



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 2536 /2024г.  
гр. София, ...16.12....2024г.  
PRB 2024269741180



ДО  
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА  
СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ ВЪВ  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН  
СЪД

### И С К А Н Е

#### ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПРИЕМАНЕ НА ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

На основание чл.125 във вр. чл.124, ал.1, предложение първо, т.5 от  
Закона за съдебната власт

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

Считано от 01.01.2019 г., откогато са в сила промените в ЗДОИ, въведени с § 125 от ПЗР към ЗИД на АПК, обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г., постановените от административните съдилища решения и откази за предоставяне на достъп до обществена информация не подлежат на касационно оспорване (чл. 40, ал. 3 ЗДОИ). Липсата на касационно оспорване доведе до създаване на разнообразна съдебна практика по определени въпроси, свързани с прилагането на ЗДОИ, включително в противоречие със създадената дотогава практика на ВАС. Относно предоставянето на информация по ЗДОИ от страна на Прокуратурата на Република България се констатира противоречиви становища в практиката на административните съдилища.

## **I. Понятие за обществена информация по смисъла на чл.2, ал.1 от ЗДОИ**

Налице е противоречива практика относно понятието за обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ във връзка с дейността на прокурорите при упражняването на професионалната им компетентност по ЗСВ /дейност по извършване на проверки и постановяване на актове по същество след извършени проверки/ и по НПК /ръководство и контрол над досъдебното производство/:

Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ обществена информация е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените субекти. Тази разпоредба не е била променяна от приемането на закона през 2000 г.

В практиката на ВАС се приема, че материалите по досъдебното производство, и конкретно актовете на прокурора, съставени в качеството му на орган на досъдебното производство във връзка с предприемането на действия по разследването или на действия, следващи завършване на разследването по реда на Глава осемнадесета от НПК, не съставляват обществена информация по смисъла на чл. 2 ЗДОИ. В приложното поле на ЗДОИ попада само онази категория актове на органите на съдебната власт, които представляват част от извършваната от тях административноправна дейност. В този смисъл има създадена практика и от административните съдилища.

Като пример за решения в този смисъл могат да бъдат посочени:

Решение № 11711 от 05.08.2019 г. на ВАС по адм.дело № 12928/2017 г., V отделение; Решение № 3930 от 18.03.2019 г. на ВАС по адм.дело № 379/2018 г. V отделение; Решение № 420 от 10.01.2019 г. на ВАС по адм.дело № 6228/2017г., V отделение; Решение № 4645 от 28.03.2019 г. на ВАС по адм.дело № 8062/2017 г., V отделение; Решение № 7603 от 15.06.2017 г. на ВАС по адм.дело № 14198/2016 г., V отделение; Решение № 2690 от 06.03.2017 г. на ВАС по адм.дело № 14601/2015 г., V отделение; Решение № 3995 от 08.04.2015 г. на ВАС по адм.дело № 9052/2014 г., V отделение; Решение № 1206 от 23.02.2024 г. на АССГ по адм.дело № 5715/2023 г. и други.

В практиката на административните съдилища има решения в друг смисъл. Според тях предвид изключителното правомощие на прокуратурата да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, понятието "обществена информация", свързано с дейността на прокуратурата, следва да има по - широко тълкуване и да бъде възприемано като сведение, включително

знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната. Подобна теза за „по - широко тълкуване“ на понятието за обществена информация създава за задължения субект по ЗДОИ задължения за предоставяне или обобщаване на информация, намираща се в прокурорски преписки или досъдебни производства, и която не е създадена при осъществяване на административна дейност, по критерии или показатели, определени в заявлението за достъп до обществена информация.

Като пример могат да се посочат Решение № 14886 от 16.08.2024 г. на АССГ по адм.дело № 11334 от 2022 г., Решение № 19786 от 14.10.2024 г. на АССГ по адм.д. № 8111/2024 г.; Решение № 10996 от 7.07.2024 г. на АССГ, постановено по адм.дело №5417/2023 г. и други.

## **II. Приложимост на ЗДОИ за достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява от задължените субекти:**

ЗДОИ се прилага за достъп до обществена информация, която се създава или съхранява от задължените субекти по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. В практиката на ВАС се приема, че за да се предостави достъп до обществена информация, то същата следва да е налична, а не да се създава по повод конкретно направено искане, който извод следва от разпоредбите на ЗДОИ, изискващи заявителя да посочи начина на предоставяне на информацията. Целта на ЗДОИ не е задължените субекти по чл.3 да събират данни и да извършват дейности с цел създаване на конкретни справки и отчети по заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация. За да бъде предоставена, поисканата информация трябва да е налична, а не да се създава по повод на конкретното питане.

ЗДОИ дава възможност на гражданите и организациите да се запознаят със съществуващата информация, която вече е създадена, обработена и се съхранява в административните органи, но не е дал възможност под формата на искане на достъп до обществена информация, гражданите и организациите да налагат на административните органи обработването, създаването и съхранението на статистическа и/или друга информация, която законът не изисква административният орган да обработва, събира и съхранява.

В този смисъл са Решение № 6494 от 14.05.2013 г. на ВАС по адм.дело № 9277/2012 г., V отделение; Решение № 17404 от 21.12.2013 г. на ВАС по адм.дело № 7138/2013 г., 5-членен състав; Решение 14324 от 25.11.2010 г. на ВАС по адм.дело № 1858 от 2010 г., V отделение.

В практиката на административните съдилища обаче са налице и решения

в противоположния смисъл. Така например при искане за информация за образувани и проведени наказателни производства срещу конкретно лице, както и за участието на същото лице в други качества в наказателни производства, съдът приема, че е недопустимо прокуратурата, и в частност главният прокурор, който съгласно чл. 126, ал. 2 от Конституцията осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, да не разполага с необходимата систематизирана и обобщена информация за съответното лице, или получаването на такива сведения да представлява трудност или да изисква усилия, по-големи от обичайните действия по служба. Съдът, изхождайки от наличието на централизирана информационна система в ПРБ, отхвърля твърденията на прокуратурата, че не се събира, обработва и съхранява информация за дела и преписки срещу конкретни лица. Информационните данни се събират и съхраняват по общо формулирани критерии, изключващи конкретни субекти /вж. Решение № 14886 от 16.08.2024 г. на АССГ, адм.дело № 11334/2022 г./

### **III. Право на достъп до обществена информация при условията и реда, определени в ЗДОИ:**

Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ гражданите имат право на достъп при определените в същия закон условия и ред, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Тази разпоредба не е била променяна от приемането на закона през 2000 г.

В практиката се приема, че при искане за достъп до информация, събирана, съставяна и съхранявана от прокурора в разглежданите от него дела **и преписки** в изпълнение на възложените му функции на орган на съдебната власт и по-специално на ръководещ разследването орган, безспорно редът за търсене и евентуално получаване на съответната информация е чл. 198 НПК – само с разрешение на прокурора, водещ разследването, а не от задължения по ЗДОИ субект. Съгласно чл.198 от НПК, материалите по разследването не могат да се разгласяват без разрешение на прокурора. Като част от материалите по делото следва да се считат и актовете на прокуратурата, изготвени във връзка с осъществяването на процесуални действия по конкретни наказателни дела, с които наблюдаващият прокурор изпълнява законоустановените си правомощия по ръководство и надзор в рамките на досъдебната фаза на наказателното производство. Приложимостта на ЗДОИ по отношение на информация, създадена в хода на наказателно производство, се счита за изключена, независимо от етапа, в който то се намира.

В този смисъл са Решение № 11711 от 05.08.2019 г. на ВАС по адм.дело № 12928/2017 г., V отделение; Решение № 3930 от 18.03.2019 г. на ВАС по адм.дело № 379/2018 г., V отделение; Решение № 1678 от 07.02.2019 г. на ВАС по адм. дело № 8522/2018 г., V отделение; Решение № 420 от 10.01.2019 г. на ВАС по адм.дело № 6228/2017 г., V отделение; Решение № 7603 от 15.06.2017 г. на ВАС по адм.дело № 14198/2016 г., V отделение; Решение № 2690 от 06.06.2017 г. на ВАС по адм.дело № 14601/2015 г., V отделение; Решение № 3995 от 08.04.2015 г. на ВАС по адм.дело № 9052/2014 г., V отделение; Решение № 352 от 13.01.2015 г. на ВАС по адм.дело № 7252/2014 г., VII отделение; – Решение № 5419 от 17.04.2014 г. на ВАС по адм.дело № 14213/2013 г., VII отделение; Решение № 2496 от 20.02.2014 г. на ВАС по адм.дело № 11832/2013 г., VII отделение; Решение № 6756 от 9.06.2015 г. на ВАС по адм.дело № 9826/2013 г., VII отделение; Решение № 17404 от 21.12.2013 г. на ВАС по адм.дело № 7138/2013 г., 5-членен състав; Решение № 1206 от 23.02.2024 г. на АССГ по адм.дело № 5715/2023 г.; Решение № 3186 от 15.05.2023 г. на АССГ по адм.д. № 1319/2023 г. и други.

Същевременно в редица свои решения административните съдилища разграничават информацията, съдържаща се в досъдебните производства, и информацията, съдържаща се в прокурорските преписки, която поставят в различен режим на предоставяне. Освен това, подхождат различно и по отношение на информацията, съдържаща се в самото досъдебно производство, и по отношение на информацията в решаващия акт на прокурора след приключване на разследването.

Налице са съдебни актове, в които се приема, че разпоредбата на чл.198 от НПК се отнася само до образуваните досъдебни производства, като не включва проверките, които се извършват по реда на чл.145 от ЗСВ. По този начин се игнорира обстоятелството, че актовете, създадени по повод на проверките по чл.145 от ЗСВ, са постановени от прокурор, във връзка с осъществяването на правомощията на прокуратурата по спазване на закона и не са резултат от административна дейност. В този смисъл са Решение № 6703 от 10.11.2022 г. на АССГ по адм.дело № 7241/2022 г.; Решение № 14886 от 16.08.2024 г. на АССГ по адм.дело № 11334 от 2022 г.; Решение № 5113 от 27.07.2022 г. на АССГ по адм.дело № 2204/2022 г.; Решение № 19786 от 14.10.2024 г. на АССГ, постановено по адм.д. № 8111/2024 г.

Съществуват съдебни актове, в които съдът е изложил тезата, че забраната по чл.198 от НПК не се отнася за актовете на органите на досъдебното производство /постановленията/. Според това виждане постановленията за прекратяване на досъдебното производство не са част от

материалите по разследването и достъпът до тях не може да бъде ограничаван. Приема се, че информацията, съдържаща се в мотивите на акта за прекратяване на досъдебното производство, може да формира у гражданите мнение за дейността на Прокуратурата и убеждение за начина по който тя упражнява правомощията си. Като примери следва да се посочат Решение № 1615 от 12.03.2024 г. на АССГ по адм.дело № 10350/2023 г. и Решение № 10996 от 07.07.2024 г. на АССГ, постановено по адм.дело №5417/2023 г.

#### **IV. Наличието на *надделяващ обществен интерес* по § 1, т. 6 от ДР към ЗДОИ като основание за преодоляване на ограниченията за достъп:**

В съдебната практика се приема, че наличието на надделяващ обществен интерес се преценява, когато исканата информация е обществена и следва да бъде предоставена по реда на ЗДОИ. Необходимо е най – напред да се прецени дали исканата информация е обществена и едва тогава да се преценява наличието на „надделяващ обществен интерес“.

В този смисъл са Решение № 4814 от 5.04.2013 г. на ВАС по адм.дело № 8373/2012 г., V отделение; Решение № 11752 от 3.11.2016 г. на ВАС по адм.дело № 8641/2015 г. на ВАС, V отделение; Решение № 3995 от 8.04.2015 г. на ВАС по адм.дело № 9052/2014 г., V отделение; Решение № 11711 от 5.08.2019 г. на ВАС по адм.дело № 12928/2017 г., V отделение; Решение № 5419 от 17.04.2014 г. на ВАС по адм.дело № 14213/2013 г., VII отделение; Решение № 19786 от 14.10.2024 г. на АССГ по адм.дело № 8111/2024 г. и други.

В практиката на административните съдилища обаче се срещат решения в друг смисъл. Според тези решения задълженият субект следва да преценява и да излага мотиви в акта си затова дали е налице или не „надделяващ обществен интерес“, независимо от вида на поисканата информация. Съгласно § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ „надделяващ обществен интерес“ е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. До доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице, когато информацията улеснява прозрачността и отчетността на субектите относно вземаните от тях решения; гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите им задължения; разкрива лошо управление на държавно или общинско имущество или други законосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица; когато е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и

задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект. Поради това съдът приема, че липсата на анализ и несъобразяване с посочените правни норми, респективно липсата на конкретни и ясни мотиви, оборващи презумпцията по § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, представляват самостоятелно основание за отмяна на оспорен отказ за предоставяне на обществена информация по ЗДОИ. Като примери следва да бъдат посочени Решение № 14886 от 16.08.2024 г. на АССГ, адм.дело № 11334/2022 г. и Решение № 477 от 28.01.2022 г. на АССГ по адм.дело № 11056/2021 г.

Констатираната противоречива съдебна практика при решаването на горепосочените въпроса по Закона за достъп до обществена информация води до нееднакво прилагане на закона.

Наличието на противоречива практика при тълкуването и прилагането на закона е основание по чл.124, ал.1, предложение първо, т.5 от Закона за съдебната власт за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд.

Предвид факта, че поставените въпроси имат отношение към всички магистрати от системата на административните съдилища, искането за приемане на тълкувателно решение следва се отправи до Общото събрание на съдиите от колегиите във Върховния административен съд в съответствие с разпоредбата на чл.124, ал.1, предложение първо, т.5 от ЗСВ.

С оглед изложеното и на основание чл.125 във връзка с чл.124, ал.1, предложение първо, т.5 от Закона за съдебната власт, правя следното

### **И С К А Н Е:**

Общото събрание на съдиите от колегиите във Върховния административен съд да приеме тълкувателно решение по следните въпроси:

1. Условията и редът за достъп до обществена информация по ЗДОИ приложими ли са за получаване на достъп до информация, създавана, събирана и съхранявана от прокурор в качеството му на орган на досъдебното производство във връзка с предприемането на действия по разследване? Информацията относно извършвани проверки по чл. 145, ал. 1 от ЗСВ представлява ли обществена информация по чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ?

2. За целите на поискан достъп до обществена информация по ЗДОИ, Прокуратурата на Република България, в качеството си на задължен субект по

ЗДОИ, задължена ли е да обобщава или предоставя информация, която не е свързана с критериите и показателите за водената от нея статистика и се намира в прокурорски преписки и/или досъдебни производства?

3. Актовете на прокурора, съставени в качеството му на орган на досъдебното производство във връзка с предприемането на действия по разследването или на действия, следващи завършване на разследването, представляват ли обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ? Съответно актовете на прокурора след извършена проверка по чл. 145, ал. 1 от ЗСВ представляват ли обществена информация по чл.2, ал.1 от ЗДОИ?

4. Информацията относно прекратено досъдебно производство и съдържащите се в него материали по разследването представлява ли обществена информация по чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ?

5. Длъжен ли е административният орган да извърши преценка за наличието на *надделяващ обществен интерес* по отношение на искане за предоставяне на достъп до информация, която е създадена, събрана или съхранявана от прокурор по прокурорска преписка или досъдебно производство?

**И.Ф. ГЛАВЕН ПРОКУРОР:**

**/БОРИСЛАВ САРАФОВ/**



Приложение: 1 брой CD, съдържащ посочените съдебни актове.