

РЕШЕНИЕ

№ 1614

гр. София, 09.03.2016 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 41 състав,
в публично заседание на 25.02.2016 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Луиза Христова

при участието на секретаря М. Велева, като разгледа дело номер **740** по описа за **2016** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК във връзка с чл. 40 от ЗДОИ. Образувано е по жалба от М. Д. Д., П. В. С. и Методи Б. А., срещу решение № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016г. на директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерството на финансите, с което е отказано предоставяне на обществена информация по заявление за достъп до обществена информация вх. № У-ЗДОИ-68/22.12.2015г.

В жалбата се поддържа, че с цитираното заявление е поискан достъп до информация за капацитетите (вкл. за максималните и реално ползваните) на данъчните складове по отделни данъчни складове и видове горива, както и по отношение на собствеността на данъчните складове за 2014г. и 2015г., в това число и не само – концентрацията на собственост у едно или свързани с него лица. Твърди се, че информацията е поискана с оглед липсата на конкуренция на пазара на горива. Исканата информация представлява обществена информация по смисъла на чл.2, ал.1 от ЗДОИ и не е търговска тайна. За предоставянето ѝ е налице надделяващ обществен интерес, тъй като гражданите ще могат да си съставят мнение в чии правомощия или на чие бездействие се дължи нерешаването на проблема с цените на горивата в Б. като едни от най-високите в ЕС, т.е. ще се повиши прозрачността и отчетността на задължения субект. Сочи се, че поради липса на конкуренция на този пазар, цените се формират непазарно. Исканата информация не е данъчна и осигурителна такава по смисъла на чл. 72 от ДОПК. През 2011г. министърът на финансите е предоставил публично почти идентична справка относно капацитетите по видове горива и концентрацията на

собственост на данъчните складове към онзи момент. В този смисъл е налице повторност на търсената информация, но се иска актуализирана такава към настоящия момент. В процесното решение не посочено конкретно фактическо основание за постановяване на отказ, без да се посочи по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата информация е данъчна и осигурителна такава. Доказателство за публичността на информацията е и публичността на регистъра по чл. 54 от ЗАДС като административният орган е следвало само да я обобщи по заявените критерии. Иска се от съда да отмени постановения отказ и да задължи ответника да предостави исканата информация. Подробни съображения излага в писмена защита по съществото на спора.

Ответната страна оспорва жалбата като неоснователна по съображения, изложени в становище от 25.02.2016г., и моли същата да се отхвърли. Сочи, че исканата информация е данъчно-осигурителна такава както защото засяга стойността на активите, които дадено дружество притежава (чл. 72, ал.1, т.4 от ДОПК), но и защото засяга размера на акцизите върху съответната стока, съхраняван в данъчен склад, който складодържателят следва да плати при нейното освобождаване за потребление(чл. 72, ал.1, т.3 ДОПК).

Административен съд София-град като се запозна с доказателства по делото и с оглед правомощията си по чл.168 вр. чл.146 от АПК, прие за установено следното:

Жалбата е подадена от лица с правен интерес в срока по чл. 149, ал.2 от АПК – решение № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016г. на директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерството на финансите е съобщено на жалбоподателите на 07.01.2016г., а жалбата срещу него е подадена на 14.01.2016г. директно пред АССГ. Преценката за приложимостта на ЗДОИ е по същество, като дори при неприложимост на този закон, административният орган следва да постанови изричен акт. Следователно жалбата е допустима, а разгледана по същество – неоснователна по следните съображения:

Административен съд София - град, II-ро отделение, 41-ви състав, за да се произнесе по спора, прие за установено от фактическа страна следното:

Жалбоподателите са подали заявление за достъп до обществена информация с вх. № У-ЗДОИ-68/22.12.2015г. до кабинета на министъра на финансите с искане да им се предостави достъп до обществена информация относно капацитетите (вкл. за максималните и реално ползваните) на данъчните складове по отделни данъчни складове и видове горива, както и по отношение на собствеността на данъчните складове за 2014г. и 2015г., в това число и не само – концентрацията на собственост у едно или свързани с него лица. Заявлението е мотивирано с надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация, тъй като за обществото следва да се локализира източника на проблема с непазарните цени на горивата в Б. и жалбоподателите като народни представители ще могат да направят адекватни законодателни предложения за решаването му. Към заявлението са приложени стенограма от заседание на народното събрание на 20.03.2015г., писмен отговор на министъра на финансите относно собствеността на данъчните складове и максималния складов капацитет от 12.04.2011г., Решение на К. № 1059 от 27.07.2011г. за приемане на секторен анализ на конкурентната среда на пазарите на производство и реализация на бензин и дизелово гориво в РБългария; становище на К. от 30.03.2015г. След получаване на заявлението за достъп до обществена информация, същото е изпратено на директора на дирекция „Данъчна политика“ в МФ, която в становище от

04.01.2016г. е посочила, че министерство на финансите не е администратор на исканите данни и не ги поддържа, тъй като същото е в правомощието на агенция „Митници“. В становище от 05.01.2016г. директорът на агенция „Митници“ е заявил, че исканата информация в частта за капацитетите (максимални и реално ползвани) на данъчните складове, представлява конкретни индивидуализиращи данни, получени или събрани в процеса на осъществяването на контрол от митническите органи по смисъла на §1, т.24 от Закона за митниците, както и представлява данъчно-осигурителна информация съгласно чл. 74, ал.1, т.4 от ДОПК, т.е. е търговска тайна. Информацията в частта относно собствеността на складовете за 2014г. и 2015г. е публична и се съдържа във водения по чл. 54 от ЗАДС регистър, който съдържа данни за наименование на лицензиращия складодържател, адресна управление, ЕИК, адрес на данъчния склад, акцизни стоки, дата на издаване и прекратяване на лиценза. По отношение на данни за концентрацията на собственост у едно или свързани с него лица, агенция „Митници“ не поддържа и не разполага с исканата информация.

Въз основа на посочените становища е издадено процесното решение, с което е отказан достъпа до исканата информация с мотиви, че информацията в частта за капацитетите (максимални и реално ползвани) на данъчните складове по отделни складове и видове горива е данъчно осигурителна и е защитена съгласно чл.73 във връзка с чл. 72, ал.1, т.4 от ДОПК, поради което попада в хипотезата на чл. 37, ал.1, т.1 от ЗДОИ. Информацията в частта относно собствеността на складовете за 2014г. и 2015г. е публична и се съдържа във водения по чл. 54 от ЗАДС регистър, достъпен на интернет страницата на агенция „Митници“, а с данни за концентрацията на собственост у едно или свързани с него лица, агенция „Митници“ не разполага. Отказът е подписан от директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при МФ, на който са делегирани функции по чл. 35 от ЗДОИ съгласно заповед на министъра на финансите № ЗМО-1207/07.12.2015г.

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

Легалното определение на понятието „обществена информация“ се съдържа в чл.2, ал.1 ЗДОИ – всяка информация, свързана с обществения живот в Република Б., която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона лица. Съгласно цитираното определение, в обхвата на "обществена информация" по смисъла на ЗДОИ попадат всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти.

Министърът на финансите е задължен субект по смисъла на чл.3, ал.1 от ЗДОИ и следва да предоставя на гражданите информация, която е създадена в кръга на неговата компетентност и е налична при него. Съгласно чл.7, ал.1 от Закона за митниците (ЗМ) митническата администрация е централизирана административна структура, организирана в Агенция "Митници" към министъра на финансите, която е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище С.. Доколкото исканата информация засяга дейност по Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), контролът върху нея съгласно чл. 102 от ЗАДС се извършва от митническите органи. За целта същите осъществяват физическа проверка на количеството и другите данни и показатели, имащи значение за акцизното облагане, на счетоводната и търговската документация на проверяваните лица, както и на данните от средствата за измерване и контрол. Горивата представляват акцизна стока съгласно чл.2, ал.1, т.3 от ЗАДС.

Данъчен склад е мястото, където се произвеждат, складираат, получават и изпращат акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз от лицензиран складодържател. Съгласно чл. 54 от ЗАДС в Агенция "Митници" се води регистър на лицензираните складодържатели и на данъчните складове, който съдържа:

1. идентификационен номер на лицензирания складодържател;
2. идентификационен номер на данъчния склад;
3. наименование, седалище и адрес на управление, единен идентификационен код на лицензирания складодържател;
4. адрес на данъчния склад;
5. видовете акцизни стоки, които могат да бъдат произвеждани и/или съхранявани в данъчния склад;
6. дата на връчване на лиценза;
7. дата на прекратяване действието на лиценза

От изложеното следва, че подчинена на министъра на финансите структура разполага с информацията относно капацитетите (вкл. максималните и реално ползваните) на данъчните складове по отделни данъчни складове и видове горива, както и по отношение на собствеността на данъчните складове за 2014г. и 2015г. Информацията за максималните и конкретните запаси в складовете Агенция „Митници“ добива в изпълнение на контролните си правомощия, а информацията за собствениците по име и ЕИК, и видовете горива, които могат да се съхраняват във всеки данъчен склад, се съдържа във водения от нея регистър.

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. Официална е онази информация, която се съдържа в актовете на държавни и общински органи, издавани в изпълнение на техните законово установени правомощия-чл.10 от ЗДОИ. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация и по повод дейността на органите и техните администрации-чл.11 от ЗДОИ. Исканата информация относно капацитетите (вкл. максималните и реално ползваните) на данъчните складове по отделни данъчни складове и видове горива представлява обществена информация с официален характер, но за предоставянето ѝ не са приложими разпоредбите на ЗДОИ. Тази информация безспорно представлява данъчна и осигурителна информация по смисъла на чл. 72, ал.1, т. 4 от ДОПК, тъй като се отнася към вида на притежаваните от съответните лицензирани складоприетатели активи. Редът за разкриването и предоставянето на тази информация е уреден в кодекса и е специален по отношение на реда за предоставяне на обществена информация, регламентиран в ЗДОИ. С разпоредбата на чл. 4, ал. 1 ЗДОИ е изключено приложението на този закон за информацията, за която в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване. Редът за получаване на така формулираната от жалбоподателите обществена информация е този, регламентиран в чл. 74 от ДОПК, а не в ЗДОИ. В този смисъл решение № 1008 ОТ 01.02.2016 Г. по АДМ. Д. № 945/2015 Г., V ОТД. НА ВАС. Поради това в случая е неприложим чл. 31 от ЗДОИ, тъй като същият е елемент от процедурата по ЗДОИ, която е неприложима. Достъп до исканата информация може да се осъществи след подаване на надлежно искане по чл. 74 от ДОПК, като в случай, че лицата не попадат в изрично посочените в ал.1, т.1, те могат да я получат само при условията на ал.2 - с писмено съгласие на лицето или въз основа на акт на съда. Касае се обаче за две

различни процедури, респ. за два различни вида съгласие – по чл. 31 от ЗДОИ и по чл. 74, ал.2, т.1 от ДОПК, като в рамките на едната процедура не може да се иска съгласие за предоставяне на информация по реда на другата процедура. Поради това правилно административният орган не е поискал съгласие на складоприжателите за представяне на исканата информация, защото е сезиран с искане по ЗДОИ, чийто ред в случая не се прилага.

Следва да се отбележи, че основна характеристика на обществената информация е възможността чрез нея да може да бъде създадено собствено мнение (от лицата, които искат предоставяне на тази информация) относно дейността на задължените субекти. Последните са лицата, които са задължени да осигурят достъпа до обществена информация, а информацията, чието предоставяне се иска, следва да е свързана с дейността именно на задължените лица. От съдържанието на заявлението за достъп до обществена информация, е видно, че поисканата информация не цели създаване на собствено мнение за дейността на министерство на финансите или на агенция „Митници“ по събиране на дължими акцизи, а за установяване на концентрация на пазари на горива в едно или няколко лица и евентуално наличие на господстващо положение на пазара. Дейността по контрол над монополите не е в правомощията нито на министъра на финансите, нито на Агенция „Митници“, а на друг държавен орган – Комисията за защита на конкуренцията съгласно чл. 8 от З.. Последната е длъжна да следи за установяване на нарушения по този закон, както и по чл. 81 и 82 от Договора за създаване на Европейската общност, и ако констатира такива – да ги санкционира. Поради това ако жалбоподателите искат да си съставят мнение какво прави държавата с цел недопускане на концентрация на пазари на горива в едно или ограничен кръг лица, следва да се обърнат именно към К., а не към МФ. Още повече, че К. е сред кръга от субекти по чл. 74, ал.1, т.3 от ДОПК, и на нея се предоставя такава информация. Дали К. я събира, анализира и предприема мерки за защита на конкуренцията, е елемент от нейната дейност, за съставяне на впечатление от която жалбоподателите следва да се обърнат към нея по реда на ЗДОИ.

В случая не следва да се коментира наличие на надделяващ обществен интерес, тъй като както се спомена по-горе ЗДОИ, който борави с този термин, не се прилага. Още повече, че съгласно изричната разпоредба на [§ 1, т. 6 ЗДОИ](#) той се презумира, когато с исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по [чл. 3 ЗДОИ](#). В случая с исканата информация не се повишава прозрачността и отчетността на агенция „Митници“ при събиране на акцизи, а се цели да се направят косвени изводи за съвсем друга дейност на държавата – тази по защита на конкуренцията. Потвърждение на този извод е и приложената към писмената защита извадка от страницата на К. от 25.02.2016г. Жалбоподателите в качеството на народни представители могат да локализируют първоизточника на проблема с високите цени на горивата и да предложат адекватни мерки за решаването му след като си съставят впечатление за дейността на К. в тази връзка, респ. дали съществуващият проблем се дължи на бездействие от нейна страна или на необходимост от нормативни промени, които да обезпечат доброто ѝ функциониране.

С оглед изложеното за предоставяне на исканата информация относно капацитетите (вкл. максималните и реално ползваните) на данъчните складове по отделни данъчни складове и видове горива е неприложим реда по ЗДОИ. Доколкото обаче заявлението е подадено по реда на ЗДОИ, за ответника се е породило задължение по чл. 28, ал.2 от ЗДОИ за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата

обществена информация, т.е. за постановяване на изричен акт – оспореното решение. Затова съдът счита, че постановеният отказ е законосъобразен по изложените по-горе съображения на основание чл. 4, ал.1 от ЗДОИ поради неприложимостта на този закон, а не поради наличие на някое от основанията в чл. 37 от ЗДОИ. Както се каза по-горе, по подаденото заявление следва да бъде постановен изричен акт дори със същото да се претендира предоставяне на информация извън приложното поле на ЗДОИ. В този смисъл Определение №5670/25.04.2014 г., постановено по адм.дело №4701/2014 г. по описа на Върховен административен съд, VII о.

Законосъобразен се явява и отказът от предоставяне на информацията относно собствеността на данъчните складове за 2014г. и 2015г. Същата е публична, отговаря на определението в чл.2, ал.1 във връзка с чл.10 от ЗДОИ, доколкото се съдържа в издадените лицензи по чл. 51 от ЗАДС. Поддържаният на основание чл. 54 от ЗАДС и публикуван на интернет страницата на агенция „Митници“ регистър на лицензираните складодържатели и данъчните складове съдържа исканата информация (чл. 54, ал.2, т.3-5 ЗАДС). Не съществува задължение за административният орган да я обобщи само за 2014г. и 2015г., тъй като задължението му по ЗДОИ се изчерпва с представяне на налична информация или с посочване на публичния достъп до нея, а не и със задължение да изготвя нарочни справки, които по принцип не са налични и трябва да се създават само за нуждите на заявителя на информацията.

Не се доказва по делото агенция „Митници“ да събира и разполага с информацията относно концентрацията на собственост у едно или свързани с него лица, като понятието „свързани лица“ изобщо не се употребява в ЗАДС, а в ЗМ се употребява само относно връзка между купувач и продавач на внасяни стоки, т.е. не е относимо към исканата информация. Следва да се отбележи, че с понятието „свързани лица“ боравят много нормативни актове – ДОПК, ТЗ, и др. Поради това и доколкото информацията за собствеността на данъчните складове е публична, установяването на свързаност между собствениците им може да стане от съответния компетентен орган по съответния нормативен акт, по смисъла на който жалбоподателите са употребили понятието за свързаност. Ако това е Търговският закон, необходимите справки могат да се направят от публичния регистър, поддържан от Агенция по вписванията.

С оглед изложеното процесното решение следва да бъде потвърдено, а жалбата срещу него – отхвърлена като неоснователна.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 от АПК Административен съд София-град, Второ отделение, 41 състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на М. Д. Д., П. В. С. и Методи Б. А., срещу решение № 1-У-ЗДОИ-68/05.01.2016г. на директора на дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ при Министерството на финансите.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14-дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

СЪДИЯ: