

# РЕШЕНИЕ

№ 2063

гр. София, 28.03.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 72 състав,**  
в публично заседание на 15.12.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Ева Пелова**

при участието на секретаря Зорница Димитрова, като разгледа дело номер **6415** по описа за **2021** 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. 40, [ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация \(ЗДОИ\)](#).

Образувано е по жалба на Д. Ц. А., чрез пълномощника адв. Д., срещу т. 17 от уведомление изх. № 95-00-37/03.06.2021г., издадено от Директора на дирекция „Правни дейности“ / упълномощено лице по ЗДОИ със заповед № ЛС-04-150/14.05.2021г. на министъра на правосъдието /, с което е отказано частично предоставянето на обществена информация, по заявление вх.№ 95-00-37/19.05.2021г., а именно да й бъдат предоставени докладите от проведените планови проверки в затворите, затворническите общежития, поправителни домове и арестите, проведени в периода 01.01.2017г. – 30.04.2021г., със заличени лични данни.

В съдебно заседание жалбоподателя редовно призован, се представлява от адв. Д., която моли съдът да отмени оспореното писмо в обжалваната част, като неправилно и незаконосъобразно, постановено при нарушение на материалния закон и несъответствие с целта на ЗДОИ. В представено писмено становище се сочи, че исканият достъп до обществена информация, ще допринесе за съставянето на собствено мнение, относно дейността на задължения субект. Излагат се аргументи, че ответника неправилно е квалифицирал процесната информация като повторно използване по смисъла на чл.2а от ЗДОИ. Сочил се, че същата е налична в министерството на правосъдието и като недостъпна посредством други източници, следва да се предостави по реда, предвиден в ЗДОИ. Прави се искане оспорения

отказ да бъде отменен, претендират се разноски, съгласно представен списък.

Ответникът – Директора на дирекция „Правни дейности“ - упълномощено лице по ЗДОИ със заповед № ЛС-04-150/14.05.2021г. на министъра на правосъдието, редовно призован, изпраща процесуален представител, който счита, че постановения отказ е правилен и законосъобразен, придържа се към аргументите, изложени в придружителното писмо по изпращане преписката в съда. В депозираните писмени бележки се посочва, че липсва правен интерес от оспорването, доколкото е предоставен достъп до поисканата обществена информация, а отделно от това изрично е посочено, че последната не се създава и съхранява от министерство на правосъдието. Сочи се, че исканата информация не е обществена, тъй като не попада в разпоредбата на чл.2, ал.1 от ЗДОИ, доколкото не е свързана с обществен живот. Възприема се тезата, че обществената информация следва да се възприеме като данни или сведение, но не касае предоставянето на конкретни документи. Излагат се аргументи за наличие на хипотезата на чл.41а, ал.2 от ЗДОИ. Прави се искане за отхвърляне на жалбата, претендират се разноски за юрисконсултско възнаграждение. Съдът, след като обсъди доводите на страните и събраните по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

На 19.05.2021г., жалбоподателят депозирал до министъра на правосъдието заявление за достъп до обществена информация, с искане да й бъдат предоставени данни относно: брой планови проверки, осъществени в затворите и затворническите общежития, по години; брой планови проверки, осъществени в поправителните домове, по години; брой планови проверки по разпореждане на министъра на правосъдието, осъществени в затворите и затворническите общежития по години; брой проверки по разпореждане на министъра на правосъдието, осъществени в поправителните домове, по години; брой проверки по разпореждане на министъра на правосъдието, осъществени в арестите, по години; брой проверки по сигнал, осъществени в затворите и затворническите общежития, по години; брой проверки по сигнал, осъществени в поправителните домове, по години; брой проверки по сигнал, осъществени в арестите, по години; брой сигнали, получени за насилие над лишени от свобода, представени по години; брой проверки по сигнали за насилие над лишени от свобода, по години; брой проверки по разпореждане на министъра на правосъдието, свързани с данни за насилие над лишени от свобода, по години; брой направени предложения за търсене на дисциплинарна отговорност на длъжностни лица за насилие над лишени от свобода, представени по години; брой дисциплинарно наказани длъжностни лица за насилие над лишени от свобода, представени по години; брой дисциплинарни уволнения на длъжностни лица за насилие над лишени от свобода, представени по години; брой направени предложения за изпращане на материалите до органите на прокуратурата, свързани със случаи на насилие над лишени от свобода, представени по години; копия от докладите от проведените планови проверки в затворите, затворническите общежития, поправителните домове и арестите, ведно с данните от предходните точки, за периода 01.01.2017г. – 30.04.2021г., със заличени данни.

По повод на постъпилото заявление за достъп до обществена информация, било изпратено писмо до ръководителя на Инспектората по чл.46 от Закона за администрацията, който дал отговор на поисканата обща информация, като посочил, че информацията за насилие в местата за лишаване от свобода не се създава и съхранява в Инспектората, поради което не може да бъде представена, а относно копията от

доклади, със становище за отказ от представяне на информацията, на основание чл.41а, ал.2 от ЗДОИ, тъй като същата попада в хипотезата на чл.2а от ЗДОИ, и за посочения период не е извършвано обобщаване и систематизиране на информацията по отношение на постъпили сигнали.

На 03.06.2021г., Директора на дирекция „Правни дейности“ - упълномощено лице по ЗДОИ със заповед № ЛС-04-150/14.05.2021г. на министъра на правосъдието удовлетворил искането за предоставяне на обществена информация по т.1-16 от заявлението, а по отношение на поисканите копия от доклади от извършените планови проверки в местата за лишаване от свобода счел, че съгласно трайно установената в теорията и съдебната практика, обществената информация следва да се възприема като данни, сведения за нещо или за някой, от които сведенията лицата следва да имат възможност да си изградят мнение за дейността на задължените субекти по чл.3 от ЗДОИ, по който ред не следва да се търсят конкретни документи. Ответника е мотивирал отказа си и с това, че изискването на тези доклади попадат в хипотезата на повторно използване на информация в обществения сектор и тъй като съхраняваната информация е в особено голям обем и за да се предостави се налага допълнително преработване и адаптиране, което ще бъде свързано с усилия, излизачи извън рамките на обичайните операции на компетентния орган, е оставил искането без уважение.

При така установената фактическа обстановка съдът намира, че жалбата е процесуално ДОПУСТИМА, като подадена от процесуално легитимирано за това лице, в предвидения от закона срок, а по същество ОСНОВАТЕЛНА, поради следните съображения:

Оспореното в настоящото производство писмо, доколкото обективира отказ да бъде предоставен достъп до обществена информация, има белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл.28, ал.2 ЗДОИ, подлежащ на съдебен контрол по реда на чл.145 и сл. от АПК, вр. чл. 40 ЗДОИ. Същото е издадено от компетентен орган – Директора на дирекция „Правни дейности“ , упълномощено лице по ЗДОИ със заповед № ЛС-04-150/14.05.2021г. на министъра на правосъдието, като в хода на проведеното административно производство не са допуснати нарушения на административнопроцесуалните правила, които да бъдат определени като съществени по смисъла на чл.146, т.3 от АПК.

Съдът счита, че процесният отказ е постановен в разрез с материалноправните разпоредби и целта на закона.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в Закона за достъп до обществена информация. Съгласно легалното определение в чл. 2 на ЗДОИ обществена е тази информация, която е свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти.

Задължените да предоставят информация по ЗДОИ субекти са посочени в чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от закона. Съгласно разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България.

Съгласно [чл. 9, ал. 1 от ЗДОИ](#) обществената информация е официална и служебна,

като съгласно разпоредбата на [чл. 10 от ЗДОИ](#) официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия, а служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации [/чл. 11 от ЗДОИ/](#). Следователно, понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или за нещо, свързано с обществения живот в страната, респективно за дейността на задължените по закон субекти, които го създават или съхраняват.

Поисканата информация безспорно има характер на обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Не е налице легално определение на понятието обществен живот, но то е с достатъчно ясно съдържание - живота на обществото като група хора. С оглед на това всяка информация, която е свързана с живота на обществото като група хора, има характер на обществена информация. Но за да е налице обществена информация е необходимо не само информацията да е свързана с живота на група хора, но и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на задължения субект. Тоест, информацията трябва да е обвързана с правомощията и дейността на органа, защото само тогава тя би могла да притежава исканата от закона специална цел. Безспорно търсената информация има характера на служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 във вр. с чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ – касае се за информация, свързана с упражняването на контролните правомощия на Министерство на правосъдието. Инспектората по чл. 46 от Закона за администрацията е на пряко подчинение на министъра на правосъдието и осигурява изпълнението на контролните му функции при провеждането на държавната политика, като осъществява административен контрол в министерството. Една от функциите на Инспектората е да извършва планови и извънпланови проверки на структури, дейности и процеси в администрацията [/чл. 15, ал. 3, т. 1 от Устройствения правилник на Министерството на правосъдието/](#).

Разпоредбата на [чл. 3 ЗДОИ](#) се определя кръга на субектите, задължени да осигуряват достъп до обществена информация. В този кръг попадат държавните органи, които създават и съхраняват такава информация. За да възникне задължение за субекта по [чл. 3 ЗДОИ](#) да предостави достъп до обществена информация, правото трябва да бъде надлежно упражнено по реда на [чл. 24 и сл. ЗДОИ](#) от заявителя. Законодателят е въвел конкретни изисквания към съдържанието на заявлението за достъп, като съгласно разпоредбата на [чл. 25, ал. 1, т. 2 ЗДОИ](#) се изисква описание на исканата информация, а съгласно [т. 3 на цитирания текст](#) следва да бъде посочена предпочитаната форма на предоставяне на тази информация.

В настоящия случай, предвид характера, естеството и целта, за която е поискана информация от заявителката, настоящия съдебен състав счита, че не се касае за информация за повторно използване. Повторното използване на информация от обществения сектор, като правен институт, е легално определен с [чл. 2а, ал. 1 от ЗДОИ](#) и регулира използването на съществуваща в обществения сектор информация за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена тя в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор. Видно от подаденото заявление, А. иска достъп до същата, за да си състави собствено мнение за дейността на задължения по закон субект – министерство на правосъдието. В контекста на изложеното в случаите на достъп по реда на [чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ](#), информацията е средството, чрез което заявителя цели

съставяне на собствено мнение за дейността на задължения субект. В случаите на повторно използване на информация по реда на [чл. 2а, ал. 1 от закона](#), целта е придобиване на самата информация като такава, за последващо използване. Средство за постигането на тази цел е търсенето от страна на заинтересованото лице или организация и задължението за предоставянето ѝ от организацията от обществения сектор, която я събира и/или съхранява.

„Повторното използване на информация от обществения сектор“ като правен институт, е легално определен с чл. 2а, ал. 1 от закона и регулира използването на съществуваща в обществения сектор информация за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена тя в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор. Този институт е уреден със Закона за изменение и допълнение на ЗДОИ /ЗИДЗДОИ/, обн. в ДВ бр. 49/2007 г., който закон, съгласно § 16 от неговите ДР, въвежда разпоредбите на [Директива 2003/98/ЕО](#) на Европейския парламент и Съвета за повторното използване на информация в обществения сектор ([Директивата](#)). Със ЗИДЗДОИ е разширен обхватът на закона и е направено разграничението на посочените два правни института. С [Директивата](#) от своя страна, се цели да се създадат благоприятни условия за използването на икономическия ресурс на създаваната и съхраняваната от организациите в обществения сектор информация, като се акцентира върху изключителното значение на правото на повторно ѝ използване за развитието на информационната индустрия, икономическия растеж и създаването на нови работни места.

Двата правни института са различни и нямат общо помежду си, с изключение на факта, че се търси и предоставя обществена информация. Разграничителният критерий се явяват различните цели, за които се търси тази информация. Тези цели предполагат тя да бъде различна по вид и съдържание. Така при достъп по реда на [чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ](#), най-често това е „организационна“ или „вътрешна“ информация: документи, изготвени от задължения субект, във връзка с изпълнение на негови преки или непреки служебни задължения за ръководството и контрола върху работата на ръководеното от него административно звено. При достъп по реда на чл. 2а, ал. 1 от закона се търси информация, която е възможно и да не е създадена от органа, като най-често тя не е във връзка с изпълнение на организационните му задължения на ръководство и контрол. Става въпрос за информация, която е била събирана, произвеждана, възпроизвеждана и разпространявана в случаите, примерно изброени в [чл. 4 от Директива 2003/98/ЕО](#): свързана със социалната, икономическата, географската, метеорологическата области и тези на туризма, търговията, патентното дело, образованието. Понякога това е информация, която има външен произход, т. е. създадена е от лица, които не са част от списъчния състав на организацията и се събира и произвежда във връзка със специфичната дейност на административната единица. В други случаи, тя може да се създаде и от работещи в самата организация, но характерното за нея е, че е във връзка със специфичната, „обществена“ дейност на

административната единица, а не с организационното ръководство, контрол и организацията на работата ѝ. Обобщавайки, може да се посочи, че в случаите на достъп по реда на [чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ](#), информацията е средството, чрез което се постига целта на търсеция - съставяне на собствено мнение за дейността на задължения субект. В случаите на повторно използване на информация по реда на чл. 2а, ал. 1 от закона, целта е придобиване на самата информация като такава, за последващо използване. Средство за постигането на тази цел е търсенето от страна на заинтересованото лице или организация и задължението за предоставянето ѝ от организацията от обществения сектор, която я събира и/или съхранява.

Освен хипотезите, в които се отказва предоставянето на информация за повторно използване, в процедурата по ЗДОИ е уредена и една специална такава, при която организацията от обществения сектор, макар да не е длъжна да откаже предоставянето на информация, може да го направи, тъй като няма задължение за предоставянето ѝ, т. е. без да е налице забрана за предоставяне на информация, е налице още едно основание за отказ поради липсата на задължение за предоставяне. Това основание обаче не е оставено изцяло на преценката на органа, а се прилага при определени условия, посочени в [чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ](#), предвид което и то подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Именно на това основание се е позовал ответника, постановявайки оспореното решение. Съгласно тази разпоредба: „...Организациите от обществения сектор не са длъжни да предоставят информация за повторно използване, когато това изисква нейното създаване или адаптиране или когато е свързано с предоставяне на части от документи или други материали, което изисква непропорционално много усилия, излизащи извън рамките на обичайната операция...“.

За да е изпълнен фактическият състав на [чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ](#), следва да са изпълнени следните две кумулативни условия: да е налице някоя от посочените алтернативно възможности: когато предоставянето на информацията изисква нейното създаване или адаптиране или когато е свързано с предоставяне на части от документи или други материали; дейността, посочена в т. 1, да изисква непропорционално много усилия, излизащи извън рамките на обичайната операция.

В случая, решението е мотивирано от писмото, изходящо от Инспектората, като в оспореното решение, на практика е преписана само разпоредбата на закона, без да се посочени никакви конкретни фактически основания. Посочено е, че информацията, която се иска е в особено голям обем, като за да се предостави се налага допълнително

преработване и адаптиране, както и че нейното предоставяне следва да се създаде, събере и преработи, което ще бъде свързано с усилия, излизаци извън рамките на обичайните операции. Горепосоченото не може да се приеме за фактически основания за издаване на оспорения административен акт, в обжалваната част, а единствено възпроизвеждане на законовия текст.

Не е посочено нито в какъв вид и каква информация се съдържа в министерство на правосъдието, не е посочено в какво се изразява преработването или адаптирането на тази информация, за да бъде предоставена в искания вид, нито пък е посочено как следва да се извърши адаптирането, какви операции и какви ресурси ще са необходими за това, за да може изобщо да се прецени дали това изисква непропорционално много усилия, излизаци извън рамките на обичайната операция на компетентния орган.

Липса на мотиви е налице не само когато в административния акт не са изложени никакви съображения, но и когато изложените такива са неясни, противоречиви или непълни, както и недаващи възможност да бъдат установени действителните съображения на органа, мотивирали го да издаде акт с подобно съдържание, какъвто според решаващия състав е настоящият случай.

От една страна липсата на конкретни мотиви по начина, описан по-горе, осуетява възможността на лицето да разбере какви са действителните причини за постановения отказ, доколкото подобно ясно описание, каквото следва да съществува в решението, би му дало възможност да преформулира искането си в подходяща форма, така, че същото да може да бъде уважено. От друга страна, липсата на мотиви прави невъзможно и осъществяването на ефективен контрол от съда за съответствието на акта с изисквания за законосъобразност на административния акт, тъй като изобщо не може да се прецени дали е изпълнена хипотезата на посоченото в решението правно основание – [чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ](#).

Изискването за мотивиране на акта е както задължителен реквизит, т. е. относим към спазване на формата на същия, така и предпоставка за неговата материална законосъобразност.

Предвид изложеното административния акт в оспорената част се явява незаконосъобразен и като такъв следва да бъде отменен, а преписката изпратена на министерство на правосъдието, за произнасяне, съгласно посоченото в настоящото съдебно решение.

С оглед изхода на делото, своевременно заявеното искане на жалбоподателя за присъждане на разноски следва да бъде уважено, съобразно вида и обема на осъществената по него защита в минималния

размер - 500 лева, на основание чл. 8, ал.3 от Наредба №1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения тъй като делото не се отличава с фактическа и правна помощ, както и 10 лева – държавна такса.

Водим от горното и на основание и на основание [чл. 172, ал.2 от АПК](#), вр. чл. 41, ал. 1 и ал. 2 от ЗДОИ, Административен съд София-град, II-ро отделен ие, 72-ри състав

## **Р Е Ш И :**

**ОТМЕНЯ** по жалба на Д. Ц. А., чрез адв. Д. т. 17 от уведомление изх. № 95-00-37/03.06.2021г., издадено от Директора на дирекция „Правни дейности“ / упълномощено лице по ЗДОИ със заповед № ЛС-04-150/14.05.2021г. на министъра на правосъдието /.

**ВРЪЩА ПРЕПИСКАТА** на Министерство на правосъдието за ново произнасяне по т. 17 от заявление по ЗДОИ с вх.№ 95-00-37/19.05.2021г. на Д. Ц. А., съобразно задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона, дадени в мотивите на настоящото решение, в 14-дневен срок от получаване на преписката.

**ОСЪЖДА** Министерство на правосъдието, да заплати на Д. Ц. А., ЕГН: [ЕГН] сумата от 510 лева, представляващи съдебно-деловодни разноски.

**РЕШЕНИЕТО** не подлежи на касационно обжалване, съгласно разпоредбата на чл.40, ал.3 от ЗДОИ.

**ПРЕПИСИ** да се връчат на страните.

*ПРЕДСЕДАТЕЛ:*