Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

21 ноември 2024 година*

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Отворени данни и повторно използване на информацията от обществения сектор — Директива (ЕС) 2019/1024 — Член 1 — Приложно поле — Член 2 — Понятие „повторно използване“ на документи — Право на достъп до документи, притежавани от орган от обществения сектор“

По дело C-336/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Visoki upravni sud (Апелативен административен съд, Хърватия) с акт от 25 май 2023 г., постъпил в Съда на 26 май 2023 г., в рамките на производство по дело

HP — Hrvatska pošta d.d.

срещу

Povjerenik za informiranje,

при участието на:

STAS d.o.o.,

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: D. Gratsias (докладчик), председател на състава, I. Jarukaitis, председател на четвърти състав, и Z. Csehi, съдия,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Povjerenik za informiranje, от Z. Pičuljan, в качеството на представител,

– за хърватското правителство, от G. Vidović Mesarek, в качеството на представител,

* Език на производството: хърватски.

– за чешкото правителство, от J. Očková, M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,

– за австрийското правителство, от A. Posch и J. Schmoll, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от U. Małecka, M. Mataija и G. Meessen, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 1, параграф 2 и член 2 от Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор (ОВ L 172, 2019 г., стр. 56).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между HP — Hrvatska pošta d.d. (наричано по-нататък „HP“) и Povjerenik za informiranje (комисар по информацията, Хърватия) във връзка с подадено до HP заявление за достъп до информация, с което по-специално се иска предоставяне на договори за строителство, протоколи за извършени строително-монтажни работи и приемно-предавателни протоколи за такива работи.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 9, 13, 23 и 70 от Директива 2019/1024 гласят:

„(9) Информацията от обществения сектор представлява изключителен източник на данни, които могат да допринесат за подобряването на вътрешния пазар и за разработването на нови приложения за потребителите и юридическите лица. Интелигентното използване на данните, включително обработването им чрез приложения в областта на изкуствения интелект, може да окаже въздействие, което да доведе до преобразуването на всички сектори на икономиката.

[…]

(13) Една от главните цели на изграждането на вътрешен пазар е създаването на условия, водещи към развитието на услуги и продукти в рамките на целия [Европейски съюз] и на територията на държавите членки. Информацията от обществения сектор или информацията, която се събира, създава, възпроизвежда и разпространява в рамките на изпълнението на обществени функции или услуга от обществен интерес, представлява важен изходен материал за продуктите и услугите с цифрово

съдържание и ще се превърне в още по-важен източник на съдържание с развитието на модерни цифрови технологии, като изкуствения интелект, споделените регистрови технологии (DLTs) и интернет на нещата. […]

[…]

(23) […] В настоящата директива се определя задължение за държавите членки да направят всички съществуващи документи повторно използваеми, освен ако достъпът е ограничен или изключен съгласно националните правила за достъп до документи или при спазване на другите изключения, предвидени в настоящата директива. Настоящата директива се основава на съществуващите режими за достъп в държавите членки и не променя националните правила за достъп до документи. Директивата не се прилага спрямо случаите, в които граждани или юридически лица имат право, съгласно съответния режим за достъп, да получат даден документ само ако могат да докажат конкретен интерес. […] Органите от обществения сектор следва да се насърчават да предоставят за повторно използване всякакви притежавани от тях документи. […]

[…]

(70) Тъй като целите на настоящата директива, а именно да улесни създаването на информационни продукти и услуги на цялата територия на Съюза, базирани на документи на органи от обществения сектор, да осигури ефективно трансгранично използване на документи на органи от обществения сектор, от една страна от частни предприятия, и по-специално от [малки и средни предприятия (МСП)], за информационни продукти и услуги с добавена стойност, а от друга страна — от граждани, за да се улесни свободното разпространение на информацията и комуникацията, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхващащият целия Съюз мащаб[…] на горепосочените действия могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 [ДЕС]. […]“.

4 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет и обхват“, гласи:

„1. С цел да се насърчи използването на отворени данни и да се стимулират иновациите в продуктите и услугите, настоящата директива установява набор от минимален брой правила, уреждащи повторното използване и практическите механизми за улесняване на повторното използване на:

а) съществуващите документи, притежавани от органите от обществения сектор в държавите членки;

б) съществуващите документи, притежавани от публични предприятия, които:
i) развиват дейност в областите, определени в Директива 2014/25/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 243)];

[…]

в) научноизследователските данни съгласно условията, посочени в член 10.

2. Настоящата директива не се прилага по отношение на:

[…]

б) документи, притежавани от публични предприятия:
   i) изготвени извън обхвата на предоставянето на услуги от обществен интерес, съгласно определеното в закон или други обвързващи правила в държавата членка;
   ii) свързани с дейностите, които са пряко изложени на конкуренция и по тази причина за тях, съгласно член 34 от Директива 2014/25/ЕС, не се прилагат правилата за възлагане на обществени поръчки;

[…]

г) документи, като чувствителни данни, които са изключени от достъп по силата на режимите за достъп в държавата членка, включително от съображения за:
   i) защита на националната сигурност (а именно държавната сигурност), отбраната или обществената сигурност;
   ii) статистическа поверителност;
   iii) търговска поверителност (включително търговски, професионални или дружествени тайни);

[…]

е) документи, достъпът до които е ограничен по силата на режимите за достъп в държавите членки, включително в случаи, при които гражданите или юридическите лица трябва да докажат конкретен интерес, за да получат достъп до документи;

[…]

3. Настоящата директива надгражда и не засяга режимите на достъп на Съюза и националните режими на достъп.

[…]

7. С настоящата директива се урежда повторното използване на съществуващи документи, притежавани от органите от обществения сектор и публичните предприятия в държавите членки […]“.

5 В член 2 от Директива 2019/1024, озаглавен „Определения“, се посочва следното:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „орган от обществения сектор“ означава държавните, регионалните или местните органи, публичноправните организации или обединените сдружения, сформирани от един или повече такива органи или от една или повече такива публичноправни организации;

2) „публичноправни организации“ означава организации, които имат всяка една от посочените характеристики:
   а) създадени са с конкретната цел да отговорят на нуждите от обществен интерес и нямат промишлен, нито търговски характер;
   б) [са] юридическо лице; и
   в) получават по-голямата част от финансирането си от държавата, от регионалните или от местните органи или от други публичноправни организации; или са обект на управленски надзор от такива органи или организации; или имат административен, управителен или надзорен съвет, повечето от половината от членовете на чийто състав са назначени от държавата, регионалните или местните органи или от други публичноправни организации;

3) „публично предприятие“ означава всяко предприятие, което развива дейност в областите, определени в член 1, параграф 1, буква б), върху което органите от обществения сектор могат да упражняват, пряко или косвено, доминиращо влияние по силата на собствеността им върху предприятието, на финансовото им участие в него или на правила, регулиращи дейността му. […] Счита се, че е налице доминиращо влияние от страна на органите от обществения сектор във всеки от следните случаи, когато тези органи, пряко или косвено:
   а) притежават мажоритарния дял от записания капитал на предприятието;
   б) контролират мнозинството от гласовете, свързани с акциите/дяловете, емитирани от предприятието;
   в) могат да назначат повече от половината от членовете на административния, управителния или надзорния орган на предприятието;

[…]

6) „документ“ означава:
   а) всяко съдържание, независимо от носителя му (хартиен носител или електронна форма, или като звукозапис, видеозапис, или аудио-визуален запис); или
   б) всяка част от такова съдържание;

[…]

11) „повторно използване“ означава използването от страна на физически или юридически лица на документи, притежание на:
   а) органи от обществения сектор, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел в рамките на обществената функция, за която документите са били създадени, с изключение на обмена на документи между органите от обществения сектор с единствената цел изпълнение на техните обществени функции; или
   б) публични предприятия, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел за предоставяне на услуги от обществен интерес, за която документите са били създадени, с изключение за обмен на документи между публичните предприятия и органите от обществения сектор единствено с цел изпълнение на обществените функции на органите от обществения сектор;

[…]“.

Хърватското право

6 Член 5 от Zakon o pravu na pristup informacijama (Закон за правото на достъп до информация) (Narodne novine, бр. 25/13, 85/15 и 69/22) (наричан по-нататък „Законът за достъпа до информация“) гласи:

„Някои изрази в този закон имат следното значение:

[…]

2) „органи на публична власт“ […] са органите на държавната администрация, другите държавни органи, единиците на местно и териториално (регионално) самоуправление, юридическите лица и другите органи, които имат публична власт, юридическите лица, чийто учредител е Република Хърватия или единица на местно или териториално (регионално) самоуправление, юридическите лица, изпълняващи обществена функция, юридическите лица, които по силата на специален нормативен акт се финансират предимно или изцяло от държавния бюджет или от бюджета на единица на местно и териториално (регионално) самоуправление, т.е. с публични средства (данъци, такси и др.), както и търговските дружества, в които Република Хърватия и единици на местно и териториално (регионално) самоуправление поотделно или съвместно притежават мажоритарен дял;

[…]

5) „правото на достъп до информация“ включва правото на ползвателя да иска и получава информация, както и задължението на органа на публична власт да осигури достъп до исканата информация, съответно да оповести информацията, независимо от подаденото заявление, когато такова оповестяване произтича от задължение, установено със закон или друг нормативен акт;

6) „повторно използване“ означава използването на информация на орган на публична власт от страна на физически или юридически лица за търговска или нетърговска цел, различна от първоначалната цел, за която е генерирана информацията и която се реализира в рамките на определена в закон или друг нормативен акт компетентност или функция, считана обичайно за обществена функция. Обменът на информация между органите на публична власт за изпълнение на функциите от тяхната компетентност не представлява повторно използване;

[…]“.

7 В член 15 от този закон, който се намира в раздел IV и е озаглавен „Ограничения на правото на достъп до информация“, се предвижда следното:

„[…]

(2) Органите на публична власт могат да ограничат достъпа до информация:

[…]

2) ако съгласно закона информацията представлява търговска или професионална тайна;

[…]

(4) Органите на публична власт могат да ограничат достъпа до информация, ако:

1) информацията е в процес на създаване в един или между няколко органа на публична власт, а нейното оповестяване, преди да се довърши създаването на пълната и окончателна информация, би могло сериозно да наруши процеса на нейното създаване;

[…]

(8) Достъпът до информация по параграф 4, точка 1 от настоящия член може да бъде ограничен и след като информацията е довършена, по-специално ако оповестяването би нарушило сериозно процеса на вземане на решения и изразяване на мнения или би довело до неправилно тълкуване на съдържанието на информацията, освен ако е налице по-висш обществен интерес от оповестяването на информацията.

[…]“.

8 Съгласно член 27 от посочения закон, който е включен в раздел VI и е озаглавен „Повторно използване на информация“:

„[…]

(2) Органът на публична власт осигурява на ползвателите достъп до отворени данни и повторно използване на информация, като оповести публично информацията, годна за повторно използване, или въз основа на заявления за повторно използване.

[…]

(5) За целите на повторното използване органите на публична власт не са длъжни да създават, адаптират информацията или да извличат части от нея, ако това изисква несъразмерно изразходване на време или ресурси; от органа на публична власт не може да се изисква да продължава да актуализира, допълва или съхранява информация за целите на повторното използване.

[…]“.

9 Член 29 от Закона за достъпа до информация, озаглавен „Искане за повторно използване на информация и защита на правата на ползвателите“, гласи:

„(1) Освен данните по член 18, параграф 3 от настоящия закон, в заявлението за повторно използване на информация заявителят трябва да посочи също информацията, която желае да използва повторно, под каква форма и по какъв начин желае да получи съдържанието на исканата информация, както и целта на използването на информацията (с търговска или нетърговска цел).

(2) Следните субекти не са длъжни да предприемат действия по заявление за повторно използване на информация:

[…]

2. търговските дружества, в които Република Хърватия или единица на местно и териториално (регионално) самоуправление има или може да има, пряко или непряко, господстващо влияние въз основа на своята собственост, своето финансово участие или въз основа на устройствените правила на дружеството, и които:

   – извършват някоя от дейностите, свързани със секторите на газовата и топлинната енергия, електроенергията, управлението на водите, транспортните услуги, летищата, морските и речните пристанища, пощенските услуги, добива на нефт и газ, както и проучването или добива на въглища или други твърди горива в съответствие със закона, уреждащ обществените поръчки,

[…]

(7) Решението относно повторното използване на информация може да бъде обжалвано пред комисаря [по информацията] в срок от 15 дни от деня на връчването на решението. Решението на комисаря [по информацията] не може да се обжалва, но е възможно да се започне административен спор пред Visoki upravni sud [(Апелативен административен съд, Хърватия)].

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

10 Дружеството HP, което е изключителна собственост на Република Хърватия, е доставчикът на универсалната пощенска услуга в тази държава членка. То освен това извършва търговски дейности.

11 HP получава заявление за достъп до информация, отнасящо се по-специално за договори за строителство, протоколи за извършени строително-монтажни работи и приемно-предавателни протоколи за такива работи.

12 След като заявлението е отхвърлено от HP, решението за отхвърляне е обжалвано пред комисаря по информацията, който разпорежда на HP да предприеме действия по заявлението.

13 HP обжалва това решение на комисаря по информацията пред Visoki upravni sud (Апелативен административен съд), който връща делото на комисаря за ново разглеждане, тъй като към момента, в който последният постановил своето решение, предвиденият срок за транспониране на Директива 2019/1024 бил изтекъл и тъй като задължението за предоставяне на информация, наложено на HP от комисаря, трябвало да се разгледа с оглед на предвидените в тази директива нови определения и изключения.

14 Произнасяйки се при новото разглеждане, комисарят по информацията отново разпорежда на HP да предостави исканата информация.

15 HP обжалва това решение на комисаря пред запитващата юрисдикция — Visoki upravni sud (Апелативен административен съд).

16 В подкрепа на жалбата си HP твърди по-специално, че Директива 2019/1024 е транспонирана неправилно в хърватското право, тъй като понятието „орган на публична власт“ по смисъла на Закона за достъпа до информация нямало същия обхват като понятието „публично предприятие“ по смисъла на член 2, точка 3 от тази директива. Освен това съдържащото се в посочената директива определение на последното понятие било приложимо както за повторното използване на информация, така и за правото на достъп до информация. Накрая, HP твърди, че информацията, която му е разпоредено да предостави, е свързана с неговата секторна дейност и че тя съставлява търговска тайна.

17 Комисарят по информацията от своя страна твърди, че спорът в главното производство се отнася не за упражняване на правото на повторно използване на информация, а за упражняване на правото на достъп по информация. Директива 2019/1024 обаче уреждала отворените данни и повторното използване на информация от обществения сектор, а не правото на достъп до информация.

18 Според запитващата юрисдикция, за да се разреши висящият пред нея спор, тя трябва да разреши въпроса дали по делото в главното производство HP е длъжно да предостави информация, която не се отнася пряко за предоставянето на услуги от обществен интерес, а това по-специално означавало да се определи обхватът на понятието „повторно използване“ на информация по смисъла на Директива 2019/1024.

19 При това положение Visoki upravni sud (Апелативен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли понятието „повторно използване“ на информация по смисъла на член 2, точка 11 от Директива [2019/1024] да се разбира като достъп до всяка информация, която орган от обществения сектор/публично предприятие е създал/създало или е негово притежание и която ползвател (физическо или юридическо лице) иска за първи път от органа от обществения сектор?

2) Може ли заявление за предоставяне на информация, която орган от обществения сектор/публично предприятие е създал/създало или притежава и която е била генерирана в рамките на неговата компетентност или във връзка с организацията и работата на този орган, да се счита за заявление за предоставяне на информация, за която се прилагат разпоредбите от [тази] директива, т.е. дали разпоредбите от [посочената] директива се прилагат за всички заявления за достъп до информация, която е притежание на органи от обществения сектор?

3) Посочените в член 2 от Директива [2019/1024] задължени да предоставят информация субекти само органите от обществения сектор ли са, от които се иска повторното използване на информация, или новите определения се отнасят за всички органи от обществения сектор и за цялата притежавана от тях информация, т.е. изброените в член 2 от [тази] директива задължени да предоставят информация субекти трябва ли да предоставят информацията, която е създадена или притежавана от тях, или се счита, че посочените в член 2 от [посочената] директива субекти са задължени да предоставят информация само при повторното използване на информацията?

4) Могат ли изключенията от задължението за предоставяне на информация, предвидени в член 1, параграф 2 от Директива [2019/1024], да се разглеждат като изключения, по силата на които органите от обществения сектор могат да откажат да предоставят информация, създадена или притежавана от тях, или това са изключения, които се прилагат само когато от органите от обществения сектор е поискано повторното използване на информацията?“.

Производството пред Съда

20 С определение на председателя на Съда от 27 юли 2023 г., HP — Hrvatska pošta (C-336/23, EU:C:2023:617), е отхвърлено искането на Visoki upravni sud (Апелативен административен съд) настоящото дело да бъде разгледано по реда на бързото производство, предвидено в член 105 от Процедурния правилник на Съда.

По преюдициалните въпроси

21 В самото начало трябва да се отбележи, от една страна, че съгласно акта за преюдициално запитване заявлението, което стои в основата на спора в главното производство и е посочено в точка 11 от настоящото решение, се отнася само за достъпа до документи, притежавани от орган от обществения сектор, а не за повторното им използване.

22 От друга страна, от същия акт следва, че според запитващата юрисдикция релевантният момент за определяне на приложимото ratione temporis право към спора в главното производство е моментът на постановяване от комисаря по информацията на решението, с което на HP е разпоредено да уважи заявлението, към който момент предвиденият срок за транспониране на Директива 2019/1024 е бил изтекъл.

23 В това отношение трябва да се припомни, че съгласно трайно установената съдебна практика въпросите, свързани с тълкуването на правото на Съюза, се поставят от националния съд в нормативната и фактическа рамка, за чието определяне само той носи отговорност и чиято точност Съдът не е длъжен да проверява (решение от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария), C-528/21, EU:C:2023:341, т. 55 и цитираната съдебна практика).

24 Следователно с въпросите си, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2019/1024 трябва да се тълкува в смисъл, че заявление за достъп до документи, притежавани от орган от обществения сектор, попада в нейното приложно поле.

25 В това отношение, както следва от член 1, параграф 1 от Директива 2019/1024, разглеждан във връзка със съображения 9, 13 и 70, трябва да се припомни, че стремежът с нея е да се насърчи използването на отворените данни и да се създадат условия, благоприятстващи развитието в целия Съюз и в държавите членки на продукти и услуги с цифрово съдържание, които са базирани на документи на органи от обществения сектор, с цел да се подобри функционирането на вътрешния пазар.

26 За тази цел в посочената директива се установява набор от минимални правила относно повторното използване и практическите механизми, които са предназначени да насърчат повторното използване на документите, притежавани от органите от обществения сектор на държавите членки и от някои публични предприятия, и повторното използване на научноизследователските данни.

27 Съгласно член 2, точка 11 от посочената директива под „повторно използване“ трябва да се разбира използването на такива документи от физически или юридически лица за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел на обществената функция или от първоначалната цел за предоставяне на услугите от обществен интерес, за която документите са били създадени.

28 Макар „повторното използване“ по смисъла на Директива 2019/1024 да предполага наличие на достъп до съответните документи, това не променя факта, че става въпрос за две явно различни операции (вж. по аналогия решение от 27 октомври 2011 г., Комисия/Полша, C-362/10, EU:C:2011:703, т. 54).

29 Както впрочем се посочва в член 1, параграф 7 от тази директива, с нея се урежда повторното използване на съществуващите документи, притежавани от органите от обществения сектор и публичните предприятия в държавите членки, без обаче да се предвижда никакво задължение, свързано с достъп до документите.

30 Съгласно член 1, параграф 3 от Директива 2019/1024, разглеждан във връзка със съображение 23, тази директива всъщност се опира на действащите правила за достъп на Съюза и националните такива, като изобщо не ги засяга. В член 1, параграф 2, букви г) и е) от посочената директива освен това се посочва, че тя не се прилага за документите, достъпът до които е изключен или ограничен съгласно действащите правила за достъп в държавите членки.

31 Следователно Директива 2019/1024 не предвижда право на достъп до документите от обществения сектор, а изхожда от предпоставката, че такова право съществува в правото на държавите членки или в правото на Съюза, поради което условията за достъп до тези документи не попадат в нейното приложно поле (вж. по аналогия решение от 14 ноември 2018 г., NKBM, C-215/17, EU:C:2018:901, т. 32).

32 С оглед на гореизложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че Директива 2019/1024 трябва да се тълкува в смисъл, че заявление за достъп до документи, притежавани от орган от обществения сектор, не попада в нейното приложно поле.

По съдебните разноски

33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор

трябва да се тълкува в смисъл, че

заявление за достъп до документи, притежавани от орган от обществения сектор, не попада в нейното приложно поле.

Подписи