

РЕШЕНИЕ

№ 427

гр. Плевен, 28 Юни 2012г.

Административен съд – Плевен, I ви състав, в открито съдебно заседание на осемнадесети юни две хиляди и дванадесета година, в състав

Председател: съдия К. П.

При секретаря М.К., като разгледа докладваното от съдия П. адм.д. № 490/2012г. по описа на съда, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК във вр. с чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ.

Делото е образувано по жалба от И.С.В., в качеството ѝ на главен редактор на вестник “Посредник”, срещу Решение за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация, обективизирано в писмо с изх. № РД-44-01-1;2/02.05.2012г. на секретар на Община Плевен.

В жалбата се твърди, че със Заявление вх. № 44-01-1/24.04.2012г. до Кмета на Община Плевен е поискан достъп до обществена информация, като са формулирани следните въпроси:

1. Какви са получените от директорите на общинските предприятия в Плевен месечни възнаграждения за 2008г, 2009г, 2010г, 2011г, поименно и по месеци;

2. Получавали ли са тези директори допълнително трудово възнаграждение през посоченият период, в какъв размер и на какво основание, посочено по месеци/години;

3. Работили ли са в посоченият период на трудов или граждански договор в общинските предприятия членове на Общински съвет – Плевен. Какви са били техните възнаграждения – поименно и по месеци;

Твърди се, че било подадено и второ Заявление с вх. № 44-01-2/24.04.2012г., с идентично съдържание, касаещо управителите на общинските фирми в Плевен, разширено с допълнителен въпрос, досежно получавани за същия период възнаграждения от членовете на съвета на директорите и на контролорите на всички общински фирми в Плевен – поименно и по месеци.

В отговор на отправените запитвания жалбоподателката на 04.05.2012г. получила писмо с изх. № РД-44-01-1;2/02.05.2012г. от секретаря на Община Плевен, което представлявало решение за отказ за предоставяне на исканата информация, съдържащо мотиви, че исканата информация била предмет на облигационни правоотношения и Община Плевен като страна по тези правоотношения нямала право да предоставя информация, без съгласието на съконтрагентите си.

Счита, че с оглед липсата на посочване в решението на срок за оспорване и с оглед разпоредбата на чл. 140, ал. 1 от АПК, жалбата е допустима за разглеждане.

По същество навежда доводи за незаконосъобразност на оспорения акт, като твърди, че неоснователно администрацията се е позовала на липсата на съгласие на трети лица за предоставяне на исканата информация. Счита, че конкретния случай попада под хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, т.к. лицата за които се иска информация също са задължени субекти

по смисъла на ЗДОИ. Този извод мотивира с разпоредбите на чл. 52 и сл. от ЗОБС, съгласно които общинските предприятия са специализирани звена на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, второстепенни разпоредители с бюджетни средства и се финансират от общинския бюджет и извънбюджетни сметки и фондове. Създават се да обслужват общината и населението, поради което са публичноправни субекти и осъществяват властнически правомощия в определени сфери. Последното налага извода, че директорите на общинските предприятия, в качеството си на ръководители на публичноправни субекти са задължени лица по ЗДОИ, което от своя страна води до прилагане на хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. В допълнение сочи, че в случая е налице надделяващ обществен интерес по отношение на търсената информация, като се позовава на презумпцията на § 1, т. 5, б. "е" от ДР на ЗДОИ, доколкото исканата информация е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна, в случая Община Плевен, е задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ.

На следващо място твърди, че е нарушена процедурата по издаване на оспорения акт. Соци, че дори и да се приеме, че е следвало да бъде дадено съгласие от трети лица, то такова не е искано от секретаря на община Плевен, с което по същество не са изпълнени изискванията на чл. 31, ал. 1 и ал. 2 от ЗДОИ.

Твърди още, че решението, обективизирано в писмо с изх. № РД-44-01-1;2/02.05.2012г. е немотивирано, т.к. били отправени няколко искания за предоставяне на информация и на всяко едно от исканията е следвало мотивирано да бъде отговорено. Последното представлявало съществено нарушение на процесуалните правила, лишавало заявителя от адекватна защита, а съда от възможността да прецени основателността на отказа и е самостоятелно основание за отмяна на акта.

В заключение моли съда да отмени отказа на секретаря на Община Плевен и да реши делото по същество, като признае правото на достъп до исканата информация и да задължи ответника да я предостави в исканата форма.

С административната преписка е постъпило становище от секретаря на Община Плевен, в което изтъква съображения за неоснователност на жалбата. Твърди, че постъпилите заявления са разгледани в срок от овластено длъжностно лице, за което е известен заявителя. Счита, че писмо с изх. № РД-44-01-1;2/02.05.2012г. не представлява решение за отказ за предоставяне на обществена информация по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ, а има само уведомителен характер относно възможностите за предоставяне на такава. Твърди, че исканите данни не представляват "обществена информация" по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Счита, че исканата информация не е свързана с обществения живот и не би способствала за съставяне на собствено мнение за дейността на задължените субекти, като счита, че исканата информация засяга личния живот (социален статус) на лицата. Соци, че договорите за възлагане на управление на търговско дружество с общинско участие или трудовите договори на директори на общинско предприятие не са облигационни, поради което не попадат в приложното поле на ЗДОИ. В заключение моли съда да остави жалбата без уважение.

В съдебно заседание жалбоподателката, редовно призована, се явява лично и поддържа жалбата на заявените основания. Соци още, че съгласно Наредба №8 за условията и реда за упражняване на правата на собственик на Община Плевен върху общинската част на капитала на търговските дружества, общината е била длъжна да поддържа актуален регистър на търговските дружества с общинско участие. Регистърът е публичен и следва да съдържа наименование на дружествата, данни за съдебната регистрация, размера на общинското участие в капитала на дружеството, лицата, представляващи общината в органите на дружеството, както и размера на тяхното възнаграждение. Твърди, че няма регистър на търговските дружества. Счита, че общинските предприятия безспорно са

публичноправни субекти и второстепенни изпълнители на бюджетни средства. Твърди, че управителите на общинските фирми се избират от Общинския съвет, като впоследствие се сключват договори за управление с тях. Възнагражденията по тези договори са обвързани с постигнатите резултати и доколкото за търсения период възнагражденията съответстват на постигнатите резултати, предполага наличието на обществен интерес на исканата информация. Депозира писмени бележки.

Ответникът по жалбата - Кмета на Община Плевен, редовно призован, не се явява, представлява се от юр. П. с пълномощно на л. 21 от делото. Намира жалбата за недопустима, алтернативно за неоснователна и моли да бъде отхвърлена. Поддържа изразеното в съпроводителното административната преписка писмо становище, като допълва още, че доходите, които получават ръководителите на търговските дружества и предприятия е конфиденциална информация. Последната не може да послужи за преценка за дейността на общинските предприятия и представлява лични данни по същество. Моли да бъде присъдено юрисконсулско възнаграждение.

Съдът като прецени доказателствата по делото и съобрази становищата на страните намира за установено следното:

Жалбата е подадена от лице имащо правен интерес, в законоустановения срок, срещу акт подлежащ на оспорване акт по аргумент на чл. 40 от ЗДОИ, и е допустима за разглеждане по същество.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Задължен субект по смисъл на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ са държавните органи и техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България, какъвто безспорно е Кмета на Община Плевен. Последният създава и съхранява информация, свързана при и по повод осъществяване на задълженията му и е пряко задълженото лице за предоставяне достъп до информация по ЗДОИ. Последният, на осн. чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ е предоставил това правомощие на секретаря на Община Плевен на основание чл. 26, ал. 1 от Вътрешните правила за предоставяне на достъп до обществена информация на Община Плевен. Следователно съдът намира, че компетентен да разгледа и да се произнесе по подадените Заявления с вх. вх. № 44-01-1/24.04.2012г. и вх. № 44-01-2/24.04.2012г. е секретаря на Община Плевен, по която компетентност не се спори между страните.

Обществена информация по смисъла на чл. 2 ал. 1 от ЗДОИ 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.

Разпоредбата на чл. 4 от ЗДОИ предвижда императивно, че правото на достъп до обществена информация принадлежи на всеки български гражданин, следователно заявителката има право да получи търсената информация, като редът за предоставяне на достъп до обществената информация е указан в Глава III на ЗДОИ.

Със Заявления с вх. № 44-01-1/24.04.2012г. и вх. № 44-01-2/24.04.2012г. до кмета на Община Плевен е поискан достъп до обществена информация, касаеща възнаграждения, получени от директорите на общинските предприятия и управителите на общинските фирми, включително и за възнагражденията, получени от членовете на съвета на директорите и на контролорите на всички общински фирми в Плевен.

Съдът приема, че исканата информация представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, като представлява служебна такава. 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. При съобразяване с това, че общинските дружества / наречени от заявителката фирми/, и общинските предприятия осъществяват дейност, която има публично правен характер и при пряко субсидиране от общинския бюджет

относно предприятията, следва да се приеме, че извършваната от тях дейност е обществена по своя характер. Що се касае до конкретно поисканите данни, съдът приема, че също попадат под разпоредбите на ЗДОИ, съответствайки на понятието “служебна информация”, но и под защитата на разпоредбата на чл. 31, ал.2 от с.з., предвид че касаят данни, пряко свързани с физическите лица, които представляват дружествата и предприятията по закон или устав.

При така изложеното, съдът не възприема тезата, застъпена в становището на процесуалния представител на ответника, че липсва отказ за предоставяне на обществена информация, доколкото заявленията до Кмета на Общината от настоящата жалбоподателка не касаели такава.

В тази връзка, основателно се явява изложеното в жалбата, че отказът е постановен при липса на форма. Същият не съответства на предписаното в нормата на чл. 28, ал.2 от ЗДОИ, доколкото органът се е произнесъл с един акт по две подадени заявления, който не съдържа мотиви и следващ се от тях диспозитив, а е под формата на писмо. Доколкото обаче, от същото могат да се изведат изводи за съображенията на органа, поради което не може да предостави исканата информация, съдът не намира това нарушение за толкова съществено, че да е достатъчно за отмяна на акта.

Оспореният акт съдът приема, че е издаден при нарушаване на административнопроизводствените правила, разписани в ЗДОИ и АПК, при съобразяване на следното:

Както бе посочено, при наличие на две заявления, заведени в Община Плевен с два входящи номера, органът е дължал образуване на две преписки и отделно произнасяне по същите. Неизпълнението на това му задължение в конкретния случай е довело и до неправилно прилагане на закона, доколкото същият се е произнесъл по двете заявления идентично, при съществена разлика във вида на исканата информация, съобразявайки субектите, до които тя се отнася.

Относно заявлението, касаещо общинските предприятия:

Съгласно чл. 51, ал.2, изр. последното от Закона за общинската собственост, Общината може да осъществява самостоятелно стопанска дейност чрез общински предприятия, създадени по реда на този закон. Общинските предприятия и техните ръководители. Общинското предприятие е специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет или от извънбюджетни сметки и фондове. Общинското предприятие се създава, преобразува и закрива с решение на общинския съвет. Общинското предприятие осъществява дейността си въз основа на правилник, приет от общинския съвет. С правилника по ал. 3 се определят предметът на дейност, структурата, управлението, численият състав и правата и задълженията на предприятието по отношение на предоставеното му общинско имущество. Общинското предприятие е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Директорите на общинските предприятия се назначават от кмета на общината по ред, определен от общинския съвет. Цитираната нормативна уредба обуславя извода на първо място, че при осъществяване на дейността си, общинските предприятия се явяват публично правни субекти, които са звена на общината и се финансират от нейния бюджет. В тази връзка, дейността им се обхваща от разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация. На второ място следва, че сезирания орган – Кмета на Общината – разполага с исканите данни относно директорите на общинските предприятия, доколкото се явява оправомощения по закон орган да назначава директорите на същите. Както бе посочено, съдът приема обаче, че исканата информация – в тази ѝ част – данни за месечните възнаграждения на назначените директори на общински предприятия и допълнителни възнаграждения за посочения период от време - пряко се отнасят до тях, което обуславя качеството им на трети лица, чието съгласие за предоставяне на информацията е необходимо по смисъла на чл. 31 от ЗДОИ. Изложеното в този смисъл становище в отговора

на Община Плевен съдът възприема. Вместо обаче да изпълни законовите си задължения по смисъла на цитираната разпоредба и да запита тези лица, органът е мотивирал отказа си с необходимостта от тяхното запитване. В закона липсва такава предпоставка за отказ, напротив – последното води до извод за неизпълнение на вменените задължения по процедиране на заявлението. По изложените съображения, в тази част отказът на Кмета на Община Плевен следва да бъде отменен и делото да му бъде върнато като преписка за надлежно процедиране чрез запитване на третите лица относно направеното заявление за предоставяне на обществена информация. По отношение на точка 3- та от искането относно участието на общински съветници в работата на общинските предприятия, органът е посочил, че не разполага с такава информация. Съдът приема, че не Кметът на Общината е работодател на служителите, назначени в общинските предприятия, а съответните директори. Последното следва от публикуваните в електронната страница на Общински съвет Плевен Правилници за дейността на двете общински предприятия “Жилфонд” и “Акварел”, данни за наличието на които се намират в електронната страница на Община Плевен, отдел “Публични регистри”. Съгласно чл. 10, ал.1, т. 1 от Правилника за дейността на предприятие “Жилфонд” и чл. 16, т.1 от Правилника за дейността на предприятие “Акварел” директорите на същите се явяват работодатели на работещите при предприятията лица, поради което данни за назначените или наети такива / по трудови или граждански договори/ следва да се съдържат при последните. При тези данни, Кметът на Общината е следвало да препрати заявлението на съответните директори на предприятия, съгласно чл. 32 от ЗДОИ, доколкото същият получава ежемесечен доклад за дейността им, съгласно същите тези правилници, следва да е запознат със задълженията им и в този смисъл разполага с информация за органа, при който се намира исканата такава. Предвид това, в тази част отказът също следва да бъде отменен, а делото върнато на кмета на общината като преписка за препращането му реда на чл. 32 от ЗДОИ на ръководителите на съответните предприятия.

Относно заявление № РД-44-01-2/24.04.2012г., касаещо получените от управителите на общински фирми възнаграждения, допълнителни възнаграждения и основанието за получаването им, възнагражденията на членовете на съвета на директорите и на контролорите, съдът съобрази следното: По арг. от чл. 21, ал.1, т. 9 от ЗМСМА Общинският съвет е органът, който приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и избира представителите на общината в техните орган. Същите имат статут на търговски дружества, като по формата си могат да бъдат еднолични дружества с ограничена отговорност / ЕООД/ или еднолично акционерно дружество / ЕАД/, като последното е уредено от чл. 61 от Търговския закон. Съгласно чл. 62, ал.1 от същия закон образуването и преобразуването на общинските предприятия като еднолични дружества с ограничена отговорност или еднолични акционерни дружества се извършва с решение на общинския народен съвет. В този смисъл са уредени тези правоотношенията в Наредба № 8 на Общински съвет Плевен за условията и реда за упражняване на правата на собственик от община Плевен върху общинската част от капитала на търговските дружества, в това число – в тези, в които Общината е едноличен собственик на капитала и тези, в които последната притежава част от капитала. В нормата на чл. 17 от същата са разписани правомощията на Общинския съвет в едноличните дружества с ограничена отговорност, в качеството му на едноличен собственик на капитала. Същите са изброени в 19 точки и включват избиране и освобождаване на управители и всички финансови параметри. Аналогични са разпоредбите относно едноличните акционерни дружества относно членовете на съветите на директорите / чл. 24 от Наредбата/. Кметът на Общината има правомощие да сключи договор с избрания управител, респ. определените лица от съвета на директорите. Кметът извършва същото в изпълнение на решението на Общинския съвет, който е определил съответните лица при съобразяване с разписаните правила в Наредба № 8 на Общинския съвет. Начинът на формиране на възнагражденията на управителите и членовете на директорите е подробно регламентиран от разпоредбата на чл. 45 от Наредбата, като е видно, че последното представлява функция на определени

показатели, както следва: стойността на дълготрайните материални активи; числеността на персонала; рентабилността, финансовия резултат и обслужването на задълженията, като се определя процентно съобразно горните показатели и при съобразяване с въведеното понятие “бална единица” от ал.2 на чл. 45 от Наредба № 8 на ОбС-Плевен. В тази връзка, съдът отбелязва, че в изпълнение на чл. 54 от ЗОС в електронната страница на Община Плевен е публикуван регистър на дружествата с общинско участие, в това число – имената на управителите им; респ. на членовете на съвета на директорите, като е посочен и начина на образуване на възнагражденията им.

От изложеното по мнение на съда следва, че Общинският съвет е органът, който създава исканата информация досежно размера на възнаграждението на управителите, членовете на съвета на директорите и финансовите контролори при дружествата с общинско участие. Съгласно нормата на чл. 45, ал.4 от Наредба № 8 на ОбС-Плевен изчисляването на балната оценка и размера на възнагражденията членовете на управителните и контролните органи се извършва в дружеството на основата на нормативно установена отчетност, като средствата за заплащането им са за сметка на разходите на дружествата. Справка за направените изчисления и преизчисления се представя на всяко тримесечие в Общинската администрация в отдел “Икономическо развитие”. Предвид това и доколкото съгласно определението на чл. 3, ал.1 от ЗДОИ обществената информация е тази информация, която се създава или съхранява при съответните задължение органи и лица, следва, че и при сезирания орган – Кмета на Община Плевен се съдържат данни относно исканата информация. За процедуране по преписката, същият е следвало да поиска от заявителката уточнение дали иска информация за начина на формиране на възнагражденията на сочените лица или конкретните суми, които те са получили в това си качество. След уточнение на последното, следва да бъде съобразено кои се явяват третите засегнати лица и необходимостта от изискване на тяхното съгласие. В случая това ще бъдат не само визираните лица, участващи в управлението на дружествата, а и самото дружество като правен субект. След изискване на становище и при съобразяване с него по същество, следва да бъде съобразено и това дали така исканата информация представлява търговска тайна, с оглед предоставянето ѝ при предпоставките на чл.17, ал.2 от ЗДОИ от гледна точка на възможността за възникването на нелоялна конкуренция, като ако прецени такова наличие, органът следва да го мотивира конкретно. При тези съображения, отказът по заявление № РД-44-01-2/24.04.2012г. също следва да бъде отменен и върнат на Кмета на Общината като преписка за процедуране съобразно настоящите указания.

Относно точка 4-та от искането № РД-44-01-2/24.04.2012г., съдът намира, че също не е процедурано законосъобразно. Както бе отбелязано, дружествата с изцяло или частично общинско участие са самостоятелни правни субекти по смисъла на Търговския закон. На въпроса “..работили ли са общински съветници” в тези дружества, следва да даде отговор съответното дружество след уточнение какво се има предвид под “работили”. С оглед това, Кметът на Общината е следвало да препрати заявлението на съответните управителни тела на дружествата, съгласно чл. 32 от ЗДОИ, доколкото същият разполага с информация за органа, при който се намира исканата такава. Предвид това, в тази част отказът също следва да бъде отменен, а делото върнато на кмета на общината като преписка за препращането му реда на чл. 32 от ЗДОИ на съответните дружества.

Относно всички точки от направените заявления следва да се държи сметка, че исканата информация представлява данъчна и осигурителна информация по смисъла на чл. 72 от ДОПК, което следва да бъде съобразено от органа, с оглед приложението на чл. 74, ал.2, т.1 от с.к. Предвид това и доколкото искането касае доходите на физически лица – директори на предприятия, управители на дружества и членове на управителните им органи и контролори, съдът намира, че е неприложима нормата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, противно на твърдението в жалбата. Не е необходимо съгласието на третите лица, ако самите те са от задължените такива. Заявителката обаче не е поискала информация за финансовото състояние на предприятията или дружествата, а за личното възнаграждение на техните

управляващи. При тези данни, съдът намира, че съгласието на същите е необходимо.

Воден от горното и на основание чл. 172 от АПК, Административен съд – Плевен

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Отказ от предоставяне на достъп до обществена информация, обективиран в писмо с изх. № РД-44-01-1;2/02.05.2012г. на секретар на Община Плевен.

ВРЪЩА преписката на Кмета н Община Плевен за произнасяне съобразно мотивите на настоящето решение.

Решението подлежи на обжалване пред Върховен административен съд в 14 - дневен срок от получаване на съобщението.

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

СЪДИЯ: