

РЕШЕНИЕ №118

гр. Ловеч, 15.11.2013 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

ЛОВЕШКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, четвърти административен състав на седемнадесети октомври две хиляди и тринадесета година в публично заседание в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИМИТРИНА ПАВЛОВА

при участието на секретар: **ДЕСИСЛАВА НИКОЛАЕВА**, като разгледа докладваното от **ПРЕДСЕДАТЕЛЯ** адм. дело № **135** по описа за **2013** год. на Ловешкия административен съд и на основание данните по делото и закона, за да се произнесе съобрази:

Производството е по реда на чл.145 от Административно процесуалния кодекс /АПК/, във връзка с чл.40 ал.1 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/.

Административното дело е образувано по жалба на Данчо Костов Заверджиев, с адрес: гр.Ловеч, област Ловеч, ул. Хан Крум № 1А, срещу Решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация изх. № Р – ДОО - 37 /1/ от 23.05.2013 г. на Кмета на Община Ловеч, постановено по Заявление за достъп до обществена информация с вх. № Р-ДООИ-37 от 09.05.2013 година на Община Ловеч. Релевираните в жалбата доводи са за незаконосъобразност на решението. Изложени са аргументи, че исканата информация е обществена, тъй като е свързана с ползването на служебен общински автомобил и предоставянето ѝ ще даде възможност да си състави мнение за дейността на общината по интересуващите го въпроси. Аргументира наличието на надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп до исканата информация с увеличаване отчетността и прозрачността на общината. Счита за неоснователно приетото в обжалваното решение, че копирането на подобни обемни документи не отговаря на смисъла и целта на закона, т.к. пътната книжка не е обемен документ, а и дори да е обемен то е следвало да намери приложение разпоредбата на чл.30 ал.1 от ЗДОИ. Твърди, че по предходно заявление Община Ловеч е предоставила копие от пътна книжка на друг служебен автомобил, което обстоятелство, както и фактът че в обжалваното решение за отказ не е посочено каквото и да е основание за отказ по ЗДОИ, приема като индикация за това че отказа на кмета се дължи единствено и само на субективно нежелание да бъде предоставена исканата информация без каквото и да е правно основание за това. В заключение моли за отмяна на оспореното решение и да се задължи органа да предостави поисканата информация.

В съдебно заседание жалбоподателят, поддържа жалбата си. За яснота сочи, че в исканата пътна книжка има данни и дати, които не са налични в

представената му обща справка, за да може да се информира кога е използван автомобила за целите на общината. Представя писмена защита по същество на правния спор.

Ответникът по жалбата Кметът на Община Ловеч, чрез процесуалния си представител, оспорва жалбата като неоснователна. В писмени бележки подробно аргументира становището си. Излага, че жалбоподателят прави много по брой такива искания, ангажиращи непрекъснато времето на служител от Общинската администрация без от това да има някакъв значим положителен ефект за подобряване дейността на същата и без да бъдат предотвратени или отстранени съществени нарушения в нейната дейност, а единствено за съставяне мнение на жалбоподателят. Претендира присъждане на направените разноски.

Съдът, след като прецени съдържащите се в административна преписка писмени доказателства, съобрази фактите и събраните по делото доказателства във връзка с приложимото право, административния акт - предмет на съдебен контрол, както и доводите на страните, прие за установено от фактическа страна следното:

Административното производство по издаване на обжалваното решение е иницирано от оспорващият със Заявление за предоставяне на достъп до обществена информация, депозирано до кмета на Община Ловеч с вх.№ Р-ДОИ-37 от 09.05.2013г., с което е поискал достъп до обществена информация чрез предоставяне на хартиен копие от Пътна книжка на лек автомобил с рег.№ ОВ 1000 АТ собственост на Община Ловеч за периода 01.01.2012 година до 31.12.2012 година. Жалбоподателят е обосновал искането си за достъп до обществена информация с необходимостта да си състави мнение за законосъобразното прилагане на изискванията за съставяне на документите, свързани с експлоатацията на превозното средство, съгласно Закона за счетоводството от общинската администрация при наличие на надделяващ обществен интерес.

Така образуваното административно производство е приключило с издаването от кмета на община Ловеч на оспореното в настоящото производство Решение за отказ на достъп до обществена информация № Р-ДОИ-37-1 от 23.05.2013г. Отказа е правно обоснован с разпоредбата на чл.28 ал.2 от ЗДОИ. Като фактически основания административният орган е посочил, че с Решение № 3-ДОИ-33/09.05.2013 година е предоставил исканата информация на хартиен носител, отнасяща се до изминат пробег на автомобил № ОВ 1000 АТ за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2012 г. с разходите за поддържане на същия и искането за повторно предоставяне копие от пътната книжка, на хартиен носител намира за неоснователно. Посочил е още че пътната книжка не се съхранява в Дирекция „Икономическа политика и бюджет”, като счетоводен документ по смисъла на Закона за счетоводството, и същата не съдържа информацията, която се иска, а именно да се установи реалното ползване на автомобила за дейността на Общината. Изложил е също, че за конкретния случай не са налице елементи „на

надделяващ обществен интерес” съгласно § 1 т. 6 от ЗДОИ, в който е дадено легалното определение „на надделяващ обществен интерес”, а именно: с цел разкриване на корупция, злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на лицата задължени по закон да предоставят обществена информация. Както и че копирането на подобни обемни документи не отговаря на смисъла и целта на закона. При тези съображения и на основание чл.28 ал. 2 от ЗДОИ кметът е издал отказ на искания достъп до обществена информация.

По делото е представена административната преписка по издаденият административен акт, събрани са писмени доказателства.

От съдържанието на административната преписка се установява, че с протокол № Р-ДОИ-37/1/ от 23.05.2013г. е предоставено на жалбоподателят Решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация № Р-ДОИ-37/1/23.05.2013г. от дл.лице Румен Ралчев.

Въз основа на така приетото от фактическа страна, съдът направи следните правни изводи:

При проверка за редовността на оспорването съдът установи, че жалбата е подадена от активно легитимирана страна – адресат на акта и заявител на достъпа до обществена информация с правен интерес от оспорването, тъй като с оспореното решение е отказан достъпа до поисканата информация и в законоустановения срок. Основание за това се явява обстоятелството, че както в обжалваното решение /връчено на 23.05.2013г./, така и в съставения протокол № Р-ДОИ-37 /1/, с който е съобщено, не е посочено в какъв срок и пред кой орган може да се обжалва издадения административен акт. Според общата разпоредба чл.59 ал.2 т.7 от АПК, /а и специалната в случая чл.38 от ЗДОИ/ задължителен елемент от съдържанието на административния акт е посочването на органа и на срока, в който актът може да се обжалва. Неизпълнението на това задължение обуславя прилагането на разпоредбата на чл.140 ал.1 от АПК. Съгласно текста на чл. 140 ал.1 от АПК, когато в административния акт или в съобщението за неговото издаване не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок се удължава на два месеца. В случая жалбата е подадена в рамките на този двумесечен срок. Същата е насочена срещу подлежащ на обжалване индивидуален административен акт /чл.40 ал.1 от ЗДОИ/, пред родово и местно компетентния съд, и отговаряща на формалните изисквания за реквизити, което я прави процесуално допустима за разглеждане по същество.

Разгледана по същество в съвкупност със събраните по делото доказателства и становищата на страните, Ловешки административен съд, четвърти административен състав, намира жалбата за основателна по следните съображения:

Съгласно изискванията на чл.168 ал.1 от АПК, при служебния и цялостен съдебен контрол за законосъобразност на всички основания по чл.146 от АПК, съдът извърши пълна проверка на обжалвания административен акт относно валидността му, спазването на процесуалноправните и материалноправните разпоредби по издаването му и съобразен ли е с целта, която преследва законът.

От изложената по-горе фактическа обстановка съдът намира, че обжалвания административен акт е издаден от компетентен административен орган – Кметът на Община Ловеч, съобразно чл.28 ал.2 във вр. с чл.3 ал.1 от ЗДОИ, в кръга на неговата материална, териториална и времева компетентност. Същият е издаден в изискуемата от закона писмена форма.

По отношение спазването на административнопроизводствените правила, материалноправните разпоредби и съответствието му с целта на закона, настоящия състав намира следното:

Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация е конституционно гарантирано с разпоредбата на чл.41 ал.1 от Конституцията на Р.България. Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени със Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/ като в чл.2 е дадена легалната дефиниция на понятието “обществена информация”. По смисъла на чл.2 ал.1 от ЗДОИ обществена е всяка информация, свързана с общественния живот в Р. България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение, относно дейността на задължените по този закон субекти. В разпоредбата на чл.4 ал.1 от ЗДОИ е дадена законова възможност на всеки гражданин на Република България да има достъп до обществена информация. В чл.3 от закона изчерпателно са изброени задължените по закона органи, а в ал. 1 на с. текст като задължени органи са посочени органите на местното самоуправление. Разпоредбата на чл.38 от Закона за местното самоуправление и местната администрация определя кмета на общината като орган на изпълнителната власт в местното самоуправление. С оглед този му правен статут и характера на дейността му, ответникът е орган по смисъла на чл.3 ал.1 от ЗДОИ, за който съществува законово вменено задължение да предоставя обществена информация. Както предвижда чл.3 ал.1 ЗДОИ, този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление в Република България. От това следва, че всеки държавен орган може да вземе решение, свързано с достъп до обществена информация, стига поисканата информация да се създава или съхранява от него.

За да възникне задължение за субекта по чл.3 от ЗДОИ да предостави достъп до обществена информация, правото трябва да бъде надлежно упражнено по реда на чл.24 и сл. от ЗДОИ от заявителя. Законодателят е въвел конкретни изисквания към съдържанието на заявлението за достъп, като съгласно разпоредбата на чл.25 ал.1 т.2 от 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 случая заявлението на Данчо Костов Заверджиев съдържа всички изискуеми реквизити по чл.25 ал.2 от ЗДОИ, поради което е редовно от формална страна и органът е бил длъжен да се произнесе по същество на искането.

Редът и условията за предоставяне на достъп до обществена информация са подробно регламентирани в Глава III на ЗДОИ. В чл.28 ал.1 ЗДОИ е

установено изрично задължение на субектите по чл.3 да разгледат подадените до тях заявления за достъп до търсената информация, като това задължение е скрепено със срок - не по-късно от 14 дни след датата на регистриране на заявлението. Съгласно ал. 2 на цитираната разпоредба в определения от закона срок органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация, за което уведомяват писмено заявителя. Разпоредбата на чл.37 ЗДОИ императивно регламентира основанията за отказ, а тези на чл.38 и чл.39 ЗДОИ въвеждат изисквания за форма и съдържание на административното решение, връчване на решението за отказ за предоставяне достъп до обществена информация.

Константната съдебна практика възприема понятието "обществена информация" като сведение или знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната, респективно за дейността на задължените по чл.3 от ЗДОИ субекти. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от последните. Следователно обществена информация съставляват всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължения субект.

По дефиницията на чл.9 ЗДОИ обществена е информацията, създавана и съхранявана от органите и техните администрации. В закона са разграничени два вида обществена информация – официална и служебна. 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. 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/. Правните актове на държавните органи, в които принципно се приема, че се съдържа официална информация са нормативни, общи и индивидуални. За първите от тях достъпът е осигурен чрез обнародването им в Държавен вестник, за останалите достъпът се осъществява по реда на ЗДОИ, освен ако изрично не е предвиден друг начин.

В контекста на легалната законова дефиниция търсената от жалбоподателя информация, предмет на оспорения отказ представлява обществена информация, създадена и съхранявана от кмета на община Ловеч в качеството му на задължен субект по чл.3 от ЗДОИ. Следователно търсената от оспорващия информация по своя характер е обществена, защото е свързана с ползването на автомобил, собственост на Община Ловеч. Същата му дава възможност да си състави собствено мнение по въпросите, свързани с изминатите от служебния общински автомобил разстояния, датите на пътуванията и маршрутите. В този смисъл исканата информация отговаря на изискванията на чл.2 ал.1 от ЗДОИ за достъп до обществената информация. Според определението на чл.11 от ЗДОИ, по своя характер исканата информация

е служебна, а съгласно чл.13 ал.1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен и може да бъде ограничен само в хипотезите на алинея 2 от същия текст или в случаите по чл.17 ал.2 и чл.37 ал.1 т.1 2 и 3 от ЗДОИ. Представените по делото доказателства мотивират настоящият състав да приеме, че процесната информация, достъп до която е отказан на жалбоподателя не попада в рамките на тези ограничения.

С Разпоредбата на чл.37 ЗДОИ законодателят императивно е регламентирал основанията при които се отказва достъп до обществена информация. А с тази на чл.38 е въвел изисквания за форма и съдържание на административното решение, като е посочено какво следва да съдържа решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация: правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване.

В процесния случай в оспорваното решение не се съдържа нито правно, нито фактическо основание по смисъла на чл.37 от ЗДОИ. Оспорваното решение неправилно е правно обосновано с разпоредбата на чл.28 ал.2 от ЗДОИ, въвеждаща единствено задължение на задължените субектите да разгледат в определения срок подадените до тях заявления за достъп до търсената информация. Посочените от административният орган фактически основания са немотивирани и некореспондират с ангажираният по делото доказателствен материал. В тази връзка административният орган е посочил първо, че с Решение № 3-ДОИ-33/09.05.2013 г. е предоставил исканата информация на хартиен носител, отнасяща се до изминат пробег на автомобил № ОВ 1000 АТ за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2012 г. и разходите за поддръжане на същия и искането за повторно предоставяне копие от пътната книжка, на хартиен носител намира за неоснователно. От събраните по делото доказателства се установява, че по заявление №Р-ДОИ-33/22.04.2013г. оспорващият е поискал предоставянето на достъп до информация в три точки. Такава му е предоставена с решение изх.№ Р-ДОИ-33-1/08.05.2013г. по т.1 и 2, отнасяща се до изминат пробег на автомобил № ОВ 1000 АТ за периода 01.01.2012г. до 31.12.2012г. и разходите за поддръжане на същия, под формата на писмена справка, обективирана в самото решение. Липсата на произнасяне по т.3, в която е поискано копие от Пътна книжка на същия лек автомобил е мотивирало оспорващият да подаде ново заявление от 09.05.2013г., приключило с издаването на процесния отказ. В този смисъл не се касае за повторно искане, тъй като това искане не е удовлетворено, както необосновано и незаконосъобразно е приел административният орган. Действително сред лимитивно изброените основания за отказ на исканата информация е предвидено такова в чл.37 ал.1 т.3 от ЗДОИ, но само ако е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца, какъвто явно не е настоящият случай.

На следващо място, за да постанови оспорваният отказ административният орган е посочил, че пътната книжка не се съхранява в Дирекция „Икономическа политика и бюджет”, като счетоводен документ по

смисъла на Закона за счетоводството, и същата не съдържа информацията, която се иска, а именно да се установи реалното ползване на автомобила за дейността на Общината. Изложил е също, че за конкретния случай не са налице елементи „на надделяващ обществен интерес“ съгласно § 1 т. 6 от ЗДОИ, в който е дадено неговото легално определение. Както и че копирането на подобни обемни документи не отговаря на смисъла и целта на закона. При това административният орган не е изложил мотиви защо е приел, че не е налице надделяващ обществен интерес, като не е отразено в решението извършена ли е изобщо такава проверка, а и в представената административна преписка не са налични данни за това. Само по себе си посочването, че такъв интерес не е налице, не представлява мотив, от който да се установи как административният орган е стигнал до този извод. Задължение на административният орган е да изследва наличието или липсата на надделяващ обществен интерес, дори това да не е посочено от заявителя, както и да изложи съответстващи мотиви въз основа на които е формирал своята преценка.

Според легалната дефиниция на §1 т.6 от ДР на ЗДОИ, „надделяващ обществен интерес“ е налице, когато чрез исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл.3 ЗДОИ, както е Кметът на община Ловеч. Безспорно в случая е налице такъв интерес от разкриване на исканата информация, тъй като оспорващият е поискал да си състави мнение за законосъобразното прилагане на изискванията за съставяне на документи, свързани с експлоатацията на превозното средство от общинската администрация. С предоставянето ѝ би се повишила отчетността и прозрачността в дейността на общината в съответствие с целта на ЗДОИ.

Отделно, в обжалвания административен акт не са налични мотиви за приложените от административният орган критерии обосновавали определението на пътната книжка на общинския автомобил като обемен документ. От една страна представеното по делото копие на пътната книжка не обосновава голям обем, а от друга при обемни документи е приложим текста на чл.30 ал.1 от ЗДОИ, даващ възможност за удължаване на срока за предоставяне на информация с 10 дни, когато е в голямо количество и е необходимо допълнително време за предоставянето ѝ. Оспореното решение не съдържа мотиви и не става ясно защо копирането на тази книжка не отговаря на смисъла и целта на закона, съответно на кой конкретно закон.

Необосновано е изложеното в оспореното решение твърдение на административният орган, че пътната книжка на автомобила не се съхранява в Дирекция „Икономическа политика и бюджет“ като счетоводен документ по смисъла на Закона за счетоводството. Безспорно автомобилът е собственост на Община Ловеч и Кметът на Общината следва да я представи по ЗДОИ, без значение в коя структура на Общината се съхранява тя.

Не са изложени мотиви и защо административният орган приема, че пътната книжка на служебния автомобил на Община Ловеч не съдържа информация, позволяваща да се установи реалното ползване на автомобила за

дейността на Общината. Видно от представеното по делото заверено копие Пътната книжка като цяло съдържа информация за дестинациите, по които е пътувал автомобилът и километрите, които е изминал за конкретните дати, кое длъжностно лице обслужва, името и фамилията на шофьора, която е по-пълна и подробна от дадената му справка. Задължение на административния орган е да представи исканата обществена информация, а заявителят е този, който ще си състави мнение за ползването на автомобила след като се запознае с информацията. Безспорно липсата на мотиви представлява неспазване на изискването за форма на отказа за достъп до обществена информация по чл.38 от ЗДОИ и представлява съществено нарушение на административно производствените правила, водещо винаги до незаконосъобразност на акта. Това е така, защото от една страна се възпрепятства съдът да извърши проверка за законосъобразност на обжалвания административен акт, а от друга се нарушава правото на защита на жалбоподателя.

Неспазването на установената форма е довело и до противоречие с материалноправните разпоредби. Мотивите на административния акт не могат да бъдат заместени с тълкувания от страна на съда или страните в процеса. Недопустимо е съдът в хода на съдебното производство да установява, или предполага какви са били действителните мотиви на административния орган за издаване на обжалвания акт. С оглед на изложените съображения, съставът на съда приема, че обжалваното решение е незаконосъобразно, поради допуснати при издаването му съществени нарушения на посочените процесуални правила и материалния закон и като такова следва да бъде отменено.

Наред с това постановеното решение за отказ не отговаря на целта и духа на ЗДОИ за свободно предоставяне на достъп до цялата необходима на заявителя информация, независимо от нейния носител и вид. Правото да получаваш и разпространяваш информация е конституционно закрепено такова и то не следва да се тълкува ограничително. Смисълът на ЗДОИ е във възможността гражданите да получават информация, вкл. под формата на копия от реални документи, благодарение на която да си съставят собствено мнение за дейността на задължените субекти.

Твърденията на процесуалния представител на ответника, изложени в представените писмени бележки, а именно че записаното в пътната книжка не е обществена информация и не съдържа информацията която цели заявителят да си състави мнение се явяват неоснователни и недоказани.

Сочените в писмените бележки на ответната страна обстоятелства досежно големия брой на исканията отправени от жалбоподателя до Кмета на община Ловеч за достъп до обществена информация, ангажираността на служителите от общинска администрация, както и какви са резултатите от тези искания, са неотнормими към законосъобразността на обжалвания отказ. С оглед изложените по-горе мотиви въпросите, засегнати в представените по делото писмени бележки от ответната страна доколко пътните книжки са първичен счетоводен документ, че липсва разпоредба в Закона за счетоводството,

регламентираща тяхното издаване и срок за съхраняване, както и практиката по съхраняването в общината им също се явяват ирелевантни на законосъобразността на обжалваният отказ.

По изложените съображения съдът приема, че обжалваното решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на Кмета на Община Ловеч е незаконосъобразен, поради което следва да бъде отменен, а преписката да се изпрати на административния орган за ново произнасяне при съобразяване със задължителните указания на съда по тълкуване и прилагане разпоредбите на ЗДОИ, дадени в мотивите на настоящото съдебно решение. Следва на основание чл. 174 от АПК да се определи и срок за произнасяне на административния орган.

При този изход на процеса разноски не следва да се присъждат, тъй като не са претендирани от жалбоподателя.

Мотивиран така и на основание чл.172 ал.1 и ал.2, предложение второ, във вр. с чл.173 ал.3 от АПК, във вр. с чл.174 от АПК, Ловешки административен съд, четвърти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация изх. № Р – ДОИ - 37 /1/ от 23.05.2013 г. на Кмета на Община Ловеч, постановено по Заявление за достъп до обществена информация с вх. № Р-ДОИ-37 от 09.05.2013 година на Община Ловеч.

ИЗПРАЩА административната преписка на Кмета на Община Ловеч за произнасяне по Заявление за достъп до обществена информация с вх. № Р-ДОИ-37 от 09.05.2013 година на Данчо Костов Заверджиев при съобразяване със задължителните указания на съда по тълкуване и прилагане на закона, дадени в мотивите на настоящото съдебно решение.

ОПРЕДЕЛЯ на Кмета на Община Ловеч четиринадесет дневен срок за предоставяне на достъп до исканата обществена информация, считано от получаване на преписката.

Решението може да се обжалва чрез Административен съд Ловеч пред Върховния административен съд с касационна жалба в в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:П/