

# РЕШЕНИЕ

№ 8315

гр. София, 11.06.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав,**  
в публично заседание на 03.06.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Антоанета Аргирова**

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **228** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-чл.178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), вр. чл.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалба от Л. Д. Й., чрез пълномощника адв. Т. Н. М., срещу Отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, материализиран в писмо с изх. № ВОП02-107/19.12.2023 г. на министъра на земеделието и храните, постановен по заявление с рег. № ВОП02-107/22.12.2023 г.

Наведените основания за оспорване са неспазване на установената формата и за противоречие с материалноправните разпоредби - 146, т.2 и т.4 от АПК.

В съдебно заседание пред АССГ, процесуалният представител на жалбоподателя- адв. М. моли за уважаването на жалбата и за присъждането на разноските за съдебното производство, съгл. списъка по чл.80 ГПК, вр.чл.144 АПК, който прилага. Поддържа, че от представеното в съдебното производство удостоверение се установява, че процесните указания, които създавали права и задължения за широк кръг лица и навлизали в правната им сфера, имали голямо

значение, включително и икономическо за тези лица. На практика административните органи се позовавали на въпросното указание и отказвали извършването на процедури по ЗУТ, като по този начин принуждавали широк кръг лица отново да извършват процедури по ЗОЗЗ. Тези процедури били изключително скъпи, тъй като се дължало заплащането на такса в немалък размер. По този начин с едно неясно указание, директно или индиректно се създавало задължение за плащане на въпросната такса.

Ответникът не се представлява в съдебно заседание, но от процесуалния му представител- служител с юридическо образование Д. Ф., началник отдел „Национално законодателство“ дирекция „Правни дейности и законодателство на ЕС“, Министерство на земеделието и храните, на 09.0424 година е депозирано писмено становище, с което се оспорва жалбата и се моли за отхвърлянето ѝ. В становището се поддържа, че Указанията относно прилагането на разпоредбите на Закона за опазване на земеделските земи и Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (По-долу: Указанията) са били изпратени до всички 28 Областни дирекции „Земеделие“ във връзка със зачестили запитвания от служители в ОДЗ по отношение промяната на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди и подзаконовата нормативна уредба. В Указанията се разглеждали шест групи въпроси: 1. Описание на последователност от действия на служителите на ОДЗ по прилагането на чл. 24 от ЗОЗЗ и чл. 64а от ППЗОЗЗ; 2. Описание на последователност от действия на служителите на ОДЗ по прилагането на чл. 30, ал. 2 от ЗОЗЗ; 3. Описание на последователност от действия на служителите на ОДЗ по прилагането на чл. 676 от ППЗОЗЗ; 4. Необходимост от уведомяване съответните служби по геодезия картография и кадастър, че основание за извършване на промени в кадастралните регистри относно земеделска земя за неземеделски нужди е само наличие на решение на комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ или удостоверение издадено от министъра на земеделието/оправомощено от него лице и че основание за промяна на категорията на земеделската земя е единствено одобрен от министъра на земеделието акт за експертиза на категорията на земеделските земи; 5. Описание на последователност от действия на служителите на ОДЗ при връчване на решение на комисията по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗОЗЗ; 6. Описание на последователност

от действия на служителите при съставяне на актове за установяване на административни нарушения по реда на ЗОЗЗ. В допълнение се обръщало внимание, че с оглед избягване на корупционния риск при нарасналия брой преписки по искания за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, всички преписки трябвало да се разглеждат от експертите след завеждането им в деловодството и резолюция от съответния ръководител, а при некомплектованост и в съответствие с изискванията на ЗОЗЗ и ППЗОЗЗ- преписките да се връщат на заявителите с писмо с конкретни бележки. Напомняло се да се спазват и приложимите предходни указания от 2016 г., 2018 г., 2020 г., 2021 г. и 2022 г. На практика Указанията били във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица заявители по преписки за промяна на предназначението земеделски земи за неземеделски нужди и като такива били извън приложното поле на ЗДОИ на основание чл. 8, т. 1 от същия закон. Обоснован е и извод, че указанията са вътрешноведомствен акт от категорията на посочените в чл. 21 ал. 2, т. 3 от АПК, тъй като създавали права и задължения само за органи и организации, подчинени на издателя на акта и не представлявали административен акт от категорията на предвидените в чл. 21, ал. 1 - ал. 4, чл. 65 и чл. 75 АПК.

Административен съд София- град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните, събраните по делото доказателства и служебно на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:

На 05.12.2023 г. Л. Д. Й. е подала, чрез Система за сигурно електронно връчване (ССЕВ), заявление за достъп до обществена информация, заведено с № ВОП02-107/05.12.2023 г. в Министерството на земеделието и харните. В заявлението е посочено, че се иска следната информация: Указания с № РД-12-01-141/ 09.03.2023 г. на заместник- министъра на земеделието.

На 19.12.2023 г. г-жа Й. е получила по имейл съобщение от старши експерт в Отдел „Протокол“ при Дирекция „Връзки с обществеността и протокол“ към Министерство на земеделието и храните, към което е приложено Писмо № ВОП02-107/19.12.2023 г. на министъра на земеделието и храните. Видно от съдържанието на писмото, същото представлява отказ по подаденото от

жалбоподателката заявление. Отказът е съобщен по ел. път на същата дата-19.12.23 г., а жалбата до съда е подадена чрез ответника на 22.12.23 година.

При тези фактически установявания съдът обуславя следните правни изводи:

Жалбата е допустима-налице са положителните условия, съотв. липсват пречките, свързани със съществуването и упражняването на субективното публично право на съдебно оспорване по чл.159 АПК. Жалбата е подадена срещу акт, който може да бъде оспорен и от лице, легитимирано да го направи (чл.147, ал.1 от АПК)-лицето подало заявлението по реда на ЗДОИ, засегнато неблагоприятно от постановения отказ. Спазен е и преклузивният 14-дневен срок по чл.149, ал.1 АПК, вр. чл.40, ал.1 ЗДОИ.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Оспореният отказ е издаден от компетентен орган-министъра на земеделието и храните, който е бил сезиран със заявлението и е задължен субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ.

Нарушена е установената форма, но не до степен, че да налага отмяната на акта само на основание по чл.146, т.2, вр. чл.59, ал.2 АПК. Изложените фактически съображения позволяват да се установят мотивите на органа за постановения по заявлението отказ- според органа не се иска обществена информация-информация като сведение или знание за нещо, а предоставянето на копие от документ. Изложено е още, че на основание чл.186 от Гражданския процесуален кодекс заявителката можела да се снабди със съдебно удостоверение (при наличие на висящ спор, бел. на съдията), след чието представянето на съответната администрация последната била длъжна да издаде искания документ.

Достъпът до обществена информация е субективно право, предоставено на физическите и юридическите лица от Конституцията - чл. 41, ал. 1 и 2, във вр. с чл. 4, ал. 1 и 3 ЗДОИ. Правото да се търси, получава и разпространява информация е в общия контекст на комуникационните права, т.е. на свободата на словото, което представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Правото на всеки ( и на физическите и на юридическите лица) на достъп до информация е част от цялостната конституционна защита на

различните аспекти на процеса на свободна комуникация. Именно поради тази същност на правото на достъп до информация, то дава възможност релевантната за управлението на обществените процеси информация да бъде достояние на всеки, който иска да я получи.

Легална дефиниция на понятието обществена информация, достъпът до която законът регламентира, се съдържа в чл.2, ал.1 ЗДОИ. За тази информация, независимо от вида на нейния материален носител-чл.2, ал.2 ЗДОИ, е установено задължение за субектите по чл.3, ал.1 и ал.2 ЗДОИ да я предоставят.

ЗДОИ обаче не е средство за получаване на информация за всякакви цели, нямащи нищо общо с целта му. Защитената легитимна цел от чл.2, ал.1 ЗДОИ е обезпечаването на възможността на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. В случая видно от съдържанието на заявлението, твърденията процесуалния представител на жалбоподателя, вкл. и от представеното от него в хода на съдебното производство удостоверение, целта на подаденото заявление е напълно различна. Свързана е с разрешаването на административноправен спор във връзка с промяна предназначението на земеделски земи в неземеделски и последващи процедури по ЗУТ.

От друга страна, съдът съобразява следното:

При упражняване на своите правомощия министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди-чл.115 от Конституцията на Република България и чл.25, ал.4 от Закона за администрацията. Следователно процесните Указания не са акт на министъра, издаден при упражняване на неговите правомощия, т.е. не са официална обществена информация по смисъла на чл.10 ЗДОИ.

Областните дирекции „Земеделие“ са специализирани териториални администрации към министъра на земеделието и храните. Те подпомагат министъра на земеделието и храните при провеждането на държавната политика в областта на земеделието и горите, както и при прилагането на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз (ОСП на ЕС) на територията на съответната област или области, определени със заповед на министъра на земеделието и храните-чл.2, ал.1 и ал. 4 от Устройствения правилник на ОД „Земеделие“ ( Обн. ДВ. бр.7 от 26 Януари 2010 г., посл. изм. ДВ.

бр.75 от 27.09 2016 г.)

Съгласно чл.17, ал.1 от ЗОЗЗ, промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди се разрешава в зависимост от продуктивните качества на земята и целите на промяната от: 1. (изм. - ДВ, бр. 43 от 2008 г., доп., бр. 39 от 2011 г.) комисии към областните дирекции "Земеделие" - когато исканата площ е до 50 дка от пета до десета категория или не е поливна и земята е в землищата на населените места на територията на съответната област; 2. Комисията за земеделските земи - за останалите случаи.

Министърът на земеделието и храните определя поименния състав на комисиите към областните дирекции "Земеделие", в които включва представители на регионалните структури на Министерството на околната среда и водите, Министерството на здравеопазването, Дирекцията за национален строителен контрол при Министерството на регионалното развитие и благоустройството, областните администрации, заинтересуваните земеделски и стопанско-промишлени браншови организации-чл.17, ал.4 ЗОЗЗ.

При посочената по-горе нормативна регламентация и предвид писменото становище от 09.04.24 година на самия процесуален представител на ответника относно съдържанието на Указанията (отразено по-горе), същите съдържат информация, която попада в обхвата на служебна обществена информация по смисъла на чл.11 ЗДОИ. Конкретно съдържат информация, която е създадена и съхранявана по повод дейността на органите и на техните администрации във връзка със ЗОЗЗ.

Достъпът до служебна обществена информация е поначало свободен, а и ответникът в мотивите към оспорения акт не се позовава на ограничение по ЗДОИ, изключващо предоставянето на поисканата информация. Допълнителните съображения, изложени от процесуалния му представител след подаването на жалбата до съда - в писменото становище от 09.04.24 година, са без всякакво значение. Те не могат да бъдат да ценени като част от мотивите на органа, защото не са част от адм. преписка по издаване на оспорения акт. В този смисъл Тълкувателно решение № 16 от 31.ІІІ.1975 г., ОСГК, което не е загубило действието си. В съответствие с него не е необходимо съображенията на органа да съвпадат по време с издаването на административния акт или отказа. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат

в друг документ, съставен с оглед предстоящото му издаване. Ако административният акт е издаден въз основа на подготвителни документи, изложените в тях съображения са такива и за издаването на самия акт. Недопустимо е обаче мотивите да следват издаването на акта, а още по-малко да се представят на адресата след упражняването на субективното му публично право на съдебно оспорване.

Следователно като косвен резултат (не пряко целен от заявителя), предоставянето на поисканите Указания, които съдържат служебна обществена информация, би му позволило да формира мнение относно дейността на министъра/заместник-министъра като задължен по ЗДОИ субект.

Ето защо съдът е изправен пред въпроса на кое от двете да отдаде превес-на преследваната от жалбоподателя пряка цел, която очевидно е различна от защитената легитимна цел по ЗДОИ-да си състави мнение за дейността на задължения субект или на косвения резултат, който ще настъпи чрез предоставянето на исканите Указания.

Като преценява, че:

- упражняването на субективното публично право на оспорване на постановления по заявлението отказ е инструмент за защита на предоставено от ЗДОИ субективно материално право (а не предоставени от други закони субективни материални права);
  - значимостта на правото на достъп до информация за функционирането на всяко демократично общество, като: обезпечава възможността на гражданите да си съставят мнение и да участват в текущи дискусии; улеснява прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3, ал.1 относно вземаните от тях решения; допринася за законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения на задължените субекти и разкриването на корупция и злоупотреба с власт, лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконсъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации; опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси,
- съдът преценява да отдаде превес на защитената от ЗДОИ легитимна цел и да не допуска компрометирането на приложението му, като позволи редът по този закон да бъде използван за задоволяване на всякакви други интереси или разрешаване на спорове, за които съществуват други процесуални способи. В случая- чрез

оспорването на актовете по ЗУТ или ЗОЗЗ, ако жалбоподателят счита, че са незаконосъобразни или по-рано в хода на всякащо административно производство, в което е страна, като изиска от решаващия орган процесните Указания. Те са му дължими по реда на АПК и без съдебно удостоверение по чл.186 ГПК, в съответствие с принципите на „Достъпност, публичност и прозрачност“ и „Последователност и предвидимост“, установени в чл.12 и чл.13 АПК.

Ако пък прецени, че иска да си състави мнение за дейността на задължения субект и неговата администрация във връзка със ЗОЗЗ, няма пречка да подаде ново заявление по ЗДОИ, в което да обяви тази своя цел. Няма пречка и да поиска процесните Указания като документ, обратно на изложеното от органа. Те в съответствие с установеното по делото представляват материален носител на служебна обществена информация по повод дейността на ответника и на негова администрация във връзка със ЗОЗЗ.

В заключение съдът обуславя извод, че оспореният отказ по резултата си е законосъобразен, а жалбата срещу него-неоснователна. С подаденото заявление жалбоподателят по същество не е поискал предоставянето на обществена информация, а снабдяване с доказателства във връзка с упражняването на други негови субективни материални права, установени от други закони, а не от ЗДОИ.

Воден от гореизложеното и на основание чл.172, ал.2 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 23-ти състав

#### РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Л. Д. Й. срещу Отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, материализиран в писмо с изх. № ВОП02-107/19.12.2023г на министъра на земеделието и храните.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване (чл. 40, ал.3 ЗДОИ).

Решението да се съобщи на страните за сведение чрез изпращане на преписи от него.



СЪДИЯ: