

РЕШЕНИЕ

№ 1639

гр. София, 14.03.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав,
в публично заседание на 24.01.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антоанета Аргирова

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **10988** 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. чл.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/.

Образувано е по жалба от Г. Г. П. - Ч., чрез пълномощника адв. А. срещу ненаименуван акт с изх. № В. 02-104/10.09.2021г. на главния секретар на Министерството на земеделието /преди това-Министерството на земеделието, храните и горите, храните и горите/, обективиращ частичен отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по точки от 1 до 4 от Заявление за достъп до обществена информация с вх. №В. 02-104/26.08.2021г.

Релевираните основания за оспорване по чл.146 АПК са за съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправните норми и целта на закона. Тяхното наличие е аргументирано с доводи, за липса на мотиви в оспорения акт, относно ограничаване на достъпа до всеки отделен документ или части от него. Бланкетно било посочено, че „констативните протоколи, докладът от проверката и всички приложения към тях“ не следвали да бъдат предоставени, тъй като съдържали служебна информация, включително мнения, препоръки и становища на административния орган, което представлявало пряко цитиране на законовата разпоредба без мотиви за нейното прилагане. Произнасянето на главния секретар на МЗХГ съдържало 17 страници обяснения квалифицирани като „резултати от проверката в обобщен вид“, като не са представени копия на исканите документи, не е посочено този текст цитира ли част от

тях и коя конкретна част, съотв. от кой конкретен документ. Предоставянето на достъп чрез подобно неясно цитиране не било сред допустимите по чл. 26 от ЗДОИ форми на достъп. По съществуващото на спора се излагат доводи, че търсената информация е с обществен характер и не съществуват ограниченията в ЗДОИ за нейното предоставяне по начина, по който е поискана, а предоставянето ѝ ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно извършения от Министерството контрол, спрямо действията на БАБХ и спрямо контрола по здравеопазване и ветеринарно-медицински контрол по смисъла на чл. 3 и чл. 7 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Акцентира се и, че не е извършена преценка за наличието на „надделяващ обществен интерес“ за предоставяне на търсената със заявлението информация, което представлявало съществено процесуално нарушение. Претендира се отмяна на оспорения отказ, обективизиран в Писмо № В. 02-104/10.09.2021г. на главния секретар на МЗХГ.

Ответникът не депозира писмен отговор по жалбата със съпр. писмо по изпращане на адм. преписка на съда-чл.152, ал.2, вр.чл.163, ал.2 АПК.

В о.с.з. пред АССГ жалбоподателят не се представлява. В определения от съда срок за това са депозирани писмени бележки от жалбоподателя на 01.02.2022 г., с които се поддържа уважаването на жалбата.

Ответникът, чрез процес. си представител - юристконсулт Ф., моли за отхвърлянето на жалбата. Счита, че исканата информация представлява междинни доклади и становища, а не краен административен акт, поради което е предоставена в обобщен вид, без да се засягат интересите на трети лица. Допълнителни съображения излага в депозираните по делото на 31.01.2022г. писмени бележки. В тях поддържа, че търсената със заявлението информация не би могла да даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно извършвания от МЗ контрол спрямо действията на БАБХ, тъй като министърът няма нормативно разписани правомощия да осъществява контрол за законосъобразност върху актовете на изпълнителния директор на БАБХ.

Прокурор от С. градска прокуратура, редовно уведомена, не взема участие в производството по делото и не дава заключение за законосъобразността на оспореното решение.

Административен съд-София-град, след като обсъди релевантите с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235 от ГПК, вр.чл.144 от АПК и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното:

Г. Г. П. - Ч. е подала заявление за достъп до обществена информация до изпълнителния директор на БАБХ, изпратено на 12.08.2021 г. и регистрирано с вх. №18427/12.08.2020 г., с което е поискано от изпълнителния директор на БАБХ да предостави следната информация:

„Информация относно поведена проверка на ферма за ценни кожи (от норки) и последвалия доклад, съгласно Заповед № РД 09-466/13.05.2021 г. на министъра на ЗХГ и конкретно:

1. Констативния протокол от проверката;
2. Доклада от проверката с рег. № 93-3171/02.06.2021 г.;
3. всички приложения към доклада;
4. Конкретните констатации от проверката;

5. Препоръките от проверяващите и/или предписания, както и срок за тяхното изпълнение;

6. Към момента, какви са действията предприети от МЗХГ и компетентните органи по отношение на резултатите от проверката? Какви са взетите решения и на какъв етап от изпълнението си са те? На кои конкретни препоръки съответстват тези евентуални мерки и/или решения?“

Заявила е желание информацията да бъде предоставена по реда на ЗДОИ, на посочен електронен адрес: [електронна поща](#)].

С писмо с изх.№ Ю-620/26.08.2021 г. главният секретар на БАБХ, на основание чл. 32, ал.1 от ЗДОИ, е изпратил по компетентност за отговор заявлението в частта му по т.1- т.4 на главния секретар на МЗХГ.

В срока за предоставяне или за отказ от предоставяне на информацията, с Писмо №В. 02-104/10.09.2021г. на главния секретар на МЗХГ се е произнесъл като е предоставил в обобщен вид резултатите от проверката, включващи цели и обхват; правно основание; констатации; биосигурност в животновъдния обект; хуманно отношение към животните; фуражи; странични животински продукти и основни изводи.

По отношение на доклада от проверката, задълженият по ЗДОИ субект е посочил, че е предоставен на изпълнителния директор на БАБХ за предприемане на своевременни корективни мерки. По отношение на информацията за направените препоръки по отношение на БАБХ и собственика на проверявания обект е посочено, че последната не може да бъде предоставена, тъй като е свързана със защита интересите на трети лица. Посочено е също, че на 01.06.2021 г. на интернет страницата на БАБХ е публикувана нова Програма за контрол и надзор на COVID-19 при домашни любимци и норки, отглеждани за добив на ценни кожи в България пред 2020-2021 г., която е приведена в съответствие с приложение II на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/788, по препоръка с посочения доклад от проверката.

Относно констативните протоколи, докладът от проверката и всички приложения към тях , задълженият субект по ЗДОИ е приел, че е налице хипотезата на чл.13, ал. 2, т.1 ЗДОИ и е отказал предоставянето на търсената информация.

Писмо с изх. № В. 02-104/10.09.2021г, на главния секретар на МЗХГ е съобщено на жалбоподателя на 10.09.2021 г. Жалбата е подадена в деловодството на МЗХГ и е регистрирана с рег. индекс 94-2402 от 21.10.2021 г. и ответникът не твърди нейното просрочие.

В съотв. с чл.28, ал.2 ЗДОИ, със Заповед №РД-09-650/25.06.2021 г., министъра на ЗХГ е делегирал правомощието си за „вземане на решения за предоставяне и отказ от предоставяне на обществена информация по реда на ЗДОИ и уведомява писмено заявителите за своите решения“ на главния секретар на МЗХГ.

При така установеното от фактическа страна, съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е допустима.

Подадена е от лице с правен интерес от оспорването /чл.147, ал.1 АПК/. Оспореният ненаименуван от ответника акт, доколкото обективира частичен отказ да бъде предоставен достъп до обществена информация, има характера на решение по смисъла на чл.28, ал.2 ЗДОИ, подлежащ на съдебен контрол по реда на чл.145 и сл. АПК, вр. чл.40, ал.1 ЗДОИ. Спазен е и преклузивният двумесечен срок по чл.140, ал.1, вр.чл.149, ал.1 АПК, вр.чл.40, ал.1 ЗДОИ. Съгласно данните, съдържащи

се в жалбата, представляваща разпечатка от електронна поща, жалбоподателят е уведомен за оспореното писмо на 10.09.2021 г. на посочения от него ел. адрес, като жалбата е подадена в Министерство на вътрешните работи на 21.10.2021 г. Предвид обстоятелството, че в оспореното писмо не е посочен реда и срока за обжалване, приложение намира нормата на чл.140, ал.1 АПК, предвиждаща удължен 2-месечен срок за оспорване.

Разгледана по същество жалбата е основателна по следните съображения:

Министърът на земеделието, храните и горите /сета-министърът на земеделието/ е задължен субект по ЗДОИ - чл.3, ал.1 ЗДОИ. Оспореният акт е издаден от компетентен орган –главния секретар на Министерството. Компетентността на органа произтича от чл. 28, ал.2 от ЗДОИ и Заповед №РД-09-650/25.06.2021 г. на министъра на ЗХГ. Оспореният акт е издаден при формално спазване на изискванията за форма съгласно чл.38 ЗДОИ, вр. чл.59, ал.2 АПК.

При постановяването на оспорения акт са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и неправилно е приложен материалният закон-чл.146, т.3 и 4 АПК, по следните съображения:

Съгласно чл.2, ал.1 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 по закона субекти. Според чл.9, ал.1 ЗДОИ обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна - официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия /чл.10/, а служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации /чл.11/. Достъпът до официална информация, която се съдържа в нормативни актове, и до друга официална информация в случаите, когато това е предвидено със закон или по решение на органа, който я е създал, се осигурява чрез обнародването им /чл.12, ал.1 и ал.2/, а достъпът до официална информация извън случаите по ал.1 и 2 е свободен и се осъществява по реда на този закон. Според чл.13 ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен и се осъществява по реда на този закон, при спазване на ограниченията по ал.2 и отчитане на хипотезите по ал.4 – случаите на надделяващ обществен интерес.

По делото не е спорно, че отказаната по заявление с вх. №В. 02-104/26.08.2021 г. информация е служебна обществена информация.

АССГ, в този съдебен състав, не споделя мнението, че е осъществено приложеното от органа основание за постановяване на отказ по т.1- т.4 от заявлението, по следните съображения:

Със заявление с вх. №В. 02-104/26.08.2021г. са изискани конкретни документи, а формата на достъп, предоставена от ответника, действително не е сред предвидените по чл. 26 от ЗДОИ. С оспорения акт главният секретар на МЗХГ е предоставил частичен достъп до търсената информация под формата на „резултатите от проверката в обобщен вид“. Както твърди и жалбоподателят, в акта не се съдържа изрично посочване на конкретни документи, от които е извлечена предоставената информация и съответно не е възможно да се установи дали е представена търсената със заявлението информация.

По отношение на т.1 до т.4 от заявлението, административният орган е посочил, че

констативните протоколи, докладът от проверката с рег. № 93-3171/02.06.2021 г. и всички приложения към тях не следва да бъдат предоставени, тъй като съдържат служебна информация, включително мнения, препоръки и становища, изготвени за административния орган и на основание чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ е отказал достъп до тях.

Разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, предвижда, че достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). Освен че не мотивирано кой краен конкретно акт е подготвила тази информация, по аргумент от чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ забраната отпада при надделяващ обществен интерес. Отричането му, следва да бъде мотивирано от административния орган при съобразяване на доводите и твърденията в заявлението на жалбоподателя.

Правото на информация е изрично признато конституционно право-чл. 41 от Конституцията на РБ. Последващата му конкретна законова регламентация в ЗДОИ трябва да бъде тълкувана стриктно, а не разширително. Препоръките, съдържащи се в докладите, са от категорията на посочените изчерпателно в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ примери на служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и нямащи самостоятелно значение - мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации. Възможно е органът да ги съобрази, но той не е длъжен да постъпи съобразно препоръките, поради което те действително нямат самостоятелно значение. Не така стои въпросът с включените констатации за съществуващото фактическо положение във фермата за ценни кожи (от норки), направени по време на проверките и отразени в доклада. Макар и свързани с оперативната подготовка на евентуални актове на министъра, които обаче не са посочени в решението, както съдът вече отбеляза, те имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение на място към момента на проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи го при издаването на актовете му и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. По посочената причина фактическите констатации, съдържащи се в Доклад рег. №93-3171/02.06.2021 г. и констативния протокол от проверката, не попадат в категорията на изброените в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Следва да бъде посочено и това, че по делото изобщо не се установява дали и какви крайни актове са издадени от министъра въз основа на констатациите в Доклад рег. №93-3171/02.06.2021 г. по въпросите, за които се иска информация от Ч.. Смисълт 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.

С оглед на изложеното се налага извод, че търсената информация по т.1 до т.4 от заявлението е дължима и е следвало да бъде предоставена.

Мотивите на органа за постановения отказ по т.5 от заявлението, относно препоръките от проверяващите и/или предписанията са, че исканата информация засяга интересите на трето лице.

По силата на чл. 38 от ЗДОИ административният орган е задължен в решението си за отказ за предоставяне на обществена информация да посочи правното и фактическо основание за отказ по този закон, при наличие на изпълнена процедура по глава Трета от закона (чл. 24 и сл.). Актът е издаден е в писмена форма, но в него липсва посочване на правните основания за постановения отказ по т.5 от заявлението, като единствено е посочено, че търсената информация засяга интересите на трето лице.

Второ, не е спорно между страните, че исканата информация се отнася до трето лице, поради което в съответствие с чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ органът е следвало да изиска писменото съгласие на това лице, което няма данни да е сторено по конкретната преписка.

ЗДОИ регламентира две хипотези, при които исканата информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ, а именно: когато тя съдържа лични данни на лица или когато представлява търговска тайна, чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци. В първата хипотеза, при несъгласие за предоставянето ѝ от страна на третото лице органът, на основание чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която се отнася до третото лице. Във втората хипотеза, по чл. 17 от ЗДОИ, се изисква първо установяване че информацията представлява търговска тайна, чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци и второ да се посочат обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция между търговците /арг. от чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 2 от ЗДОИ/.

Анализ на горе посочената норма липсва напълно в оспореният акт, както и в съпътстващите преписката документи. Едва след подробна аргументация по посочените обстоятелства исканата информация може да бъде отказана на основание чл.37, ал.1, т.2, респ.т.1 ЗДОИ, на която разпоредба ответникът не се е позовал. Следва да се има предвид обаче, че по отношение на това приложено основание законът предвижда изключение от общия принцип с чл. 17, ал. 2, пр. последно и чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ: задължението за предоставяне остава, ако е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. Съгласно установената в §1 т.6 от ДР на ЗДОИ презумпция, "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 незаконосъобразни 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. Установената законова презумпция обръща тежестта на доказване - не заявителят, а органът следва да установи, че в конкретния случай не е налице

надделяващ обществен интерес. За съда е несъмнено, че чрез поисканата информация ще се повиши прозрачността и отчетността на дейността на МЗХГ/МЗ пред обществото, а и в мотивите към оспореното решение не са изложени никакви съображения, които да опровергават законовата презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес.

Следователно в обобщение, заявлението, отговаря на изискванията на ЗДОИ, ответникът е задължен субект по смисъла на чл.3, ал.1 ЗДОИ, исканата от Ч. информация има характер на обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ и е при условията на надделяващ обществен интерес. Информацията е свързана с общественения живот и може да послужили за съставяне на мнение относно извършената с горецитираната заповед на министъра на ЗХГ проверка. От извършената дейност заявителя може да изгради мнение за дейността на задължения субект, а също и за дейността на БАБХ. Следователно подлежи на предоставяне от органа, който следва да я съхранява. По изложените съображения ответникът е следвало да предостави достъп до поисканата информация.

Постановеният отказ не съответства и на целта на закона, а именно да се гарантира правото на всеки граждани на информация, която му е нужна, за да си състави собствено мнение по определен въпрос.

С оглед изложеното, процесното решение следва да се отмени като ненадлежно мотивирано и издадено в противоречие с материалния закон и при нарушение на административнопроизводствените правила и целта на закона. Доколкото делото не може да се реши по същество, следва да се върне като преписка на органа, за постановяване на ново решение, при съобразяване с указанията по прилагането на процесуалния и материалния закон, дадени в мотивите към настоящето решение.

При този изход на спора, предмет на делото, и на основание чл.143, ал.1 АПК правото на разноси е възникнало за жалбоподателя, но то не е упражнено в преклузивния за това срок-до приключване на устните състезания по делото, като не е поискано присъждането им /чл.81 ГПК, вр.чл.144 АПК/.

Воден от гореизложеното, Административен съд София-град-Второ отделение, 23-ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ, по жалба от Г. Г. П. - Ч., чрез пълномощника адв. А., ненаименуван акт с изх. № В. 02-104/10.09.2021г. на главния секретар на Министерството на земеделието, храните и горите /сега Министерството на земеделието/, обективиращ отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по точки от 1 до 4 от Заявление за достъп до обществена информация с вх. №В. 02-104/26.08.2021г.

ВРЪЩА делото като преписка на административния орган за ново произнасяне по т.1, т. 2, т.3 и т.4 от Заявление за достъп до обществена

информация с вх. №В. 02-104/26.08.2021г., при съобразяване с указанията по тълкуването и прилагането на процесуалния и материалния закон, дадени в мотивите към решението, **В 14-ДНЕВЕН СРОК.**

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи от него по реда на чл. 137 от АПК.

СЪДИЯ: