с целта на закона.

Обжалваната заповед е издадена от материално компетентен орган по чл.31, ал.1 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ) във връзка с чл.20, ал.1 от ЗЗКИ.

Заповедта е издадена в писмена форма, но в съдържанието ѝ не са посочени фактическите основания за издаването ѝ, което е императивно изискване на закона – чл.59, ал.2, т.4 от АПК. Фактическите основания за издаване на административния

акт са задължителен реквизит на акта, съставлявайки неговите мотиви, и следва да бъдат посочени, за да се прецени съотносимостта им към правното основание. В случая мотивите за издаването на оспорената заповед не се съдържат в каквито и да е било други документи, част от административната преписка, нито пък самата заповед препраща към други документи, за да се приложи тълкуването на закона, дадено в Тълкувателно решение № 16/31.03.1975 г. на ОСГК на Върховния съд на Република България, и да се преодолее липсата на мотиви в издадения акт. Посоченото тълкувателно решение допуска мотивите към административния акт да бъдат изложени и отделно от самия акт в друг документ, ако изхождат от същия административен орган, който е издал акта. Такъв документ липсва. Излагането на фактически и правни основания в административния акт е от съществено значение, тъй като само по този начин както адресатът на акта, така и съдът при осъществяване на съдебен контрол за законосъобразност, могат да установят кои са конкретните факти, въз основа на които административният орган е счел, че следва да упражни предоставените му властнически правомощия – налице е отменителното основание по чл.146, т.2 от АПК.

В съдебната практика се споделя принципното становище, че мотивите на акта могат да се извличат от представената административна преписка. Това налага да се обсъди представеният с административната преписка отказ за достъп до класифицирана информация, въпреки че не изхожда от същия административен орган, а от ДАНС, като евентуално фактическо основание за издаване на оспорената заповед. Дори и да се приеме, че отказът на ДАНС е фактическото основание за издаване на оспорената заповед, то тя се явява незаконосъобразна по останалите основания по чл.146 от АПК.

Едно от условията по чл.40 от ЗЗКИ за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация е лицето да отговаря на изискванията за надеждност – ал.1, т.6. А когато в последствие, след като е издадено разрешението за достъп, се установи, че лицето не отговаря на изискванията по чл.40, ал.1, е налице основание за отнемане на издаденото разрешение съгласно чл.59, ал.1, т.1 от ЗЗКИ. Разпоредбата на чл.56 от ЗЗКИ урежда хипотезата, в която за лице, на което е издадено разрешение за достъп до класифицирана информация, са станали известни нови факти и обстоятелства, които поставят под съмнение неговата надеждност – в този случай служителят по сигурността на информацията извършва проверка на тези факти и обстоятелства. Съгласно чл.56, ал.4 от ЗЗКИ в хода на проверката ръководителят на организационната единица може да ограничи достъпа на проучваното лице до съответното ниво на класифицирана информация, като своевременно уведомява за това органа, издал разрешението. Разпоредбата на чл.56, ал.4 от ЗЗКИ въвежда една временна мярка, чиято цел е да се сведе до минимум риска от злоупотреба с класифицирана информация за времето на приключване на проверката. В случая липсват данни за извършвана проверка. Издаденият от ДАНС отказ не може да се приравни на започване на проверка и не придава на жалбоподателя качество на проверявано или проучвано лице. Освен това отказът предхожда заповедта за ограничаване на достъпа – следователно тя не може да е издадена във връзка с разширеното проучване по чл.48 от ЗЗКИ и не може да е част от това административно производство.

Като привременна мярка, заповедта по чл.56, ал.4 от ЗЗКИ следва да е ограничена със срок – до приключване на проверката или съответно до издаване на

акт по чл.59 от ЗЗКИ. В случая обаче, не е посочен срок на ограничението. По същество с оспорената заповед възникват същите последици, каквито с акта по чл.59 от ЗЗКИ, което е недопустимо, тъй като разрешението за достъп до класифицирана информация може да се отнеме само от органа, който го е издал, но не и от ръководителя или служителя по сигурността на информацията в организационната единица. При липса на последващ акт по чл.59 от ЗЗКИ, издаденото разрешение със срок на валидност до 13.11.2020г. остава в сила, а постановеният отказ за достъп до класифицирана информация няма правно значение до изтичането на този срок.

Съществено нарушение на закона е и обстоятелството, че не е посочено нивото на класификация, за което е ограничен достъпът. Разрешението на жалбоподателя е за най-високото ниво по чл.28, ал.1 от ЗЗКИ – “строго секретно“. Последващият отказ е за ниво „Секретно“, по аргумент от по-силното основание това означава, че и достъпът до ниво „Строго секретно“ е ограничен, но достъпът до по-ниските нива „Поверително“ и „За служебно ползване“ - не. Като не е посочил в оспорената заповед нивото на класификация, за която се налага ограничението, министърът на практика е ограничил достъпа на жалбоподателя до всички нива, включително и до най-ниското ниво „за служебно ползване“ – извод, който се потвърждава и от разпореждането жалбоподателя да се допуска само до зоните за сигурност клас II и то само с придружител. Никъде в административната преписка не се съдържат данни защо се налага такова съществено ограничение. Нарушен е основният принцип за съразмерност при упражняване на правомощията на административния орган, прогласен в чл.6, ал.1 и ал.2 от АПК: Административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Нарушението на основния принцип на административния процес е съществено процесуално нарушение. Съдът споделя разбирането, че нарушението е съществено тогава, когато има пряко отражение върху волеизявлението на административния орган и предопределя крайния резултат, както е в настоящия случай – отменително основание по чл.146, т.3 от АПК.

Привременната мярка по чл.56, ал.4 от ЗЗКИ може да се налага само в рамките на текуща проверка срещу лице с разрешен достъп до приключване на проверката. В настоящия случай това обстоятелство не е налице, следователно заповедта се явява издадена без фактическо основание, което я прави незаконосъобразна като издадена в противоречие с материалния закон – отменително основание по чл.146, т.4 от АПК. Указанията на ДКСИ за издаване на заповед по чл.56, ал.4 от ЗЗКИ са неотнормирани към предмета на спора. На първо място, те са дадени след като ответникът вече е издал оспорения акт, съответно не са били взети предвид от него. На второ място, те нямат обвързващо значение, тъй като ответникът в качеството си на ръководител на организационната единица е самостоятелен при вземането на решенията си. И не на последно място, указанията са *contra legem* и не са съобразени с целта на закона. Привременната мярка по чл.56, ал.4 от ЗЗКИ няма за цел да защити сигурността на информацията при направен отказ да се издаде разрешение или при отнемането му – тази цел законодателят е постигнал, като в чл.68, ал.3 от ЗЗКИ е допуснал предварително изпълнение на тези актове независимо от обжалването им. Оспорената заповед не съответства на целта на закона да обезпечи сигурността на информацията по време на текуща проверка, тъй като такава проверка няма, а с нея се постига друга

цел – на практика безсрочно и пълно отнемане на разрешението за достъп, което е извън компетентността на ответника, ergo налице е и отменителното основание по чл.146, т.5 от АПК.

#### Разноски:

При този изход на правния спор разноските са в тежест на ответника. На основание чл.143, ал.1 от АПК ответникът следва да заплати на жалбоподателя разноски в размер на 630 лева, представляващи държавна такса и заплатено адвокатско възнаграждение, установени с представени по делото платежни документи. Разноските следва да бъдат заплатени от бюджета на Министерството на отбраната.

По изложените съображения и на основание чл.172, ал.2 от АПК Административен съд София-град, Второ отделение, 38-и състав,

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед №ОХ-784 от 30.09.2020г. на министъра на отбраната.

ОСЪЖДА Министерството на отбраната да заплати на П. И. А. разноски в размер на 630 (шестстотин и тридесет) лева.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена чрез Административен съд София-град в 14-дневен срок от съобщаването му.

#### СЪДИЯ: