

## РЕШЕНИЕ

№ 3390  
София, 21.03.2017

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и втори февруари две хиляди и седемнадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**  
**ЧЛЕНОВЕ:**

при секретар  
на прокурора  
от съдията

Мадлен Дукова  
Никола Невенчин  
ДОНКА ЧАКЪРОВА

изслуша докладваното

по адм. дело № 4602/2016. ☒

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба на Мартин Димитров Димитров, Петър Владиславов Славов и Методи Борисов Андреев против решение № 1614/09.03.2016 г., постановено по адм. д. 740/2016 г. по описа на Административен съд-София-град. Касаторите обжалват съдебното решение като твърдят, че е постановено при неправилно приложение на материалния закон, неправилно е стеснен кръга на дължимата за предоставяне обществена информация, неправилно е определена търсената обществена информация като „данъчно-осигурителна информация“, допуснато е нарушение на административнопроизводствените правила и противоречие с практиката на Върховния административен съд, липсва произнасяне по доводите за нарушение на принципите на разумност, добросъвестност и справедливост, за противоречие с международните правни норми и практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), както и на наличието на „повторност“ на заявената обществена информация - касационни основания за отмяна по смисъла на чл. 209, т. 2 и т. 3 от АПК. Касационните жалбоподатели искат да бъде отменено обжалваното съдебно решение. Подробни съображения в подкрепа на твърденията и искането са изложени в касационната жалба и пледоарии по същество на спора в открито съдебно заседание. Не претендират заплащане на разноски.

Ответникът - директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерство на финансите оспорва касационната жалба по подробни съображения, изложени в писмен отговор и в открито съдебно заседание. Не претендира разноски.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура заявява

Върховният административен съд, пето отделение, намира, че касационната жалба като подадена от страна в производството, в срок и е процесуално допустима, а разгледана по същество е основателна по следните съображения:

С обжалваното решение №740/2016 г. по описа на АССГ е отхвърлена жалбата на Мартин Димитров Димитров, Петър Владиславов Славов и Методи Борисов Андреев против решение № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016 г. на директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерство на финансите, с което им е отказано предоставяне на обществена информация по заявление вх.№ У-ЗДОИ-68/22.12.2015 г.

Административният съд е приел, че оспореното решение е издадено от компетентен орган: надлежно оправомощено на основание чл. 28, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ; поисканата информация представлява обществена информация с официален характер, но също така се определя и като данъчна и осигурителна информация, поради което на основание чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ не се прилага този закон, защото е предвиден друг специален ред по чл. 74 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Допълнително са изложени аргументи, според които искането за достъп до информацията не е обусловено от желание да се създаде собствено мнение относно дейността на Министерство на финансите (МФ) или Агенция „Митници“, а от друга цел. Изрично първоинстанционният съд е обосновал извод, че в правомощията на Комисията за защита от конкуренцията, а не на МФ е упражняването на контрол върху монополите. Поради решаващия извод за неприложимостта на ЗДОИ първоинстанционният съд е приел, че не следва да бъде обсъждано наличието/отсъствието на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ.

Така постановено съдебно решение е неправилно.

Обжалваното съдебно решение е валидно и допустимо като постановено от законен състав на АССГ по допустимо оспорване, упражнено от заинтересовани лица в срок спрямо подлежащ на обжалване акт. При разглеждане на спора пред първата инстанция не са допуснати нарушения на съдопроизводствените правила, фактическата обстановка по спора е правилно установена въз основа на събраните по делото доказателства, но формираните правни изводи противоречат на материалния закон. Независимо, че съдебното решение не съдържа подробни съображения по всички доводи на жалбоподателите, мотивите му са достатъчно подробни и направените правни изводи са ясно изразени и недвусмислени, което позволява осъществяването на касационен контрол относно спазването на материалния закон.

Правилно и в съответствие с дефинициите, предвидени в ЗДОИ, административният съд е преценил, че е поискана от задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ официална обществена информация. Настоящият съдебен състав не споделя извода, че в случая е приложима процедурата по чл. 74 от ДОПК, която на основание чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ изключва приложението на ЗДОИ. Действително в обратния смисъл е налице съдебна практика, която е цитирана и в обжалваното съдебно решение, но анализът на правната уредба, включително от гледна точка на принципите, регулиращи обществените отношения в областта на достъпа до информация и правилата на логическото

Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Според чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация и на повторно използване на информация от обществеността, освен когато тя е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. Разпоредбата на чл. 72 от ДОПК определя, че данъчна и осигурителна информация са конкретни индивидуализиращи данни за задължените лица и субекти относно: 1. банковите сметки; 2. размера на доходите; 3. размера на начислените, установените или платените данъци и задължителни осигурителни вноски, ползваните намаления, освобождавания и преотстъпвания на данък, размера на данъчния кредит и данъка при източника на доходите, с изключение на размерите на данъчната оценка и дължимия данък по Закона за местните данъци и такси; 4. данните от търговска дейност, стойността и вида на отделните активи и пасиви или имуществата, представляващи търговска тайна; 5. всички други данни, получени, удостоверени, подготвени или събрани от орган по приходите или служител на Националната агенция за приходите при осъществяване на правомощията му, съдържащи информация по т. 1 - 4. Данъчната и осигурителната информация се обработва, съхранява и унищожават по ред, определен от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, и се предоставя по реда на този кодекс, но на основание чл. 73, ал. 1 от ДОПК органите и служителите на Националната агенция за приходите, експертите и специалистите и всички други лица, на които е предоставена или им е станала известна данъчна и осигурителна информация, са длъжни да я пазят в тайна и да не я използват за други цели освен за прякото изпълнение на служебните си задължения. В определени случаи (чл. 73, ал. 1 от ДОПК) предоставянето на данъчна и осигурителна информация не представлява нарушение.

Следователно по смисъла на чл. 7 от ЗДОИ достъпът на граждани до данъчната и осигурителната информация е допустимо да бъде ограничаван, защото тя представлява защитена тайна по силата на закон (ДОПК). Но не е възможно да бъде споделено становището, че за достъпът на граждани до данъчна и осигурителна тайна е налице специален ред, предвиден в закон, който изключва приложението на ЗДОИ на основания чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, защото процедурата по чл. 74 от ДОПК е за разкриване на данъчна и осигурителна информация и е възможно да бъде иницирана само от ограничен кръг субекти при упражняване на служебни функции или с писмено съгласие на засегнатото лице, което изключва изцяло възможността на гражданите да започнат сами т.е. тя не е приложим за тях специален ред. Тази процедура е установена за преодоляване на защитата на информацията спрямо определен кръг длъжностни лица, а по отношение на всички останали тя представлява тайна и достъпът до нея е допустимо да бъде ограничаван на основание чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ, защото за тях не е налице специален ред за достъп, а е предвидено законно основание за ограничаване на правото на достъп - чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. Процедурата по чл. 74 от ДОПК се прилага само за органите по приходите и определените в ДОПК лице, които могат да я иницират, но не и за всички останали правни субекти. Задължени субекти в тази процедура са органите по приходите, а не всички останали субекти по чл.

държи сметка за основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация: откритост, достоверност и пълнота на информацията; осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация; осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация; защита на правото на информация; гарантиране на сигурността на обществото и държавата. Обратното тълкуване би довело до логически абсурд: изключване на общите правила, поради наличие на специален ред, който се прилага само от органите по приходите и във всички случаи обаче води до недопустимост на искането за достъп до информация поради липса на активна легитимация на заявителя. Следователно като е достигнал до извод, че не е приложим въобще ЗДОИ административният съд е постановил решение в противоречие на материалния закон. Допълнителни аргументи в подкрепа на изложените от настоящия съдебен състав съображения се съдържат и в съдебни решения и на други съдебни състави на Върховния административен съд. (например Решение № 2045/16.02.2010 г., постановено по адм.д. 9995/2019 г. по описа на Върховния административен съд, пето отделение).

Основателно е и касационното оплакване, че първоинстанционният съд е извършил стеснително тълкуване относно изискването за цел на искането за достъп до обществена информация.

Съгласно чл. 41 от Конституцията на Република България всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. Според дефиницията, съдържаща се в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, обществена информация по смисъла на този закон е 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. Чл. 3 от ЗДОИ е озаглавен „задължени субекти“, но е използвана законодателна техника, която ги определя като органи и лица, създаващи или съхраняващи обществена информация.

В случая не е спорно, че заявлението за достъп е адресирано до държавен орган и информацията, която се иска е свързана с обществения живот в Република България. Също така еднозначно трябва да се приеме, че от търсената информация е възможно да се направят изводи относно развитието на определени обществени отношения, които подлежат на държавна регулация. Дейността на операторите на данъчни складове е част от обществения живот и е от значение за неговото функциониране, поради което законодателят е създал специални правила за нейното регулиране. Този фактически извод се съдържа и в първоинстанционното решение, в което е отредено само това, че адресатът на заявлението за достъп до обществена информация носи отговорност за контролиране на тези обществени отношения. От тази констатация е обоснован извод, че въз основа на търсената информация не е възможно да бъде съставено мнение относно работата на този държавен орган, а на друг.

Формираният правен извод не кореспондира с материалния

по чл. 3 от ЗДОИ и § 4 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ, който създава или съхранява обществена информация. В случая подчинена на адресата на заявлението структура разполага с исканата информация, поради което е налице една от формалните предпоставки на чл. 3 от ЗДОИ. Обстоятелството, че информацията би спомогнала за създаване на мнение относно работата на Комисията за защита на конкуренцията, която също е задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ, е достатъчно да се приеме, че достъпът до нея може да бъде поискан от всеки задължен субект, който разполага с нея, а не само от Комисията за защита на конкуренцията. Поставянето в закона на условието „възможност на гражданите да си съставят собствено мнение“ е израз на желанието на законодателят да разшири максимално приложното поле на закона и посочи едно обстоятелство, което представлява „законен интерес“ по смисъла на чл. 41 от Конституцията на Република България и по този начин го отграничи от понятието „законен/правен интерес“ по смисъла на АПК.

Няма спор в научната теория и съдебната практика, че за подаване на искане за достъп до обществена информация не се изисква наличие на правен интерес, какъвто се следва да бъде установен за инициране на всяко друго административно и съдебно производство. Обосноваването на правния интерес за достъп до търсената информация не е задължителен елемент на заявлението по чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. В случая заявлението за достъп до обществена информация съдържа всички необходими реквизити по чл. 25 от ЗДОИ и очевидно е възприето като такова от лицето, което е било оправомощено от министъра на финансите да издава актове по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ.

В заявлението е поискана информация за максималните капацитети на данъчните складове по видове горива и концентрацията на собствеността върху данъчните складове. В оспореното пред АССГ решение едновременно се отказва предоставянето на достъп до информацията, която е възприета като защитена тайна по силата на ДОПК и за нея е налице основание за отказ по чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, но са и уведомени заявителите, че има информация, която Агенция „Митници“ е длъжна да публикува в публичен регистър на официалния ѝ интернет сайт. Последната част от оспореното пред АССГ решение фактически представлява уведомление относно мястото на публикуване на търсената информация в достъпната ѝ част по аргумент от чл. 12, ал. 4 от ЗДОИ и чл. 14 от ЗДОИ, независимо, че общият смисъл на цялото изложение определя акта като отказ да бъде предоставен достъп до исканата информация, както е възприет и от АССГ. Жалбата до АССГ е насочена срещу цялото решение, но на практика се оспорва основно отказа да се предостави информация относно максималния капацитет на данъчните складове, доколкото собствеността им е публично известна.

Наименованията на лицензираните складодържатели, адреса им на управление, ЕИК, адреса на данъчните им складове, вида на акцизната стока, датата на връчване и прекратяване на лиценза им е информация, която се съдържа в публичен регистър, достъпът до който е свободен и неограничен (<http://extlb.bacis.customs.bg/BACIS/seam/resource/rest/licensing>).

В този регистър не се съдържат единствено данни за капацитета на данъчните складове, която информация не е възможно да бъде определена като данъчна (или осигурителна) информация, според определението за тях, съдържащо се в чл. 72 от ДОПК, защото не е възможно да бъде отнесена към нито една от

понятието „търговска тайна“. По отношение информацията, представляваща търговска тайна в ЗДОИ е предвидена процедура, в която да се осигури защита на правата на третите лица и евентуално да се прецени баланса на конкуриращите се интереси, но и при съобразяване с презумцията за надделяващ обществен интерес. АССГ не е констатирал липсата на този анализ в оспореното пред него решение поради грешния извод, че въобще не е приложим ЗДОИ.

ЗДОИ за разлика от ДОПК изисква извършване на преценката относно баланса на интереси, задълженият субект е длъжен да прецени на кое право да даде превес: на достъп до информация или на правото на лицата да защитят от разпространение информация, която е важна за тях. При тази преценка е необходимо да се има предвид и предходната практика на същия задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ, изразено в писмо изх.№ МФ01-00-93/12.04.2011 г. на министъра на финансите за предоставяне на справка относно капацитета по видове горива и концентрация на собствеността на данъчните складове към 2011 г.

В това писмо е извършено разграничение между наличните количества горива и общия капацитет на данъчните складове. Промяната в тълкуването на закона без да са налице принципни законодателни промени в изтеклия период от време може да бъде разглеждано като нарушение на принципа на оправданите правни очаквания, но в никакъв случай не е основателно твърдението за наличие на „повторност на заявената обществена информация“. Институтът „повторно използване на информация от обществения сектор“, регламентиран в чл. 2а от ЗДОИ има същностно различие от хипотезата, установена по настоящия правен спор.

Настоящият съдебен състав намира, че за обстоятелствата доколко информацията относно капацитета на данъчните складове представлява търговска тайна или за нея са приложими изключенията по § 5 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ, респективно се опровергава приложението на презумцията, установена в § 6 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ, е необходимо да бъдат изложени мотиви при издаване на отговора на заявлението за достъп до обществена информация. В случая липсват фактически доводи в оспореното пред АССГ решение относно тези обстоятелства, които да бъдат проверени за законосъобразност при съдебното обжалване. Игнорирането на приложимия закон от АССГ е причина да не бъде установено това нарушение, допуснато при издаване на оспорения отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Принципно неправилното становище на първата инстанция относно неприложимостта на ЗДОИ обяснява и неотразяването на друго нарушение, допуснато в административното производство, а именно непровеждане на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ независимо, че има данни, че обществената информация се отнася до трети лица.

Правилни са изводите на първоинстанционния съд относно компетентността на органа, издал оспореното решение за отказ да се предостави обществена информация, но не и относно спазването на процедурата по издаването му, съответствието му с материалния закон и целта на закона.

Настоящият съдебен състав намира, че националното ни законодателство е изцяло съобразено с международните стандарти в областта на достъпа до информация, поради което констатираните нарушения

оспорването на решение № № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016 г. на директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерство на финансите и без да е необходимо позоваване на нормата на чл. 10 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд по правата на човека по нейното приложение.

По изложените съображения настоящият съдебен състав на Върховния административен съд намира, че касационната жалба е основателна, а обжалваното съдебно решение като постановено в нарушение на материалния закон следва да бъде отменено. С оглед обстоятелството, че делото е изяснено от фактическа страна и при разглеждане на спора пред първата инстанция не са допуснати съществени процесуални нарушения, на основание чл. 222, ал. 1 от АПК след отмяна на обжалваното съдебно решение следва да бъде решено делото по същество. Решение № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016 г. на директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерство на финансите е издадено в нарушение на материалния закон и допуснати нарушения на административнопроизводствените правила - основания за оспорване по чл. 146, т. 3 и т. 4 от АПК. След отмяна на административния акт на основание чл. 173, ал. 2 от АПК заявление вх.№ У-ЗДОИ-68/22.12.2015 г. на Мартин Димитров Димитров, Петър Владиславов Славов и Методи Борисов Андреев следва да бъде изпратено за ново произнасяне при спазване на задължителните указания по прилагане на закона, посочени в настоящото съдебно решение.

Касационните жалбоподатели са направили разноски, но не ги претендират, поради което с оглед изхода на спора разноски, не следва да бъдат определяни.

По изложените съображения, Върховният административен съд, пето отделение

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** решение № 1614/09.03.2016 г., постановено по адм. д. 740/2016 г. по описа на Административен съд-София-град и вместо него постановява:

**ОТМЕНЯ** решение № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016 г. на директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерство на финансите.

**ИЗПРАЩА** на ответната страна заявление вх.№ У-ЗДОИ-68/22.12.2015 г. на Мартин Димитров Димитров, Петър Владиславов Славов и Методи Борисов Андреев за ново произнасяне в четиринадесетдневен срок от получаването му при спазване на задължителните указания по приложението на закона, посочени в настоящото решение.

**РЕШЕНИЕТО** не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,  
секретар:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п,  
**ЧЛЕНОВЕ:** /п,  
/п