

РЕШЕНИЕ

№ 34767

гр. София, 23.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав, в
публично заседание на 08.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилка

при участието на секретаря Макрина Христова, като разгледа дело номер **3153** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалбата на „ЕС ЕФ ЕЙ ЛИЗИНГ“ ЕАД, ЕИК[ЕИК], представлявано от изпълнителния директор Р. Р. чрез пълномощник юрк. К. против отказ на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, обективиран в писмо № 55-30-2632#2/26.02.2025 г., за предоставянето на достъп на дружеството до „Регистър на уведомления за сключване, изменение или прекратяване на трудовите договори и уведомления за промяна на работодател“ чрез средата за междурегистров обмен RedgiX. Изложени са доводи за незаконосъобразност, поради съществени нарушения на административнопроизводствените правила и противоречие с материалния закон - отменителни основания по чл. 146, т. 3 и т. 4 от АПК. Конкретно се изтъква, че НАП не е компетентен да извършва преценка дали дружеството изпълнява условията за обществена услуга, тъй като този въпрос вече е уреден в законодателството. Обосновават се съображения, че оспорващото дружество, като финансова институция по чл. 3 от Закона за кредитните институции (ЗКИ), има качеството на организация, предоставяща обществени услуги по Закона за електронното управление (ЗЕУ) на основание § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на ЗЕУ, поради което осигуряването на директен достъп до посочените регистри е допустимо и на основание легитимния интерес. В тази връзка постановения отказ е в противоречие със закона, тъй като ограничава достъпа на дружеството до данни, които законодателството изрично предвижда да бъдат достъпни за субекти, осъществяващи обществени услуги. Нарушава и основни принципи, като принципа на равнопоставеност (чл. 8 от АПК), като поставя „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД в неравноправно положение спрямо други финансови

институции, които са получили достъп до различни държавни регистри чрез RedgiX и принципа на пропорционалност (чл. 6 от АПК), доколкото НАП не е оценила обективно съотношението между целта на обработката на данни и тежестта на ограниченията. Претендира се отмяна на оспорения отказ и присъждане на разноски.

Ответната страна – Изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, в съпроводителното писмо, оспорва жалбата като процесуално недопустима на основание чл. 145, ал. 2, т. 1 във връзка с чл. 159, т. 1 от АПК.

Настоящият съдебен състав след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа страна:

Административното производство е образувано по заявление № МЕУ- 665/20.01.2025 г. до Министерство на електронното управление (МЕУ) от „Ес Еф Ей лизинг“ ЕАД за присъединяването му като потребител към информационната система за обмен на справочна и удостоверителна информация (RegiX) до Регистър на уведомленията за трудовите договори и уведомления за промяна на работодател. Заявлението е изпратено от МЕУ с писмо рег. № МЕУ - 709/21.01.2025 г. до ЦУ на НАП по компетентност (ЕО-06-30-14 от 21.01.2025 г.), в качеството му на първичен администратор на данни. По така депозираното искане е изразено писмено становище от изпълнителния директор на НАП № ЕО06-30-14#3/31.01.2025 г. за отказ до заявения регистър. От фактическа страна отказът е мотивиран с обстоятелството, че предметът на дейност на „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД не попада в категорията „Обществени услуги“ в съответствие с легалната дефиниция на § 1, т. 12 от ЗЕУ, дружеството не е субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗЕУ. На основание чл. 8, ал. 3, предл. Второ от НОИИСРЕАУ във връзка с чл. 15, ал. 5 от Общите условия за присъединяване на регистри и база данни към информационната система за обмен на справочна и удостоверителна информация RegiX и осигуряване на достъп до тях, НАП, в качеството си на първичен администратор на данни е отказал достъп до заявения регистър.

На 12.02.2025 г., по електронен път, изпълнителният директор на „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД е поискал депозираното от него заявление под № МЕУ- 665/20.10.2025 г. да бъде преразгледано. От МЕУ му е указано да подаде ново заявление, адресирано до МЕУ. В изпълнение на тези указания е депозирано ново заявление, като към него е приложено Уведомление и копие от жалбата на изпълнителния директор на „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД до изпълнителния директор на НАП против решението за отказ на НАП рег. № ЕО-06-30-14#3/31.01.2025 г., което е изложено в писмо рег. № МЕУ – 1155/31.01.2025 г. на МЕУ. С жалбата се прави искане за отмяна на постановения от НАП отказ и преразглеждане на решението на ЦУ на НАП рег. № ЕО-06-30-14#3/31.01.2025 г., като се вземе предвид, че „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД е вписано в регистъра на финансовите институции по чл. 3а, ал. 1 от ЗКИ. Представя доказателства.

С писмо №55-30-2632#2/26.02.2025 г. на изпълнителния директор на НАП (изрично заявен с жалбата предмет на оспорване в настоящото съдебно производство), адресирано до изпълнителния директор на „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД, същият е уведомен, че с оглед представения едва сега документ (заповед № БНБ-25525/11.03.2015 г. на подуправителя на БНБ, ръководещ управление „Б. надзор“), доказващ извършването на обществена услуга от страна на „Ес Еф Ей Лизинг“ ЕАД, понастоящем може да се направи обоснован извод за това, че дружеството е субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗЕУ. Независимо от това е посочено, че е налице основание за отказ, предвид липсата на втората предпоставка на чл. 8, ал. 3 предл. Второ от НОИИСРЕАУ, а именно: достъпът да бъде предоставен при наличие на изрична разпоредба в закон, която сочи необходимост за използване на данните, съдържащи се в регистъра, до който е заявен достъп. Основание за предоставяне на данъчна и осигурителна информация на банки и финансови

институции не се съдържа в ЗПК, ЗМИП и ДОПК. Част от информацията, съдържаща се в регистъра за който е заявен достъп, попада в обхвата на данъчната и осигурителна информация по смисъла на чл. 72, ал. 1 от ДОПК, достъпът до която се осъществява по специален ред. Посочено е, че предоставянето на данни, в обем по-голям от необходимия за съответната цел, както и обработването на лични данни за цели, различни от първоначалната, представлява нарушение на принципите на целесъобразност и пропорционалност при обработването на личните данни. За целите на осъществяваната от дружеството дейност, при съобразяване с императивните разпоредби на относимата правна уредба, проверки могат да бъдат извършвани чрез предоставяните от НАП електронни услуги, достъпът до които е свободен на официалната интернет страница на агенцията. В заключение е обоснован извод, че отказът на НАП по заявление вх. № ЕО-06-30-27/17.02.2025 г. е законосъобразен.

При така установеното от фактическа страна, настоящият съдебен състав обосновава следните правни изводи:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Заявленията на граждани и организации за получаване на достъп до данни от регистри в средата на междурегистров обмен подлежат на разглеждане в две фази - първата, в течение на която първичният администратор на данни се произнася по допустимостта на поискания достъп до данни, и втората - в която МЕУ предоставя реален достъп в средата на междурегистров обмен, ако заявителят може да бъде потребител на административна електронна услуга. Съгласно чл. 7 от Закона за електронно управление правилата за предоставяне на електронни административни услуги, за обмена на електронни документи между административните органи, гражданите и организациите и за вътрешния обмен на електронни документи в рамките на отделните администрации в съответните области на политики се определят с наредби. В чл. 8 от Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги се уреждат условията за достъп до регистри и бази данни. Съгласно чл. 8, ал. 3 от НОИИСРЕАУ първичният администратор на данни отказва достъп до данни на лицата, които ги заявяват, когато в заявлението за достъп по ал. 2 липсва един или повече от изискуемите реквизити или заявителят няма право да получи данните съгласно закон. Същото е записано и в чл. 17, ал. 4 от Общите условия за достъп до данни от регистри на държавната администрация в средата на междурегистров обмен. Издаденото от изпълнителния директор становище, обективизирано в писмо №55-30-2632#2/26.02.2025 г. съдържа отказ за предоставяне на достъп до Регистър на уведомленията за трудовите договори и уведомления за промяна на работодател и тъй като представлява акт, който засяга законен интерес на подалото заявление лице, подлежи на проверка за законосъобразност по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Неоснователни са възраженията на ответника, обективизирани в съпроводителното писмо за недопустимост на жалбата на основание чл. 159, т. 1 от АПК във връзка с чл. 145, ал. 2, т. 1 от АПК, в смисъл, че на обжалване подлежи първоначалния индивидуален административен акт, вкл. отказът да се издаде такъв акт. Противно на тези твърдения волеизявлението на изпълнителния директор на НАП, обективизирано в писмо №55-30-2632#2/26.02.2025 г. няма характера на акт по чл. 98 от АПК, постановен в производство по обжалване по административен ред, а би могъл да се квалифицира като акт по чл. 91 от АПК, издаден при упражнено „право на отзив“. Това е така, тъй като от една страна този акт е издаден от органа постановил първоначалния отказ - изпълнителния директор на НАП, а от друга страна този акт е постановен в производство, образувано по жалба с искане за преразглеждане на вече постановен отказ. С оспорения акт е изменен първоначално постановения отказ, обективизиран в писмо № ЕО06-30-14#3/31.01.2025 г. относно правното и фактическото основание за неговото постановяване. На

основание чл. 91, ал. 2 от АПК новият акт, постановен в процедурата по чл. 91 от АПК подлежи на оспорване по реда на този кодекс.

Това налага извод, че се оспорва подлежащ на контрол административен акт, от надлежна страна, чийто права и законни интереси пряко се засягат и в преклузивния срок по чл.140, ал.1 от АПК, след като в акта не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба срещу него.

Разгледана по същество, жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Предвид обхвата на заявления достъп до Регистър на уведомленията за трудовите договори и уведомления за промяна на работодател, първичният администратор на данни е Националната агенция за приходите, представлявана от изпълнителния директор по смисъла на чл. 8, ал.3 от Наредбата във връзка с чл. 2, ал. 2 от ЗЕУ и чл.10, ал.1, т.1 от Закона за Националната агенция за приходите (ЗНАП). В този смисъл оспореният отказ е постановен от компетентен административен орган.

Актът е в предписаната от закона форма и при издаването му не са допуснати съществени нарушения на административнопроцесуалните правила, установени в Наредбата и в Общите условия. В същият се изложени, както фактическите, така и правните основания за издаването му. Оспорваният акт е в съответствие и с приложимите материалноправни норми и целта на закона. Общественият отношения между административните органи, свързани с работата с електронни документи и предоставянето на административни услуги по електронен път, както и обменът на електронни документи между административните органи, е предмет на регулиране от Закона за електронното управление, като съгласно чл. 1, ал. 2, законът се прилага и по отношение на дейността на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго. Разпоредбата на чл. 40 от ЗЕУ предвижда, че лицата по чл. 1, ал. 1 и ал. 2 са длъжни да предоставят помежду си вътрешни електронни административни услуги, свързани с осъществяването на правомощията им и с извършването на електронни административни услуги на гражданите и организациите, доколкото в закон не е предвидено друго.

Според чл. 2, ал. 1 от ЗЕУ административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните. Съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗЕУ първичният администратор на данни е административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни. Той предоставя на физическите и юридическите лица достъп до цялата информация, събрана за тях.

Условията за автоматизиран обмен на електронни документи като вътрешни електронни административни услуги са регламентирани в Наредбата. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Наредбата, министърът на електронното управление води регистър на регистрите, в който се вписват регистри и бази данни на първичните администратори на данни, в които се съдържат първични данни. Разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от Наредбата предвижда, че достъпът до регистрите и базите данни се осъществява чрез подаване на заявление, съдържащо минимум данни за: произхода на заявлението - юридическото лице - заявител и информационната система; основанията за получаването на данните, включително номер на преписка, ако има такава; длъжностното лице, извършващо заявяването, ако има такова. Първичният администратор на данни отказва достъп до данни на лицата, които ги заявяват, когато в заявлението за достъп липсва един или повече от изискуемите реквизити или заявителят няма право да получи данните съгласно закон.

Редът и условията за присъединяване на регистри и бази данни към информационната система за обмен на справочна и удостоверителна информация RegiX и осигуряването на достъп до тях са регламентирани в Общите условия. Според приложимата норма на чл. 10, ал. 3 от Общите условия, лицата по чл. 2, ал. 1, т. 1 – административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, имат право да получат достъп до регистри и бази данни в RegiX само при наличие на конкретно нормативно основание за искания достъп и във връзка с осъществяване на техните правомощия по закон. За предоставяне на достъп до регистрите и базите данни в RegiX посочените в чл. 2, ал. 1, т. 1 лица подават заявление по образец до министъра на електронното управление, в което задължително посочват конкретните правни основания за достъп и присъединяване към RegiX (чл.11, ал.1 и ал.5 от Общите условия).

По делото няма спор, че оспорващото дружество е организация, предоставяща обществени услуги, по смисъла на определението, дадено в §1 т.12 ДР ЗЕУ Съгласно тази разпоредба "обществени услуги" са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски, банкови, финансови и удостоверителни по смисъла на Регламент (ЕС) 910/2014 или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги. При това оспорващият е легитимиран да подаде заявление за достъп до регистрите и базите данни по чл. 8, ал. 2 от Наредбата. В тази насока е налице и изрично произнасяне от страна изпълнителния директор на НАП.

Оспореният отказ е мотивиран с липсата на втората предпоставка на чл. 8, ал. 3 предл. Второ от НОИИСРЕАУ, а именно: достъпът да бъде предоставен при наличие на изрична разпоредба в закон, която сочи необходимост за използване на данните, съдържащи се в регистъра, до който е заявен достъп. Основание за предоставяне на данъчна и осигурителна информация на банки и финансови институции не се съдържа в ЗПК, ЗМИП и ДОПК.

Съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗПК кредиторът оценява кредитоспособността на потребителя въз основа на достатъчно информация, включително информация, получена от потребителя, и ако е необходимо, извършва справка в Централния кредитен регистър (ЦКР) или в друга база данни, използвана в РБългария за оценка на кредитоспособността на потребителите. Регистрите и справките, администрирани от НАП не са бази данни, предназначени и използвани за посочената в чл. 16 от ЗПК цел. Освен това ЦКР е публичен общодостъпен регистър на данни, от където следва извод, че законът предписва извършване на справки в публични бази данни, а не в такива с ограничен достъп. Този извод съдът обосновава и по аргумент от разпоредбата на чл. 15, ал. 9 от Общите условия, която въвежда забрана за първичните администратори на данни да отказват достъп до данни от публичен регистър, както и до публичната част на регистри и бази данни през RegiX. В този смисъл е и нормата на чл. 15, ал. 2 от Общите условия според която първичният администратор на данни изпраща служебно и безплатно данни на лицата по чл. 2, ал. 1, т. 1, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават, освен ако в закон не е предвидено друго. В случая оспорващото дружество не обработва по закон данните, съдържащи се в Регистър на уведомленията за трудовите договори и уведомленията за промяна на работодател – Справка за сключване, изменение или прекратяване на трудовите договори и уведомления за промяна на работодател. Както беше отбелязано Регистрите и справките, администрирани от НАП не са публични бази данни по

отношение на които първичният администратор не може да отказва достъп.

Идентичен е и изводът за неприложимост на разпоредбата на чл.66, ал. 1, т. 2 от ЗМИП. Съгласно тази разпоредба произходът на средствата се изяснява и чрез събиране на друга информация от официални независими източници - данни от публично достъпни регистри и бази от данни. Ако това, наред с поне още един способ измежду предвидените от специалния закон не даде резултат, произходът на средствата може да се установи и с писмена декларация от клиента или негов представител - чл. 66, ал. 2 от ЗМИП.

При това нормите посочени в Заявлението за достъп до данни на жалбоподателя - чл. 16 от ЗПК и чл. 66 от ЗМИП, постановяват извършването на необходимите справки да става в публично достъпни регистри и бази данни, каквито администрираните от НАП не са. В качеството си на първичен администратор на данни по смисъла на ЗЕУ, НАП е извършил дължимата проверка на основание чл. 8, ал. 3 от Наредбата и чл. 10, ал. 3 от Общите условия и след като е установил липса на правно основание е постановил обоснован и мотивиран отказ за достъп до заявените регистри и справки.

Споделими са и доводите на изпълнителния директор на НАП, че част от информацията, съдържаща се в регистъра за който е заявен достъп, попада в обхвата на данъчната и осигурителна информация по смисъла на чл. 72, ал. 1 от ДОПК, достъпът до която се осъществява по специален ред.

По изложените доводи настоящият решаващ състав приема, че отказът обективиран в писмо №55-30-2632#2/26.02.2025 г. на изпълнителния директор на НАП е законосъобразен административен акт и не са налице основания за неговата отмяна. При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 3 от АПК на ответника се дължат разноски, но предвид липсата на своевременно заявена претенция в тази насока съдът не дължи произнасяне.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 56-ти състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „ЕС ЕФ ЕЙ ЛИЗИНГ“ ЕАД, ЕИК[ЕИК], представлявано от изпълнителния директор Р. Р. против отказ на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, обективиран в писмо № 55-30-2632#2/26.02.2025 г., за предоставянето на достъп на дружеството до „Регистър на уведомления за сключване, изменение или прекратяване на трудовите договори и уведомления за промяна на работодател“ чрез средата за междурегистров обмен RedgiX.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: