

СЪСТОЯНИЕТО
НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2021

Този доклад се издава в рамките на проект Форум „Достъп до информация”, изпълняван с финансовата подкрепа на [Фонд Активни граждани България](#) по финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от [Фондация Програма Достъп до Информация](#) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.



ФОНД АКТИВНИ ГРАЖДАНИ БЪЛГАРИЯ



ФОНДАЦИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Състоянието на достъпа до информация в България 2020 Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2021

© Авторски колектив:

г-р Гургана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

© Дизайн: Веселин Комарски

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна или по друг начин – без писменото разрешение на издателя.

ISSN 1314-0515 (online)

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
Препоръки	7
Законодателство относно достъпа до информация	10
Активно публикуване	
Резултати от оценката на активната прозрачност 2021 г.	20
Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2021 г.	29
Получени и неполучени отговори на електронни заявления 2021 г.	36
Правна помощ	40
Съдебни дела	45

Приложения

[Приложение 1](#) – Институционална информация – нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви

[Приложение 2](#) – Оперативна информация – актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

[Приложение 3](#) – Финансова и друга прозрачност – бюджети и финансови отчети, договори, декларации за конфликт на интереси

[Приложение 4](#) – Секции „Достъп до информация“ – информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано

[Приложение 5](#) – ОБЩИНИТЕ

[Приложение 6](#) – Търсена информация

[Приложение 7](#) – Съдебни дела – анотации

УВОД

Пред вас е годишният доклад за състоянието на достъпа до информация в България през 2020 г.

Анализите и изводите в доклада са свързани с дейностите на Програма Достъп до информация.

Една от водещите дейности на организацията е застъпничеството за добро, последователно регулиране на правото на достъп до информация и неговите ограничения в съответствие с развиващите се стандарти в тази област в рамките на Европейския съюз и Съвета на Европа.

Това е съдържанието на първата част от доклада. В нея се систематизират и анализират участията на екипа в дебатите, становищата по законодателни инициативи през 2020 г. Автор на тази част е ръководителят на правния екип на ПДИ Александър Кашъмов.

Прилагането на разпоредбите на ЗДОИ относно активното публикуване на информация от органите на власт вече 10 години се измерва чрез специализирано проучване на интернет страниците на задължените по ЗДОИ субекти. Проучването на активната прозрачност се проведе през март – април 2021 г. Членовете на екипа, провел проучването, са Адриана Иванова, Гургана Жулева, Дарина Палова, Катерина Коцева, Кирил Терзийски, Николай Н. Нинов, Ралица Кацарска и Стефан Ангелов.

Анализите на резултатите са втората основна част от този доклад.

В доклада се анализират резултатите, свързани с развитието на секциите „Достъп до информация“ от Гургана Жулева, развитията по отношение на бюджетната, финансова прозрачност и интегритет от Стефан Ангелов и отговорите на заявленията, подадени в хода на проучването, от Кирил Терзийски.

Друга основна дейност на ПДИ е предоставянето на правна помощ и представителство в съда по случаи, в които заявителите имат проблеми с получаването на искана от тях информация. Автор на тази част от доклада е Кирил Терзийски. Характерното за случаите, които постъпват за правна помощ, търсената информация и институциите от които се търси информация, е разгледано в доклада.

За пълнота на картината за състоянието на достъпа до информация е включен и анализ на съдебната практика през годината. Разбира се, някои от казусите, достигнали до съда, започват преди година. Но е изключително важно да се проследят решенията на съда от значение за практиката по прилагане на ЗДОИ.

Надяваме се, че изводите и препоръките от този доклад ще бъдат полезни на всички, които упражняват правото си на достъп до информация, на законодателите и на тези, които прилагат законодателството на достъп до информация.

Историята, разказана в тези доклади, които ПДИ подготвя и издава от приемането на ЗДОИ в България през лятото на 2000 година, показва трудния път, изминат в утвърждаването на правото на информация.

Гергана Жулева
изпълнителен директор на ПДИ
Май 2021 г.

ПРЕПОРЪКИ

Препоръки по отношение за законодателството

- Народното събрание да предприеме стъпки за осигуряване на реална прозрачност в законодателния процес, включително чрез промяна в правилника за организацията и дейността му. Законопроектите, внесени от народни представители, да бъдат винаги придружени от оценка на въздействието, да бъдат публикувани в удобен за работа формат, подлагани на задължителното обществено обсъждане и актуални спрямо етапа на текущата законодателна процедура;
- Правителството да предприеме стъпки за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205);
- Да бъде въведено задължение институциите да публикуват в интернет страниците си и консолидирани версии на издадените от тях изменени и допълнени нормативни или общи административни актове;
- Да бъде определен орган, който да задава общите модели и да подпомага органите в следването на модели при публикуването на информация и работа с електронните заявления, що се отнася до достъпа до информация.

Препоръки по отношение на правото на достъп до информация и ограниченията

- Да бъдат предприети мерки за осигуряване на точен баланс между правото на достъп до обществена информация и правото на защита на личните данни при разглеждането на заявления от администрацията, така че да се запази равностойността на двете основни права;
- Да бъдат предприети мерки за осигуряване на точен баланс между правото на достъп до обществена информация и защитата на търговската тайна при разглеждането на заявления от администрацията. Правото на информация следва да се разглежда в тези случаи като принцип, а ограничаването му – като изключение, чието прилагане не следва да накърнява приоритетите на откритост, прозрачност и отчетност на държавните органи и администрации пред гражданите;
- Да бъде въведена по законодателен път чрез изменение и допълнение на ЗЗКИ забрана да бъде обявявана за защитена от закон тайна информация, която разкрива нарушения, престъпления, корупция;

- Държавната комисия по сигурност на информацията и Министерският съвет да инициират, подкрепят и контролират процеса на декласифициране на документи в организационните единици в системата на изпълнителната власт, в съответствие с изискванията на ЗЗОИ и Правилника за неговото прилагане.

Препоръки по отношение на изпълнението на задълженията по ЗЗОИ

- Да се изготвят и публикуват на интернет страниците на институциите, заедно с основните документи, и кратки обяснителни документи на достъпен за обикновения гражданин нетехнически език, по възможност използващи и визуални представяния (графики, таблици, и т.н. достъпни визуализации), на основните бюджетни документи на институцията - годишния (проект на) бюджет, годишния финансов отчет и проектите на решенията за поемане на дълг;
- Да се актуализират Вътрешните правила по ЗЗОИ. Макар 482 от институциите да са приели и публикували вътрешни правила, 364 от тях са актуализирали своите вътрешни правила в съответствие с последните промени в закона.

Препоръки по отношение на задълженията за активно публикуване и работа с електронните заявления

- Секциите „Достъп до информация“ да се поддържат според изискванията на ЗЗОИ, така че да изпълняват основната си функция – да улесняват търсещите информация;
- Да продължи публикуването на разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на информация в открит текст в секциите „Достъп до информация“;
- Да се уеднакви моделът на интернет страниците. В голяма част от тях е публикувана търсената информация, но публикуването е формално и несъобразено с потребителя.
- Системата за регистрация на електронните заявления следва да включва следните функционалности:
 - ❖ посочване на действащ електронен адрес, на който да се изпращат заявленията в разяснителната информация в секция „Достъп до информация“;
 - ❖ задължителна регистрация на електронните заявления;
 - ❖ уведомяване на заявителя за датата на регистрация на заявлението;

- ❖ изпращане на решението за предоставяне и предоставената информация на посочения от заявителя електронен адрес;
- ❖ изпращане на решение за отказ на пощенски адрес, посочен от заявителя.

Препоръки по отношение на Партньорство за отворено управление

- Министерският съвет да разработи, обсъди с представителите на гражданското общество и приеме нов план за действие за отворено управление в рамките на международната инициатива „Партньорство за отворено/открито управление“.

Препоръки по отношение на достъпа до информация в системата на съдебната власт

- Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет и председателите на съдилища да осигурят възможност за присъствие в откритите съдебни заседания и чрез онлайн инструменти, съответно на практиките в развитите демократични държави;
- Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет и председателите на административните съдилища да предприемат мерки за изпълнение на задължението, установено в АПК, за публикуване на протоколите от открити съдебни заседания в интернет страниците на всички административни съдилища;
- Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет и председателите на Върховния касационен съд, апелативните, окръжните и районните съдилища да предприемат мерки за публикуване на протоколите от открити съдебни заседания в интернет страниците на съдилищата;
- Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет и главният прокурор да предприемат стъпки с цел прозрачност за предоставяне на необходимия и еднакъв достъп до създаваната в системата на прокуратурата обществена информация, като се стремят да избягват откази в случаите, когато сходна информация вече е била публикувана или предоставяна по заявление.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

През 2020 г. не бяха предприети съществени инициативи за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. През март 2020 г. група народни представители внесоха законопроект за изменение и допълнение на ЗДОИ като част от преходните и заключителни разпоредби на друг закон. Изменението не беше прецизно мотивирано и остана неясно какво се цели и кой проблем в прилагането на закона се адресира. След остра критична реакция на ПДИ, подкрепена от други представители на гражданското общество, законопроектът не бе придвижен в парламента.

Годината премина под знака на извънредните мерки, предприети от институциите във връзка с пандемията COVID-19. През март бе приет Закон за мерките и действията по време на извънредното положение. Правният режим на достъпа до обществена информация не бе изменен, но бяха предприети практически стъпки във връзка с необходимостта да бъде навременно информирано населението относно предприеманите в условията на спешност различни видове ограничителни мерки. В съответствие и с отправените от ПДИ препоръки, правителството създаде [Единен информационен портал](#), обобщаващ информация от различни институции, чиято дейност се отнася до мерките.

С развиването на работата по електронни заявления, подавани чрез електронна поща или чрез платформата за достъп до обществена информация, се появиха и проблеми в практиката. Нарастващият брой заявления, подавани по електронен път, изисква съответен подобрен и повишен капацитет на администрацията да работи с тях. Това не винаги и навсякъде се постига, а паралелно се появиха и практики на възползване от тези дефицити в административния капацитет.

През годината не бяха предприети законодателни изменения в областта на ограниченията на правото на достъп до обществена информация. Същевременно, докато балансът между правото на достъп до информация и защитата на личните данни бе донякъде прецизно установен на конституционно ниво с решението на Конституционния съд от 2019 г.¹, остава висящ въпросът за подобряване на качеството на Закона за защита на класифицираната

¹ Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по конституционно дело №4 от 2019 г.

информация. Липсата на достатъчно прецизна уредба в това отношение бе подчертана и в предходния ни годишен доклад.

Съдебната практика до момента продължава да е константна по отношение на голяма част от въпросите по приложението на ЗДОИ, независимо че делата се разглеждат от административните съдилища само на една инстанция. От друга страна, макар да са изолирани случаите на отклонение от приетата практика, общо взето липсва механизъм за уеднаквяване. Това води до необходимост от обмисляне на евентуални законови изменения.

И през 2020 г. правителството и ресорните министри не предприеха стъпки за присъединяване към Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа. Това стана въпреки постоянните призови от страна на ПДИ в последните 10 години. На 1 декември 2020 г. конвенцията влезе в сила, след като бе изпълнена ратификация от 10-та присъединила се към нея държава – Украйна². Мотивите за бездействието на българските институции по отношение присъединяването на страната към конвенцията остават неизвестни. ПДИ представи анализ на съответствието на ЗДОИ с конвенцията преди повече от десетилетие³, като показва, че не са необходими законодателни изменения с оглед присъединяването към международния инструмент.⁴ Днес законът е изменен и допълнен, при което съответствието е налице в още по-голяма степен.

Опит за изменение на ЗДОИ

В началото на март 2020 г. група народни представители внесоха законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. В действителност текстът бе внесен като част от Закон за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове⁵. По този начин за гражданите и неправителствените организации бе съществено затруднена възможността да узнаят за изменението на ЗДОИ и да участват в предвиденото в закона обществено обсъждане, представяйки свои становища и препоръки⁶. По същество бе предложено да отпадне правомощието на министъра

² Списъкът на присъединилите се и ратифицирали конвенцията държави е достъпен на интернет адрес: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>

³ Доклад за съответствието на българското законодателство за достъп до обществена информация и Конвенция на Съвета на Европа за достъпа до официални документи, достъпен на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/consistency_report_conv.pdf

⁴ Вж. публикувания анализ на съответствието, достъпен на адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/compatibility%20table_conv_zdoi.pdf

⁵ Изменението и допълнението на чл.20 от ЗДОИ бе предложено с § 5 от ЗИД на Закона за акцизите и данъчните складове.

⁶ Съгласно разпоредбата на чл.26, ал.1 – 5 от Закона за нормативните актове.

на финансите да определя максималните материални разходи за предоставяне на информация по ЗДОИ.

В свое становище, внесено в Народното събрание, ПДИ отправи критики към законопроекта⁷. Бе посочено, че внасянето на проекта за изменение и допълнение на ЗДОИ по завоалиран начин, като част от обявеното изменение на друг закон, е в нарушение на принципа за прозрачност на законодателния процес. В тази връзка бе изрично подчертано, че в приетия през март 2020 г. Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, съдържащ ограничителни разпоредби по отношение на определен кръг права, не се съдържат никакви ограничения на изискванията за прозрачност на законодателния процес и общественото участие в него. Изтъкнато бе, че поначало внасянето на изменение и допълнение на един закон чрез промени в друг представлява отклонение от законоустановения принцип на прозрачност на законодателния процес.

По отношение на предложението за отпадане на унифициращата роля на министъра на финансите при определянето на максимални размери на разходите по предоставяне на достъп до обществена информация по заявления, бе посочено, че държавата има позитивни задължения по ЗДОИ. Те предполагат ефективно организиране на администрацията и уеднаквяване на практиките по предоставяне на достъп. Отмяната на нормативите води като резултат до възможност различните администрации да предприемат собствен подход, което създава риск от хаос и лошо изпълнение на задължението за предоставяне на информация. Бе посочено също, че предложената законова промяна не се основава на анализ на прилагането на закона, което също е в отклонение от правилата и добрите практики при изготвянето и внасяне на законопроекта.

Позицията на ПДИ бе широко подкрепена от неправителствени организации. Законопроектът не бе придвижен дори към първо четене в парламентарните комисии и с разпускането на 44-то Народно събрание престана да бъде актуален.

Кризата COVID-19

През изминалата година промените в законодателството и установените практики на изпълнителната власт по изпълнението му бяха под знака на мерките, свързани с COVID-19. Спецификата на тези мерки, налагани често при спешност, от изпълнителната власт и ограничаващи сериозно основни права, доведе до припомняне на необходимостта да се прави точен баланс

⁷ Достъпно на интернет адрес:

http://store.aip-bg.org/stanovishta/2020/Stanovishte_PDI_proekt_ZID_ZDOI_2020_04_17.pdf

между защитата на основните права и обществения интерес от защита на живота и здравето на населението. Сериозно бе ограничена свободата на придвижване, а покрай това – и други основни права, включително свободата на изразяване на мнение и правото да се получава и разпространява информация. С решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. бе въведено извънредно положение, а по-късно бе приет и Закон за мерките и действията по време на извънредното положение. С този специфичен законов акт бяха изменени и допълнени други закони. От значение за правото на достъп до обществена информация бе обстоятелството, че като последица от въведеното извънредно положение през период от два месеца не бяха провеждани открити съдебни заседания, освен по тясно определен кръг дела, сред които не попадаха тези по ЗДОИ. Това доведе до забавяне на графика на делата, образувани по жалби срещу откази и решения по ЗДОИ в първата половина на 2020 г. През втората половина на годината постепенно графикът се нормализира.

Във връзка с необходимостта да бъдат избегнати рискове от небалансирано ограничаване на основни права, през април 2020 г. ПДИ оповести [Информационния документ](#) на генералния секретар на Съвета на Европа, приет нарочно с цел да бъдат призвани държавите-членки да не забравят принципите на демокрацията и да се придържат към тях, балансирайки мерките с основните права и свободи⁸. ПДИ се включи и в публичната кампания през март 2020 г. срещу евентуалното дерогирание от страна на държавата на изпълнението на задълженията по Европейската конвенция за правата на човека.

По отношение на нормативната уредба относно достъпа до обществена информация и прозрачността, за разлика от други държави в България не бе предприета инициатива за промяна в процедурата и сроковете по ЗДОИ. По повод единичен почин на управителя на Националната здравноосигурителна каса още през март 2020 г. ПДИ публично заяви позиция, че ограничаване на правото на достъп до обществена информация под претекст ангажираност на администрацията с мерките за борба с кризата не следва да се предприема⁹. Бе изтъкнато, че именно в извънредна ситуация обществото още повече се нуждае от навременна и точна информация.

В публични позиции ПДИ подчерта, че достъпът до официални документи е демократична ценност, и макар в условия на извънредно положение и извънредна обстановка да е удачно правото на гражданите на информация да бъде реализирано и посредством брифинги, те не могат да останат единствен

⁸ Вж. публикацията в блога на ПДИ от 08.04.2020 г., достъпна на интернет адрес: <https://blog.aip-bg.org/publications/1163>

⁹ Вж. повече по случая на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/news/НЗОК_отмени_заповедта_за_удължаване_на_срока_за_отговор_по_3/20200320009730/

източник. Макар да са полезни за навременното информиране на гражданите, те не могат да постигнат онова точно знание, което дават документите и което е необходимо, за да може в правовата държава хората да знаят ясно задълженията си и да упражняват правата си.

Ограниченията на публичността на съдебните заседания от страна на Висшия съдебен съвет се превърнаха също в тема на обществен дебат. След критики от страна на ПДИ Съдийската колегия на ВСС промени решението си, като смекчи първоначалната радикалност на забраната журналисти да отразяват съдебни заседания от висок обществен интерес.

Информиране на гражданите в условията на COVID-19

В периода на обявеното извънредно положение от март до май 2020 г. ПДИ подчерта необходимостта от актуално публикуване на информация чрез интернет страниците на институциите с цел информиране относно мерките и обстоятелствата, свързани с COVID-19. Критичен преглед бе направен на интернет страниците на министерствата и парламента по отношение на тази категория информация¹⁰. Още през април 2020 г. в отговор и на препоръките на ПДИ бе създаден [Единен информационен портал](#)¹¹. Поддържан от администрацията на Министерския съвет, той дава възможност да бъдат прегледани чрез една точка различни документи, статистики, информация в различни ресори на управлението. Порталът е полезен източник на информация и медиите се основават на него в ежедневните си новинарски емисии.

Важен източник на управленска информация относно предприеманите от изпълнителната власт мерки през 2020 г. бяха заповедите на министъра на здравеопазването. Те се публикуват и досега в интернет страницата на Министерството на здравеопазването, както в секция „Нормативни актове“, подсекция „Заповеди, правилници, инструкции“, така и в секция „Новини“, подсекция „Актуално“. По отношение на тези заповеди ПДИ препоръча да бъдат предприети способности за по-лесното и удобното им търсене и откриване, както и за възможност за по-лесния прочит на консолидиран текст при наличието на заповед, изменена с няколко последващи заповеди.

Част от препоръките са адресирани, тъй като в секция „Новини“, подсекция „Актуално“ е въведена възможност за филтриране по теми, като една от тях

¹⁰ Вж. публикация в Информационен бюлетин на ПДИ, бр.3 за 2020 г., <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Достъп до информация във време на извънредно положение/106655/1000995699/>, както и в Информационен бюлетин на ПДИ, бр.4 за 2020 г., <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Достъп до информация и прозрачност в условията на криза/105447/1000688130/>

¹¹ <https://coronavirus.bg/>

е „COVID-19”¹². Остава като препоръка в секция „Нормативни актове”, подсекция „Заповеди, правилници, инструкции”, също да бъде въведена евентуално възможност за филтриране и по-лесно търсене на издаваните заповеди по предмет¹³. Въпреки препоръките на ПДИ, не е осъществена интернет връзка между дадена заповед, която потребителят може да изтегли във формат pdf и свързаните с нея други заповеди, които в някои случаи може да са над 10. В съответствие с дадените от ПДИ препоръки обаче в определен момент се започна практика по-важните заповеди да бъдат придружавани от мотиви или доклад, които обосновават приетото от министъра решение. Това представлява важна стъпка както в аспекта на върховенството на закона и защитата на основните права, така и на прозрачността на административните решения и тяхната обосновка.

Все още обаче заповедите могат да бъдат търсени или по време, или да бъде осъществявано ръчно търсене в подсекцията, без да е лесно да бъдат тематично намирани. В това отношение може би е налице основание да се препоръча по-интерактивен подход и дизайн на интернет страницата на министерството спрямо потребителите.

Практически проблеми при прилагането на ЗДОИ

С развиването на работата по електронни заявления, подавани чрез електронна поща или чрез платформата за достъп до обществена информация, се появиха и проблеми в практиката. Според официалната статистика, генерирана в платформата¹⁴, за 2020 г. общо 2680 заявления измежду всички 14 500 през 2020 г. са били подадени по електронен път чрез [платформата](#).¹⁵ За сравнение, през 2019 г. подадените чрез платформата заявления са били 297 при общ брой на подадените през годината заявления - 10 399. Това означава, че през 2019 г. подадените чрез платформата заявления са около 1/35 част от общия брой на заявленията, докато през 2020 г. има съществено увеличение на този обем – тъй като подадените чрез платформата са близо 1/5 от общия брой.

Несъмнено наблюдаваната тенденция е закономерна и съответства на технологичното развитие на обществото. В съвременното е логично заявление по ЗДОИ да може да се подаде чрез мобилен телефон, докато човек пътува или

¹² Вж. <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/>

¹³ Настоящото състояние на подсекцията може да се види на интернет адрес: <https://www.mh.government.bg/bg/normativni-aktove/zapovedi-pravilnitsi-instruktsii/>

¹⁴ Достъпна на интернет адрес: <https://pitay.government.bg/PDoiExt/sectionDetailsView.jsf?idPubl=2080&codeSect=5>

¹⁵ За общия брой заявления през 2020 г. вж. Доклад за състоянието на администрацията през 2020 г., стр.55, достъпен на интернет адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/504

се разхожда. Това съответства и на развитието на законодателството относно достъпа до обществена информация в другите държави, които вече наброяват близо 130¹⁶.

Леко увеличеният брой заявления през 2020 г. в сравнение с предходните години, съчетан с липсата на целенасочени усилия за подготовка на администрацията и изграждане на капацитет за работа по законодателството доведе до притеснения в част от администрациите. Те бяха конкретно катализирани от няколко „циркулярни“ заявления от страна на граждани или неправителствени организации, с които към сходен тип администрации, например общини, един и същ заявител отправя идентични искания за достъп до информация. Разбира се, част от тези заявления са напълно логични, доколкото граждански групи или организации правят собствено проучване по някакъв въпрос и използват реда по ЗДОИ като способ да получат информацията, която им е необходима. Други целят сравнение между институции от сходно ниво или идентифициране на разлики при сравними по профил институции. Палитрата на възможните цели у заявителите е толкова широка и богата, че още през 1981 г. при създаването на първия международен документ относно достъпа до информация, съхранявана от публични институции, е подчертано, че основен принцип, който държавите-членки на Съвета на Европа следва да спазват е, че не може да се отказва информация поради това, че заявителят няма конкретен интерес към исканата информация¹⁷. Оттук е забранено и изследването на интереса на заявителя.

През 2020 г. бяха регистрирани и случаи, в които при неизясняване в срок от страна на администрацията, обикновено в по-малки институции, заявителят незабавно завежда дело срещу т.нар. „мълчалив отказ“ в съответния административен съд. При отмяната на мълчаливия отказ жалбоподателят претендира разноските по делото, които обхващат и възнаграждение за един адвокат, след което претендират изплащане на това обезщетение от осъдената институция, например малка община. Констатирането на такива практики породи през 2020 г. въпроси, дали не е необходимо проблемът да бъде адресиран чрез законодателно изменение.

На първо място следва да бъде разгледан въпросът, дали посочените практики представляват в действителност „проблем“. Мълчаливият отказ представлява правна фикция, при която се приема, че при неизясняване в срок в действителност е налице произнасяне с отказ. Той е въведен в българското

¹⁶ Вж. броя на националните закони за достъп до обществена информация на интернет страницата на платформата RTI Rating (Global Right to Information Rating): <https://www.rti-rating.org/country-data/>

¹⁷ Вж. Препоръка R(81)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на 25 ноември 1981 г. – извлечение, т. III: http://www.aip-bg.org/documents/rule81_bg.htm

законодателство още преди десетилетия, преди 1989 г., с тогавашния Закон за административното производство. Благодарение на наличието на „мълчалив отказ“ гражданите и юридическите лица придобиват възможност да обжалват поведение на администрацията, с което се засягат или нарушават техни права и законни интереси. Този правен институт се прилага не само по отношение на искания по ЗДОИ, но и по отношение на искания, молби и заявления по стотиците други административни производства, в които гражданите упражняват свои права или искат извършването на административни услуги, издаване на разрешения или лицензи или други документи. През 2001 г. Върховният административен съд прие, че мълчаливият отказ по ЗДОИ, макар да няма изрична уредба в закона, подлежи на обжалване по съдебен ред и е по правило незаконосъобразен¹⁸. От изложеното следва, че мълчаливият отказ по ЗДОИ не се различава съществено от мълчаливите откази по други закони. Съгласно общия принцип на чл.120, ал.2 от Конституцията гражданите и юридическите лица имат право да обжалват решенията и отказите на администрацията пред съдилищата. Този принцип може да бъде ограничаван само по изключение. В националното законодателство в ден днешен такива изключения наистина почти не съществуват, още по-малко в случая на защитени с Конституцията права.

През 2020 г. и в началото на 2021 г. бяха споделени някои виждания за евентуални изменения в ЗДОИ във връзка с посочените случаи. Такива не е удачно да са свързани с ограничаване на възможността гражданите и юридическите лица да търсят и получават информация. Международните стандарти и практика са точно в обратната посока – разширяване на кръга и възможностите за търсене и получаване на достъп до обществена информация. Евентуално законодателно разрешение може да се търси в посока на по-прецизна регламентация на въпроса за претендирането на разноски от страна на спечелилата делото страна. Подобен подход би могъл да реши така маркирания проблем, още повече, че въпросът относно тези разноски е повдиган от години от ПДИ¹⁹, а наскоро и Европейският съд по правата на човека установи проблем в закона и практиката по прилагането му от съдилищата в това отношение²⁰.

¹⁸ Вж. Определение № 8645/16.11.2001 г. по адм.дело № 6393/2001 г. на ВАС, Пето отделение.

¹⁹ Вж. Информационен бюлетин на ПДИ, бр. 11 от 2011 г., достъпен на адрес: <http://www.aip-bg.org/publications/newsletter+print.php?NewsletterID=104374&ArticleID=1000606696>

²⁰ Вж. Информационен бюлетин на ПДИ, бр. 12 от 2020 г., достъпен на адрес: <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Съдът в Страсбург осъди България за прекомерни съдебни разно/107848/1000322958/>

Други инициативи за промени в ЗДОИ

Необходимостта от въвеждането на новата Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета относно отворените данни и повторното използване на информацията от общественения сектор доведе до инициатива за изменение и допълнение на ЗДОИ. Това е разбираемо, тъй като през 2007 г. материята относно повторното използване на информация от общественения сектор бе уредена в глава четвърта от ЗДОИ, с което бе въведена в националното законодателство Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информация от обществения сектор. Промените в ЗДОИ от 2015 г. бяха също първоначално предприети с цел въвеждане на Директива 2013/37/ЕС, с която бе изменена и допълнена Директива 2003/98/ЕО.

Новата директива от 2019 г. предвижда засилена прозрачност чрез развиване на публикуването на информация и данни в интернет в отворен формат. Това се вижда и в нейното заглавие, което изрично включва израза „отворени данни“. Екипът на ПДИ бе поканен да се включи в обсъжданията в работната група по изработване на текстовете за изменение и допълнение на ЗДОИ. В началото на 2021 г. бе постигнато високо ниво на съгласие на участниците в дискусиата и бяха изработени и обсъдени конкретни текстове на законодателни изменения. Проектът предстои да бъде внесен, обсъден и приет Народното събрание.

Съдебен контрол на решенията за предоставяне и за отказ на информация

През 2020 г. продължи разглеждането на жалбите срещу решения на администрацията по ЗДОИ само на една съдебна инстанция. Въпросът има две измерения – от една страна, жалбата се разглежда на една инстанция без възможност за обжалване, а от друга страна, компетентен съд е само съответният административен съд. Върховният административен съд вече не се занимава с разглеждане на дела по ЗДОИ, освен в случаите на частни жалби срещу определения за прекратяване. В практиката на ВАС се прие, че дори решенията и отказите на министрите не подлежат на разглеждане от състав на Върховния административен съд, а от административните съдилища²¹.

В допълнение към изложеното, още от 2000 г. законът не предвижда контрол по административен ред. В резултат, делата се разглеждат само от една съдебната инстанция, без особени възможности за уеднаквяване на практиката. Такава възможност хипотетично съществува чрез процедурата по постановяване на тълкувателно решение от страна на Върховния административен съд. Процедурата по инициране на такова обаче е функция от волята на лимитиран кръг институции, които могат да сезират ВАС с тако-

²¹ Вж. Определение № 5616/14.05.2020 г. по адм.дело № 13455/2019 г. на ВАС, Пето отделение.

ва искане. Показателно е, че от приемането на ЗДОИ през 2000 г. до момента такъв случай не е имало.

От друга страна, практиката на административните съдилища е като цяло хомогенна и последователна, с някои изключения. За изминалия все още не-голям период от отмяната на възможността за касационно обжалване по ЗДОИ, все още съдебният контрол е еднопосочен и ефективен. Това дава възможност за едно по-прецизно и внимателно премисляне на вариантите за подобряване на ефективността на механизма за контрол на законосъобразността на решенията на институциите по ЗДОИ.

Ограничения на правото на информация

През 2020 г. не бе предприета законодателна инициатива в отговор на отправените от ПДИ през 2019 г. критики и препоръки по отношение на Закона за защита на класифицираната информация. През 2019 г. бе иницирано изменение и допълнение в ЗЗКИ, като в рамките на общественото обсъждане редица предложения бяха подложени на критика от ПДИ²². В резултат на обсъждането вносителят изостави проблематичните текстове преди внасянето на законопроекта в парламента. Сред предложенията в становището на ПДИ фигурираше обаче и препоръка да бъде изрично предвидена разпоредба в ЗЗКИ, която да забранява да бъде класифицирана информация, чието предоставяне би способствало за разкриването на престъпления, злоупотреби, корупция и нарушаване на основни човешки. Такива разпоредби съществуват в повечето съвременни национални законодателства относно защитата на класифицираната информация или относно достъпа до обществена информация. Въведената с тях забрана за класифициране представлява правна пречка защитата на тайната и националната сигурност да се ползват за прикриване на нарушения и престъпления, допуснати или извършени при осъществяването на управлението.

Друг проблем, който възниква при прилагането на ЗЗКИ, от гледна точка на достъпа до обществена информация, е липсата на прозрачност относно процеса на декласификация на документи с изтекъл срок на защита. В тези случаи изрична разпоредба в ЗЗКИ предвижда възможност гражданите да имат право на достъп до тях в продължение най-малко на една година преди да се пристъпи към унищожаването им. Липсата на прозрачност и информираност относно процеса на декласификация и списъци на декласифицираните документи са предпоставка гадана информация никога да не стане обществено достояние, което е в отклонение от принципите на правовата държава и демократичното общество.

²² Становището е достъпно на интернет адрес:
http://store.aip-bg.org/stanovishta/2019/Stanovishte_PDI_proekt_ZID_ZZKI.pdf

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2021 г.²³

Увод

Законът за достъп до обществена информация беше съществено променен през декември 2015 година. Повечето от разпоредбите му влязоха в сила през януари 2016 година.

Съществените промени бяха следните:

- ❖ Увеличаване на категориите информация за публикуване в интернет от 4 на 17;
- ❖ Разширяване на съдържанието на секции „Достъп до информация” – разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп до информация и условията за повторно използване на информация от общественния сектор, реда за използване на публичните регистри, вътрешни правила за работа по ЗДОИ, годишния отчет по ЗДОИ, нормативите за разходите за достъп до информация и за повторно използване на информация от общественния сектор, контактна информация, включително електронния адрес на който ще се подават заявленията.

Измененията в закона изискваха нов подход към активното публикуване, нова организация на работата и контрол на изпълнението на тези задължения. Това предполагаше преглед на съществуващите вътрешни правила за работа по ЗДОИ, разширяване на екипите, отговорни по закона и реорганизиране на вътрешните информационни системи.

ПДИ започна наблюдението на практиките на прилагане на ЗДОИ и публикува резултатите от своите систематични наблюдения от неговото приемане през 2000 г. След законовото уреждане на конкретни задължения (2008 г.) за активното публикуване в интернет, през 2010 г. ПДИ разработи инструмент за наблюдението на публикуването в интернет страниците и резултатите от тези наблюдения могат да бъдат видени на <http://www.aip-bg.org/surveys/>. Проучванията на ПДИ за активната прозрачност освен, че очертават картината на активното публикуване на информация от задължените субекти предлагат и модел за това публикуване.

²³ <https://data.aip-bg.org/surveys/FQWA23/>

Оценката

През 2021 година оценката беше направена в периода 1 март – 29 април.

Оценката имаше три етапа.

Първи етап

Той беше проведен в периода 1 март – 30 март 2021 г. от 8 изследователи от екипа на ПДИ. Бяха оценени 298 интернет страници на органите на централната власт и техните регионални структури, както и независимите органи на власт и две институции, които могат да бъдат категоризирани като публично правни субекти – Националният осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса.²⁴ В този период бяха изпратени и 298 заявления по електронен път, с които се искаше списъка на категориите информация, задължителни за публикуване в интернет. Индикаторите, по които се оценяваха страниците на органите на централната власт, които подготвят нормативни актове и са първостепенни разпоредители с бюджет, бяха 99. За териториалните органи на власт и второстепенни разпоредители с бюджет индикаторите са 90. Индикаторите бяха организирани в 4 групи.

- ❖ Институционална информация – функции, структура, оперативна информация, информационни масиви;
- ❖ Бюджетна прозрачност, обществени поръчки и интегритет;
- ❖ Секции „Достъп до информация” и тяхното съдържание според изискванията на ЗДОИ;
- ❖ Регистрация, уведомяване на заявителя, решение по заявлението, подадено по електронен път и начин на предоставяне на информацията.

Втори етап

Вторият етап обхваща периода 1 април – 16 април 2021 г. Тогава бяха оценени интернет страниците на 265 общини в България от същите изследователи. До всички общини също бяха изпратени заявления по електронен път с искане на списъка на категориите за публикуване в Интернет. Индикаторите за общините бяха малко повече – 115.

²⁴ При категоризирането на институциите проучването следва категориите на Административния регистър:

Централни органи на изпълнителната власт – 18; Държавни агенции- 11; Държавни комисии – 5; Изпълнителни агенции- 27; Държавни институции, създадени със закон – 32; Държавни институции, създадени с постановление на МС – 12; териториални органи в системата на изпълнителната власт – 151; Областни управи – 28; Независими органи на власт – 10; Публично правни субекти, задължени да предоставят информация – 2; Лица, финансирани от бюджета, задължени да предоставят информация – 1.

Трети етап – проверка на резултатите

На 16 април 2021 резултатите бяха изпратени за преглед и обратна връзка до всички проучвани институции — 563 органа на власт. До 29 април те имаха възможност да прегледат резултатите си и да изпратят бележки по тях. Получихме писма от 91 институции, на които благодарим за съдействието и интереса към точността на резултатите на проучването.

Обхват

Бяха оценени интернет страниците на 563 институции.

По електронен път бяха подадени 563 заявления с искане за „Актуализиран списък за 2020 г. на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на администрацията, както и форматите, в които е достъпна”.

Целта беше да се очертае картината на работата с електронните заявления, а именно: регистрация, уведомяване на заявителя за полученото заявление, предоставяне на информацията по електронен път, спазване на сроковете. Ето защо беше поискана информация, която органите на власт имат задължение да изготвят (чл.15а, ал.3 от ЗДОИ) и да публикуват на своите интернет страници (чл.15а, ал.3).

Резултатите

Положителни развития

Продължават да се увеличават публикациите в интернет страниците на устройствените правилници, на списъка и описание на услугите, които предоставя съответната администрация, на регистрите, на организационната структура, конкурсите провеждани от съответната администрация, на контактната информация с изключение на работното време.²⁵

Увеличават се систематичните публикации на нормативни актове, проекти за нормативни актове и придружаващи ги мотиви, предварителни оценки за въздействието, доклади от обществените обсъждания, общи административни актове и уведомления за откриване на производства за тяхното издаване.²⁶

Увеличават се публикациите на стратегии, програми, планове за развитие и отчети по тях.²⁷

²⁵ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 1 към доклада: http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_1_2021.pdf

²⁶ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години Приложение 2 към доклада: http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_2_2021.pdf

²⁷ Пак там.

Увеличават се публикациите, свързани с финансовата прозрачност и обществените поръчки.²⁸

Секция „Достъп до информация“

Задължение за създаването на тази секция в интернет страниците беше въведено в ЗДОИ през 2008 г. (ДВ, бр. 104 от 2008 г., чл.15а, ал.2) за ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт.

Задължените субекти бяха разширени и съдържанието на тази секция беше обогатено през 2015 г. (ДВ, бр.97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.чл.15а, ал.1 и ал.2).

Целта на секциите за достъп до информация е да подпомагат търсещите информация при подаване на заявления. Такива секции на интернет страниците си трябва да поддържат всички „организации от обществения сектор“, което включва администрациите (държавните органи и техните териториални звена, органите на местното самоуправление и публичноправните субекти).

Резултатите от проучването през 2021 г. показват, че такава секция поддържат 525 от проучваните 563 институции. В сравнение с 2020, броят на секциите „Достъп до информация“ се е увеличил с 27 и е достигнал 93% от всички проучени интернет страници.

Наблюдава се положителна тенденция за включване на секция „Достъп до информация“ в структурата на интернет страниците по подразбиране²⁹. Всички министерства са създали и поддържат такава секция в своите интернет страници.



²⁸ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 3 към доклада http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_3_2021.pdf

²⁹ Задължителен стандарт за нови страници.

Колкото до изискването от закона съдържание на секциите „Достъп до информация“, през 2021 г. добро изпълнение намираме в 42 интернет страници, докато през 2020 те бяха 23.

Да разгледаме по-подробно съдържанието на секциите „Достъп до информация“³⁰.

Тази секция би трябвало да бъде лесно намираема още в основното меню на официалната интернет страница. Най-голям е броят на органите на власт, които са извели секция „Достъп до информация“ в основното меню – 309, на второ място са тези, които са включили тази секция към административните услуги – 95.



Информация за звеното, което отговоря за приемането и координиране на работата по заявленията е представена в 442 интернет страници, за сравнение с 2020 г. имаме увеличение с 14.

Много често информацията за звеното и отговорните служители се намира във вътрешните правила (ВП). Не е ясно защо след като тази категория, посочена в закона за задължителна, не е изведена в ясен и открит текст в секция „Достъп до информация“.

Друга важна категория е разяснителната информация за упражняване на правото на достъп до обществена информация, която намираме в 325 страници. Тази година ние отбелязвахме за изпълнено това задължение само при тези институции, които са извели тази информация като самостоятелен текст в секцията „Достъп до информация“ – или в открит текст — 230 институции или като отделен файл – „Как да упражняваме правото си на достъп до информация“ – 87. Все пак трябва да отбележим повишение на бройката на

³⁰ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 4 към доклада: http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_4_2021.pdf

институциите, публикували тази информация в сравнение с 2020 г. Тогава това бяха направили 194 от тях. Това, че данните от самоотчетите им показват изпълнение относно разяснителна информация 459³¹ административни структури в системата на изпълнителната власт, можем да си обясним с това, че някои от тях смятат че чрез вътрешните си правила по ЗДОИ, са създали и разяснителна информация за гражданите.

Задължителен компонент на секциите „Достъп до информация“ са вътрешните правила за работа по ЗДОИ. Те трябваше да бъдат актуализирани след промените на закона, за да са основа и за новата организация по предоставянето и публикуването на информация и да обхващат и реда и условията по предоставяне на информация от общественения сектор.

В течение на четири години броят на институциите, публикували своите вътрешни правила, се увеличава всяка година с 20. Към момента те са 86%, което е добро развитие. Но данните показват, че макар да са се увеличили с 4%, в сравнение с 2020, тези които са актуализирали своите вътрешни правила за работа по ЗДОИ са 76% от тези, които имат вътрешни правила.³²

Друга важна информация, която трябва да намираме в секциите „Достъп до информация“ е за условията и реда, нормативите за достъп до базите данни, публичните регистри и информация, които поддържа институцията, така наречените условия и ред за повторно използване на информация от обществения сектор. Макар тези публикации да са се увеличили с 7% в сравнение с миналата година, изпълнението на това задължение продължава да е ниско – 46%.³³

В секция „Достъп до информация“ следва да бъде публикуван и отчетът по прилагане на ЗДОИ през изтеклата година. Тези отчети са публикувани от 84% от изследваните институции. Съдържанието на отчетите е сравнително структурирано от изискванията на ЗДОИ по чл. 15, ал.2 и допълнително чрез изискванията на отчетните форми за подаване на информация към МС, тъй като годишните отчети са част от ежегодните доклади по чл. 62, ал.1 от Закона за администрацията. ПДИ прави ежегодни анализи³⁴ на изнесената информация за достъпа до информация в тези доклади.

³¹ Виж Доклада „Състоянието на администрацията 2020 г.“ <https://iisda.government.bg/annual-reports> и [Данни от правителствените доклади | Програма Достъп до Информация \(aip-bg.org\)](https://www.aip-bg.org/legislation/Визуализация_на_данните_от_правителствените_доклади/207914/)

³² Виж Приложение 4 към доклада и по-специално графики 9-11.

³³ Виж Приложение 4 към доклада, графики 6-8, 16:
http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_4_2021.pdf

³⁴ Виж: [Данни от правителствените доклади | Програма Достъп до Информация \(aip-bg.org\)](https://www.aip-bg.org/legislation/Визуализация_на_данните_от_правителствените_доклади/207914/)
[http://www.aip-bg.org/legislation/Визуализация на данните от правителствените доклади/207914/](http://www.aip-bg.org/legislation/Визуализация_на_данните_от_правителствените_доклади/207914/)

В своята оценка на информацията, свързана с достъпа до информация, ние изследваме и някои допълнителни условия за упражняването на правото на достъп до информация като:

- Прозрачност на списъците на категориите информация, класифицирани като служебна тайна – само 31% от проучваните институции са публикували тези списъци;
- Прозрачност на процеса на декласификация на документи по изискванията на ЗЗКИ и неговия правилник – 3% от институциите са публикували списъци на разсекретени документи;
- Списъкът на категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна (чл. 15а, ал. 3 от ЗДОИ) – тези публикации се увеличават сравнително бързо и в сравнение с миналата 2020 г. когато бяха 69%, през 2021 г. са достигнали 80%. Много от администрациите осъзнават, че подготовката на този списък и неговото актуализиране подпомага и тях в работата им по активното публикуване на информация в интернет.
- Информация за мястото за преглед на предоставената информация в самата институция – 25% са публикували тази информация.



ЗДОИ (чл. 15, ал. 1 т. 16) задължи администрацията активно да публикува най- търсената информация от заявителите, когато тя е предоставена повече от три пъти по реда на закона. Беше въведено задължение (чл. 15, ал. 2 т. 15) да се публикува в интернет информация (чл. 14 ал. 2), която може да

предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или тяхното имущество, да опровергае недостоверна информация и представява или би представлявала обществен интерес. Тези задължения чисто практически могат да бъдат изпълнени и в секция „Новини“ или в „Най-често търсена информация“. Независимо от това как се нарича мястото в официалната интернет страница, то дава възможност именно там да се публикуват най-търсените в момента документи. Това ще улесни работата на администрацията. В периода на извънредното положение, когато се проведе и нашето проучване, много от институциите бяха създали актуални секции за COVID 19. 80% от изследваните 563 институции са публикували информация за COVID 19 или като са създали специална секция, или са публикували заповеди и новини свързани с пандемията.³⁵

Проблеми и препоръки

Резултатите от оценката на активната прозрачност, проведена през 2020 г. наред с положителните развития, показват проблеми, неразрешени от години.

1. Секциите „Достъп до информация“ все още не изпълняват функциите си по ЗДОИ – да улесняват търсещите информация. Макар 93% от изследваните интернет страници да имат такава секция, само съдържанието на 42 от тях отговаря на целта.
2. Въпреки че регистрацията на заявлението е задължителна, и 453 от администрациите се самоотчитат, че имат електронни регистри на заявленията³⁶, данните от нашето проучване показват, че само в 123 от 563 (за сравнение 50 от 562 през 2020) институции, заявителите бяха уведомени за регистрацията на електронното заявление.
3. Положителното въздействие на Портала за отворени данни за публикуване в отворен формат на бази данни и регистри има и обратна страна. Много от регистрите, които се публикуват в Портала, не се публикуват на страницата институцията.
4. В голяма част от страниците е публикувана търсената информация, но публикуването е формално и несъобразено с потребителя. Публикуваната информацията е трудно намираема и в секция „Достъп до информация“ липсват указания къде да бъде намерена.

³⁵ Виж: Приложение 4 към доклада, графики 26:
http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_4_2021.pdf

³⁶ Виж: http://www.aip-bg.org/legislation/Данни_от_правителствените_доклади/201753/

5. Данните от проучванията през последните години показват, че публикуването на информация по чл. 15, ал. 1, т. 14 не показва никакво развитие³⁷. Очевидно трябва да се анализират причините за това положение и да се активизира процеса по декласифицирането на документи по предвидения на ЗЗКИ рег.
6. Макар 86% от институциите да са приели и публикували вътрешни правила за работа със ЗДОИ, 76% от тях са ги актуализирали в съответствие с последните промени в закона.
7. Липсва координация, тоест орган, който да задава общите модели и да подпомага органите в следването на модели при публикуването на информация и работа с електронните заявления що се отнася до достъпа до информация.

³⁷ Виж: Приложение 4 към доклада, графики 17 и 18:
http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2021/Annex_4_2021.pdf

БЮДЖЕТНА, ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ, ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИНТЕГРИТЕТ 2021 г.

За поредна година в своето проучване [Граждански одит на активната прозрачност](#) Програма Достъп до информация (ПДИ) изследва в отделна секция дали органите на изпълнителната власт публикуват своите основни финансови документи, информацията, свързана с провежданите обществени поръчки и декларациите за имущество и интереси на служителите си. В по-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлектират задължения за публикуване, наложени на институциите от Закона за публичните финанси (ЗПФ). Законът за обществените поръчки (от 2016 г.) предвижда не малък списък от задължителни за публикуване документи по различните процедури. В нашето проучване проверяваме за наличието само на няколко от най-често публикуваните категории документи. Такива са самата секция „Профил на купувача“, обявите, документацията за обществени поръчки, протоколите от заседанията на комисиите и сключените договори. Накрая ще се спрем и на декларациите за имущество и интереси. Публикуването на декларации за конфликт на интереси изследваме от 2012 г. насам спрямо задължението в закона, който се наричаше Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). Този закон бе отменен в началото на 2018 г. и заместен в частта за конфликт на интереси от Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Основните изводи са, че продължаваме да наблюдаваме, макар и плавно, покачване на публикуването по повечето критерии. Явно одитът на ПДИ изпълнява своята задача и стимулира институциите да бъдат по-открити към гражданите поне на своите интернет страници. За първа година обаче има стагнация или дори лек спад в публикуването по отделни критерии. Дали стигаме някакъв момент на насищане ще проследим в следващите ни проучвания.

1. Бюджетна и финансова прозрачност

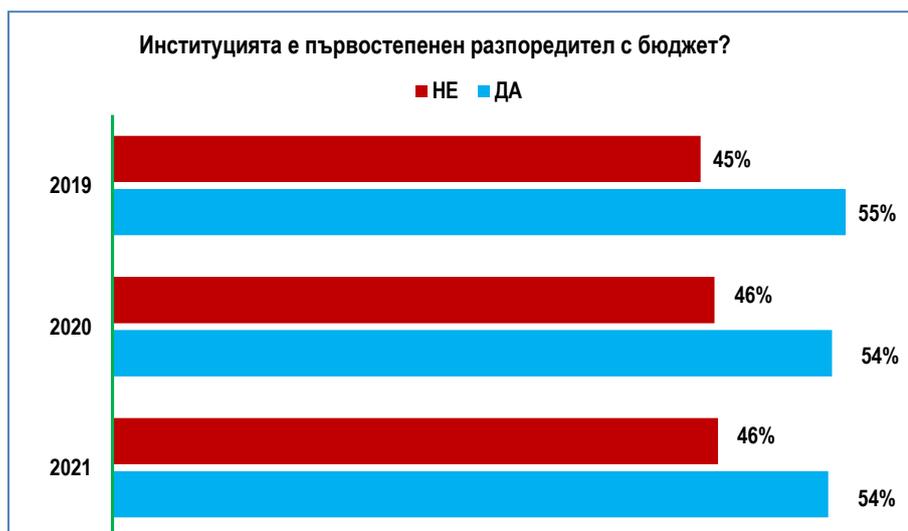


Подобно на предишни години и през тази отчетаме плавно покачване на броя на институциите, публикували своя бюджет. От 354 публикували по време на миналогодишното проучване сега наблюдаваме покачване с 32 институции до 386 или около 69% от всички. Както обикновено наблюдаваме още по-често публикуване на бюджетите за предходната година, което се наблюдава при над 72% от изследваните институции.

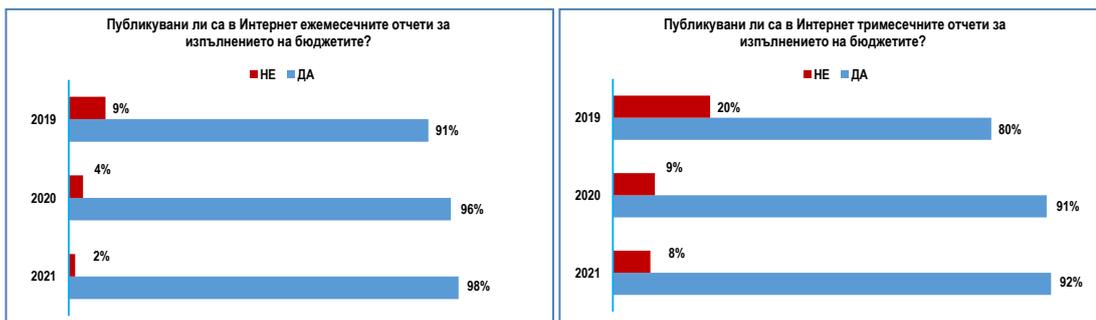


Подобно позитивно развитие към повишаване на прозрачността наблюдаваме при публикуването на **годишните финансови отчети**. Това задължение покрива само първостепенните разпоредители с бюджети. Намерили сме 156 публикувани годишни финансови отчети за 2020 г. Това са близо 28% от общото. Спрямо миналогодишното изследване наблюдаваме ръст от 4%. Посоката на развитие се потвърждава и от броя публикувани годишни финансови отчети за 2019 г., тоест за по-предходната година, за която процедурата по отчетане е приключила със сигурност. Тези вече стари финансови отчети

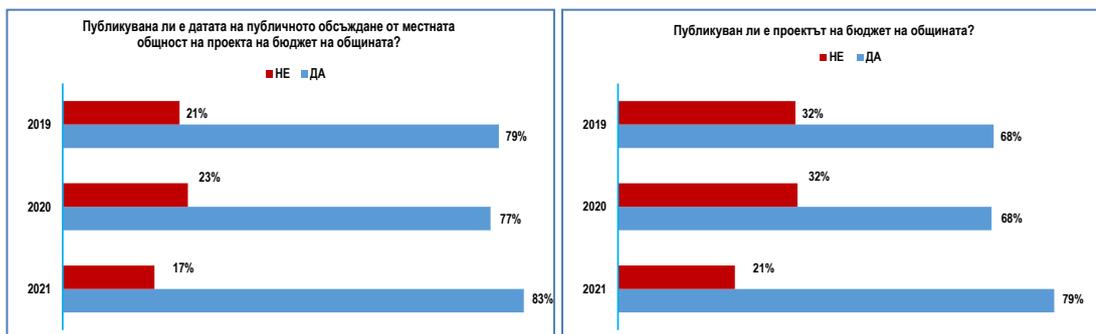
са публикували 311 институции (наг 55%), което са 36 повече институции спрямо предишното ни проучване. Вероятно най-простият и пряк извод е, че повечето институции обръщат по-сериозно внимание на своята финансова прозрачност и затова публикуват все повече информация, включително годишните си финансови отчети, спрямо предишните години. Забелязва се и известен ръст на второстепенни разпоредители с бюджети, които публикуват своите финансови отчети.



Първостепенни разпоредители с бюджети (ПРБ) са малко над половината от общия брой изследвани институции. Законът за публичните финанси също така задължава първостепенните разпоредители с бюджети да публикуват ежемесечни и тримесечни отчети за изпълнението на бюджетите си. Това задължение, подобно на предишните две, е едно от лесно изпълнимите, тъй като ПРБ редовно създават и изпращат тези финансови отчети в Министерството на финансите. В предходните години изпълнението на задължението за публикуване растеше. Тази тенденция се запазва и сега. През 2016 г. едва около 49% от ПРБ имаха достъпни на интернет страниците си месечни отчети, а още по-малко около 25% от ПРБ бяха публикували отчетите си по тримесечие. През 2017 отчетохме рязък скок – с 22%, т.е. 71% от задължените институции бяха публикували своите месечни отчети като подобен темп на растеж се наблюдаваше и при отчетите за тримесечие. Оттогава се наблюдава постоянно постепенно подобрене в публикуването на тези документи. С настоящото проучване отново отбелязваме известен ръст, стигайки 98 % (300 изследвани институции) качили месечните си отчети и 92% (281 институции) тримесечните на интернет страниците си.



Специфични задължения за публикуване от група органи са задълженията на общините за публикуване на съобщенията за **обществените обсъждания на проектите на годишен бюджет** и отчета по него. За тази фаза на подготовка на финансовите документи законът предвижда задължение за публикуване единствено на датата на публичното обсъждане за местната общност, но не и на проектите на самите документи. Ясно е, че без гражданите да могат да се запознаят с проектите на това, което се обсъжда, те не биха могли да оформят информирано мнение и тяхното участие би било безсмислено. Поради тази причина, ПДИ изследва и дали са публикувани и самите проекти на бюджети и на годишни отчети.

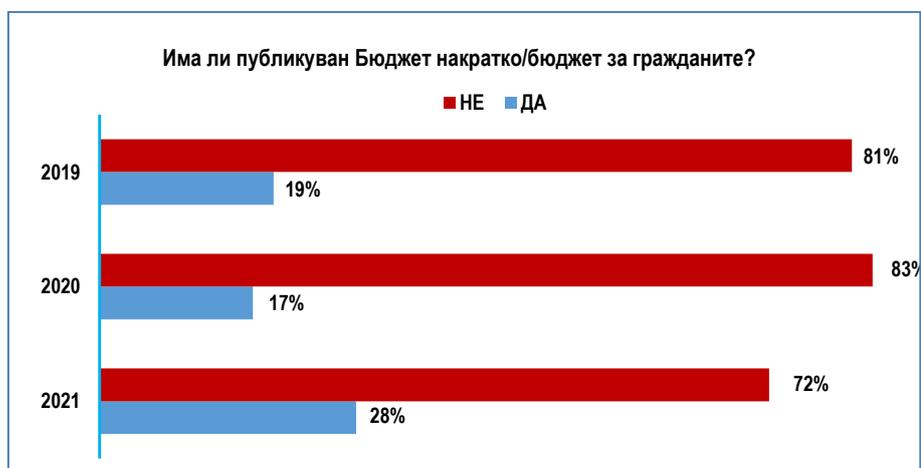


За разлика от лекия спад в публикуването на поканите до обществеността за обсъждане, на който бяхме свидетели миналата година, с настоящото проучване отново се завръща постепенният растеж. През 2020 г. бяхме открили 77% (205) обяви за обсъждане на проекти на общински бюджети и 68% (179) публикувани проекти на бюджет. През 2021 г. констатирахме 83% (221) публикувани покани за обсъждане и 79% (209) публикувани проекти на бюджет за следващата година.

Тази тенденция се наблюдава и при данните за публикуването на **датата за общественото обсъждане на отчета на общинския бюджет** за предходната година. Там има ръст от 3%, достигайки 59% (158) публикувани обяви и 65% (172) публикувани годишни отчети за обсъждане.



ПДИ изследва и дали държавните органи публикуват разбираемо обяснение за събирането и разходването на поверените им средства. Става дума за т. нар. „**бюджет за гражданите**“. Засега единствено министърът на финансите е задължен да съставя и редовно публикува такъв документ на човешки език за всеки държавен бюджет, който се нарича „Бюджет накратко“. Местните власти също могат да се обвързват с подобни задължения чрез своите нормативни актове. Такъв пример е Столична община, която в своята наредба за общинския бюджет има задължение да публикува като отделен документ обяснение на проекта на бюджета, достъпен на нетехнически език. Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщат и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как да бъде съставен или да изглежда подобен документ, ние често сме приемали като такъв всеки спомагателен текст или онагледяване, които помагат да се обясни просто бюджета на съответната администрация. Много често това са били публикуваните презентации от обществени обсъждания на проектите за бюджет, или дори протоколи от самите обсъждания. Отново, за разлика от миналата година, наблюдаваме лек ръст в резултатите. Отбелязали сме с 62 повече обяснителни документи за гражданите спрямо 2020 г., т.е. 156 общо или около 28% от общия брой изследвани институции.



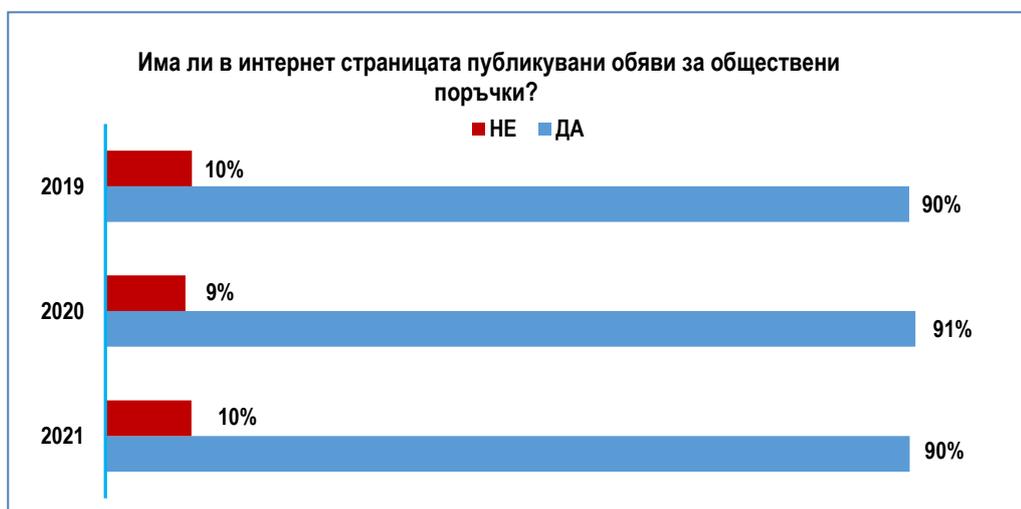
С тази графика завършваме прегледа на публикуваните финансови документи и се насочваме към друга изключително важна област – тази на задължително публикуваните документи по обществени поръчки.

2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

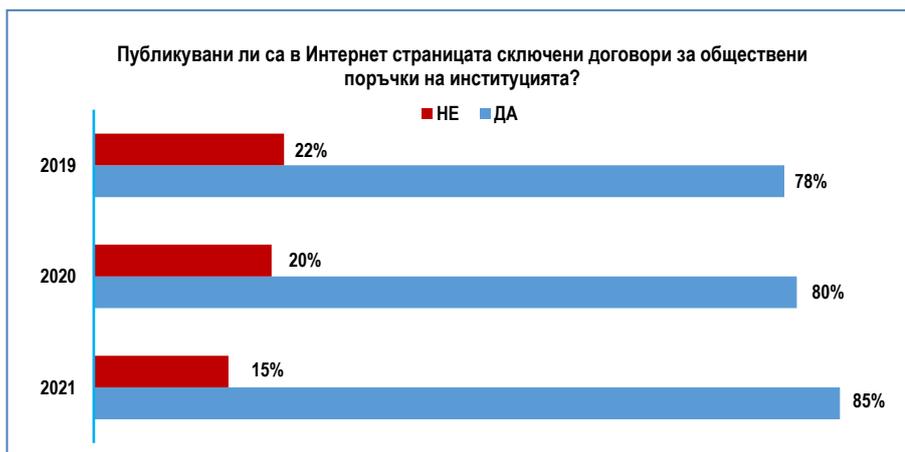
В годишния Граждански одит на активната прозрачност ПДИ прави преглед от птичи поглед и отбелязва тенденции, които дават възможност за последващ задълбочен анализ. По традиция от съображения за сбитост, ограничихме наблюдението си до едни от най-често публикуваните документи по процедури за обществени поръчки: съществуването на самата секция „Профил на купувача“; обявленията; документацията; протоколите от комисиите; договорите.

Вече практически всички изследвани структури имат публикувана секция „Профил на купувача“. Като любопитно е, че някои институции не са публикували нищо в тази секция на интернет страниците си. От 14 институции, които не са създали такава секция на интернет страниците си, повечето са второстепенни разпоредители с бюджети. Това подсказва, че вероятно те не сключват договори за обществени поръчки.

Един от критериите, по които практически няма разлика спрямо миналата година, е публикуването на обяви за обществени поръчки.



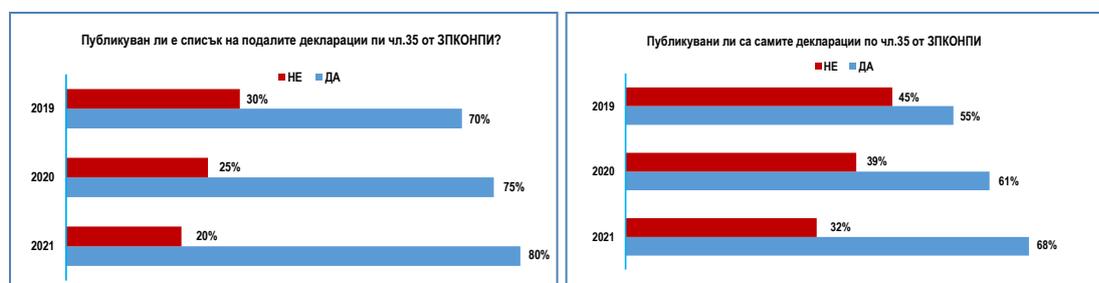
При договорите има леко повишаване на публикуването.



След бързия преглед на публикуването на някои документи по обществените поръчки преминаваме към най-интересната секция тази година – тази, свързана с декларациите за конфликт на интереси.

3. Декларациите за конфликт на интереси

Част на проучването на ПДИ от 2012 г. насам е съсредоточена върху измерването на една от нормативните мерки за постигане на повече почтеност в администрацията чрез повече прозрачност спрямо потенциалните конфликти на интереси на държавните служители и техните ръководители. Тук изследваме от една страна дали са публикувани списъци с лицата подали декларации, а от друга – дали са публикувани самите декларации. След скока на публикувани декларации по вече стария закон и в последната година от прилагането му – 2017 г. – наблюдавахме известен спад и после познатия постепенен растеж, за да достигнем сравними с върха нива през 2021 г. С настоящото проучване отбелязваме, че над 2/3 от институциите са публикували и списъците с лица, подали декларации, и самите декларации. За 2021 г. има повишение спрямо публикуването на списъците спрямо 2020 г. с 4% и са достигнати около 79% или 449 институции, спазили задължението. Самите декларации са публикували близо 68% (382 институции).



ПОЛУЧЕНИ И НЕПОЛУЧЕНИ ОТГОВОРИ

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2021, екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до **563** институции. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на копие от *Актуализиран списък за 2020 г. на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна*. Това е информация, която ПДИ иска от институциите за трети път в последните години. Първият път, когато ПДИ поиска от институциите списък с категории информация за публикуване, бе през 2017 – една година след въвеждането на това задължение с приемането на нова ал. 3 в чл. 15а от ЗДОИ (ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.). Вторият път бе миналата година.

Институциите, които през 2021 отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон, са **477**. За сравнение през 2020 в този срок отговориха **428** институции, през 2019 – **450** институции, а през 2018 – **424** институции. Броят на институциите, които отговарят в срок на заявлението, остава сравнително постоянен и не зависи особено от това дали ПДИ иска годишен отчет за постъпилите заявления (в предпоследните 2 години) или списък с категории информация за публикуване (при миналогодишното и настоящото проучване).

Институциите, които отговориха след изтичане на срока за отговор, са **61**. За сравнение през 2020 със закъснение отговориха **68** институции, през 2019 – **70**, а през 2018 – **69**. Очевидно броят на институциите, които отговарят с няколко дни закъснение е константа в последните 3-4 години. През 2021 най-дълго закъснелите отговори са на Регионална инспекция по околна среда и водите – Стара Загора (78 дни), Областна дирекция „Земеделие“ – София град (22 дни), Община Сливница (15 дни), Община Две могили (13 дни), Община Стрелча (10 дни) и т.н.

Институциите, които не отговориха на заявлението са **25**. За сравнение през 2020 не отговориха **66** институции, през 2019 – **44** институции, през 2018 – **74**. Значителният спад в броя институции, които не са отговорили на заявлението е изключително позитивна тенденция. Най-вероятно същият се дължи на обстоятелството, че за втора поредна година ПДИ иска идентична информация.

Справката как отговориха централните органи на изпълнителната власт (Министерски съвет и министерствата) показва следното.

Министерствата, които през 2021 отговориха в срок до 5 дни, са 4 (с едно повече от миналата година): Министерски съвет (МС), Министерство на вътрешните работи (МЗХ), Министерство на труда и социалната политика (МТСП) и Министерство на финансите (МФ). Прави впечатление, че МС за трета поредна година, а МТСП за втора, са отговорили в срок до 5 дни.

Министерствата, които отговориха не толкова бързо, но в рамките на 14-дневния срок по закон, са 11: Министерство на външните работи (МВНР), Министерство на здравеопазването (МЗ), Министерство на икономиката (МИ), Министерство на културата (МК), Министерство на младежта и спорта (ММС), Министерство на образованието и науката (МОН), Министерство на околната среда и водите (МОСВ), Министерство на отбраната (МО), Министерство на правосъдието (МП), Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) и Министерство на туризма (МТ).

Министерства, отговорили след изтичане на срока, са 3 (миналата година бяха 5): Министерство на енергетиката (МЕ) – 8 дни след срока, Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ) – 5 дни след срока и Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС) – 9 дни след срока.

Институциите, които през 2021 с отговорите на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация са **518**. За сравнение през 2020 пълен достъп до исканата информация осигуриха **448** институции, през 2019 – **510** институции, а през 2018 – **475** институции. След спад от миналата година, отново е налице тенденция за увеличение на броя институции осигурили пълен достъп до исканата информация от предпоследните две години.

През 2021 отчитаме само един отказ да бъде предоставен достъп до исканата информация – на Държавен фонд „Земеделие“ и той показва очевидно непознаване на ЗДОИ, тъй като в решението на изпълнителния директор е посочен линк към публикуваната информация, но в диспозитива на същото е посочено, че се отказва достъп до информация.

Следва да се отбележи, че през 2019 ПДИ въведе в проучването си изследване на въпроса дали институциите уведомяват заявителя за регистрацията на заявлението, когато го получат. Резултатите от 2019 година показваха, че от всичките **520** институции, които отговориха на заявлението, без значение дали в срок или след него, само **56** институции са уведомили заявителя за регистрацията на заявлението му. През 2020 тази тенденция се запази, след като от всичките **496** институции, които отговориха на заявлението, отново само **50** институции са уведомили заявителя за регистрацията на

заявлението му. През 2021 отчитаме значителен ръст в броя институции, уведомили заявителя за регистрацията на заявлението – **123**.

454 институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. За сравнение през 2020 бяха – **410**, а през 2019 – **405**. Това означава, че отново в почти 100 случая информацията е предоставена без решение, но пък е налице трайна тенденция за почти еднакъв брой институции, които предоставят достъп до исканата информация с решение и тези, които направо я изпращат.

Формата, в която през 2021 поискахме да ни предоставят списък на категориите информация за публикуване, както и в последните няколко години, бе копие, предоставено по електронен път, или чрез посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните. В тази връзка следва да се отбележи, че практиките по предоставяне на информация по електронен път продължават да бъдат най-разнообразни.

В едни случаи исканата информация се изпраща със съпроводително писмо и решение за достъп. Това е коректният начин, но пък в този вариант често съпроводителното писмо, решението за достъп и самата искана информация са в един PDF файл, а това затруднява заявителя при последващото използване на информацията.

Позитивна практика е тази, в която от институцията изпращат решение/отговор в PDF с посочен неактивен линк към списъка, но от институцията съобразяват да копират линка като активна връзка в изпратения е-mail.

Позитивна практика е и тази, в която от институцията изпращат решение/отговор в PDF с посочен неактивен линк към списъка, но едновременно с това изпращат по електронен път и самия списък.

Обратната страна на горните две позитивни практики е негативната практика от институцията да изпратят решение/отговор в PDF или jpg формат с посочен неактивен линк към списъка и да не съобразят да копират линка като активна връзка в изпратения е-mail или направо да прикачат самия списък.

Значителен брой институции продължават да изпращат исканата информация с празен е-mail. Това също е негативна практика, защото в комбинация с обстоятелството, че обикновено прикаченият в празния е-mail файл е с автоматично генерирано име, то често е трудно да се различи писмо на институция от спрат поща.

И през 2021 имаше институции, които първо изпращат решение за предоставяне на достъп до информация, а самата информация изпращат няколко часа или дни по-късно. Следва да се отбележи, че строго формално погледнато, всички тези институции, които не са изпратили едновременно решението за достъп и исканата информация на практика са в нарушение на чл. 35, ал. 3 от ЗДОИ, според който при предоставяне на информация по електронен път, решението за достъп се изпраща заедно с предоставената информация.

Вместо заключение, обръщаме внимание на обстоятелството, че отново много институции се оказаха отличници, които спазват задължението си за ежегодното актуализиране на списъка с категории информация за публикуване, тъй като изпратиха не само актуализиран списък за 2020, но и такъв за 2021.

ПРАВНА ПОМОЩ

Обща характеристика

Предоставянето на правна помощ продължава да е сред приоритетните дейности за ПДИ. През 2020 в някои от постъпилите случаи ПДИ оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория случаи помощ бе оказана след отказ за предоставяне на информация.

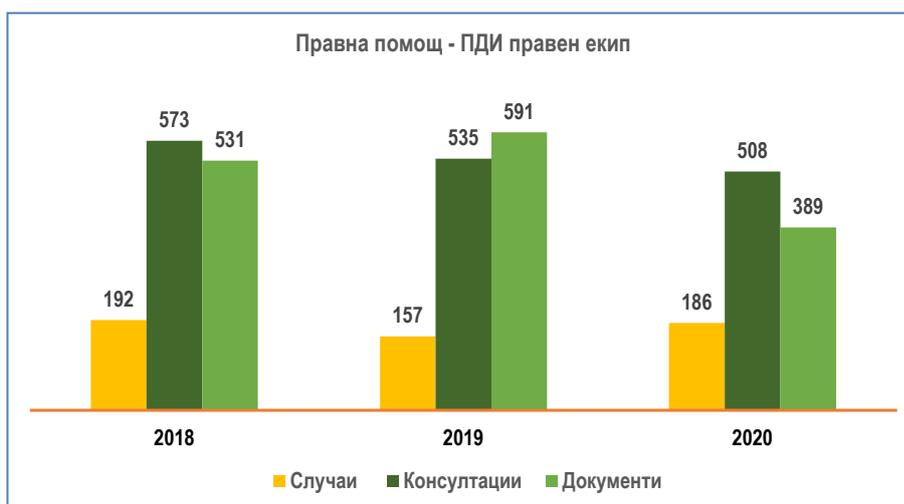
Съществена част от правната помощ бе и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявителите, обърнали се за съдействие към организацията.

Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари-декември 2020 са **186**. Търсещите информация са ни потърсили в офиса, по e-mail или телефон.

В зависимост от характера и правната им квалификация, обособяваме случаите в две основни групи:

- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ – **99**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – **84**.





Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2020 най-много консултации са предоставени на граждани – 72 случая. От неправителствени организации са постъпили 41, също в 49 случая са ни потърсили журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ. В 6 случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията и в 6 от общински съветници, в 4 – от представители на бизнеса и др.



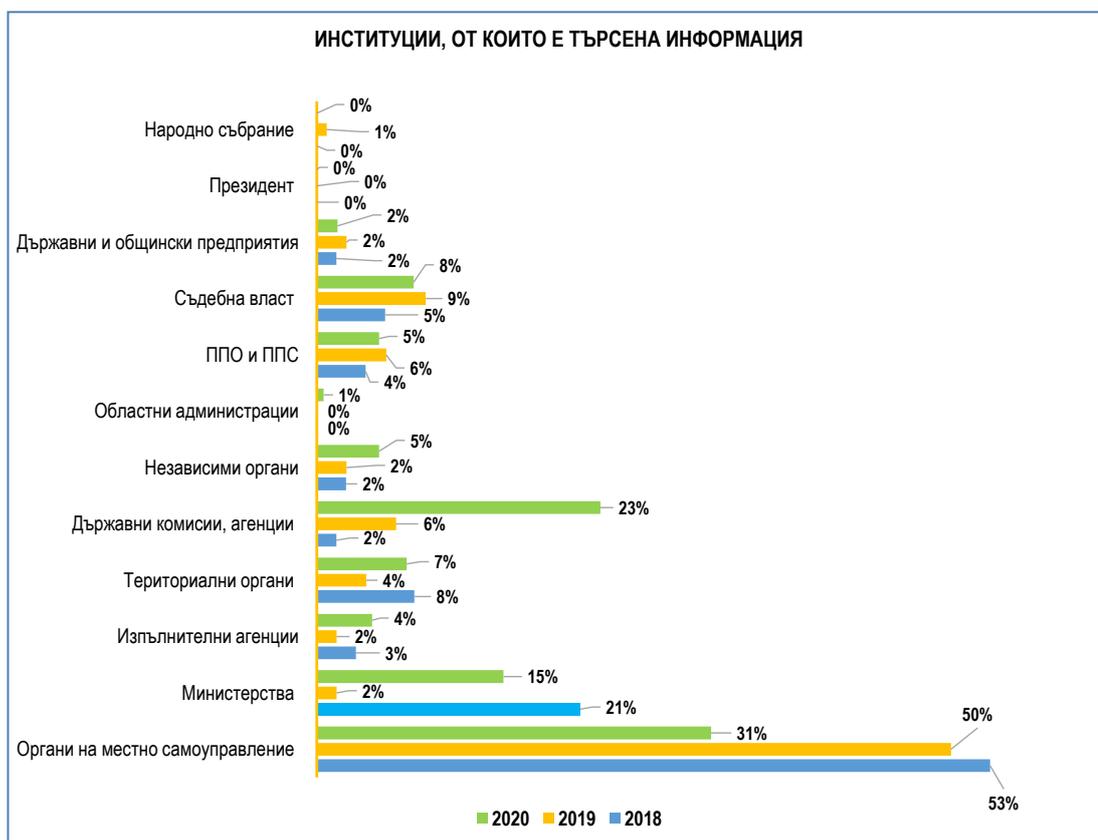
От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) – 57 и централните органи, създадени със закон – 33 и ЦО на изпълнителната власт – 27.

По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт – 13 и публичноправни субекти и

организации – 9 случая, от органите на съдебната власт – 14 и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани 4 случая на предоставена правна помощ без да е въведен ответник – това са случаи, в които екипът ни е бил потърсен за обща консултация по закона или е бил поставен въпрос как се развива едно съдебно дело, в какви срокове и др.



Най-чести основания за отказ

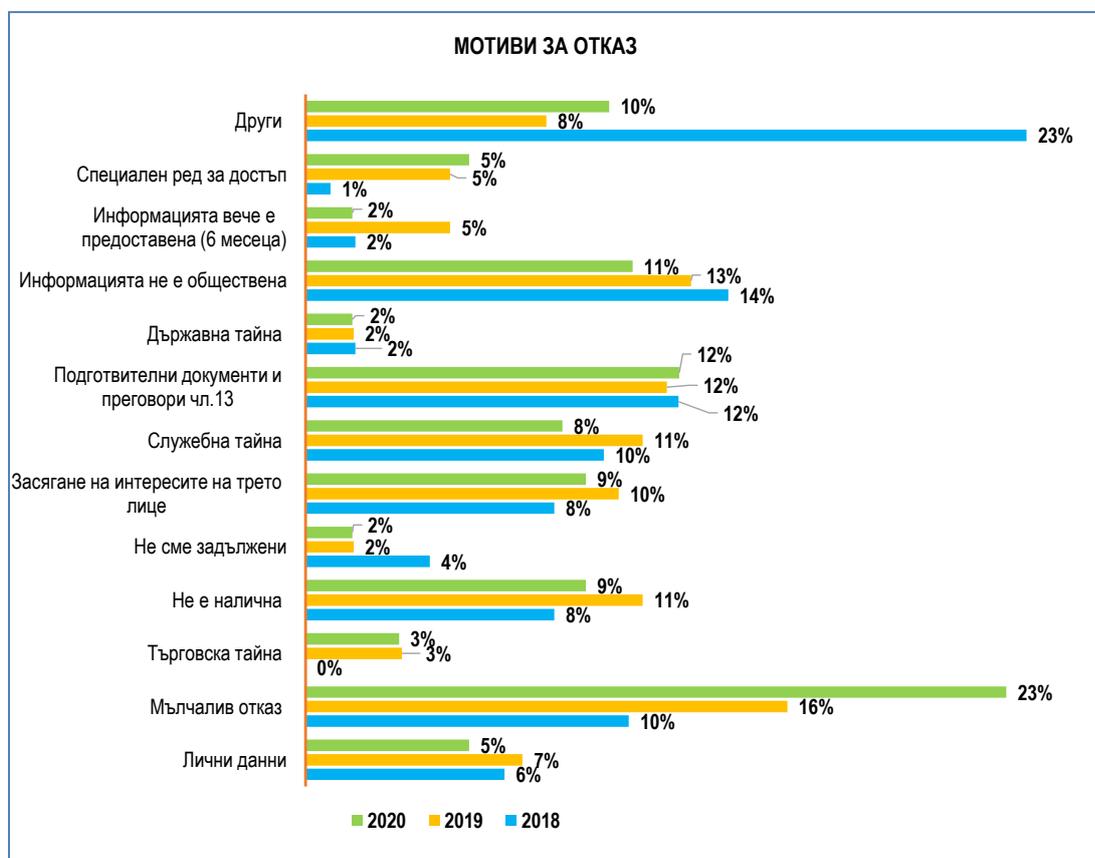
През 2020 преобладават мълчаливите откази – 30 броя.

На второ място са отказите на основание, че исканата информация представлява подготвителни документи без самостоятелно значение или свързана с преговори по даден въпрос (чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ) – 16 броя.

На трето място са отказите, в които се твърди, че исканата информация не е обществена – 14. На четвърто място са отказите, в които се твърди, че информацията не е налична във вида, в който е поискана – 12. Такова е количеството на отказите на основание, че се засягат интересите на трето лице и няма неговото съгласие за предоставянето ѝ – 12.

Следват случаите, в които администрацията се позовава на някаква тайна – службена, данъчно-осигурителна, статистическа, професионална – 11, както и 4 случая на търговска тайна.

Следват отказите с мотив, че е налице специален ред за достъп до исканата информация, който изключва приложението на ЗДОИ – 7, толкова са и отказите с мотив, че исканата информация представлява защитени лични данни.



Характерни особености

Консултираните случаи през 2020 г. са малко повече от тези през 2019 г., но тенденцията е за намаляване на случаите – **186** за 2020 (през 2019 бяха **157**, през 2018 – **192**, през 2017 – **215**). Остава висок броят на консултациите по постъпилите случаи – за 2020 те са **508**, за 2019 бяха **535**, за 2018 бяха **573**, докато през 2017 бяха **525**.

И през 2020 е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление.

През изтеклата година е налице увеличаване на мълчаливите откази.

Друга интересна тенденция е, че въпреки спада на общия брой случаи, количеството предоставени консултации от екипа на ПДИ се задържа на нива подобни на предходните две години, а броят изготвени документи продължава да се покачва. Това означава, че се покачва броят на случаи, в които кореспонденцията със задължените субекти не се ограничава само до заявление и насрещно решение. В повече случаи през 2020 са били изготвяни документи,

свързани с последващо съдебно дело, с уточнение на обекта на заявлението или с искане за изпълнение. Интересно е също, че клиентите търсят нашата правна помощ все по-често, след като вече са подали заявление и са получили отговор по него. Това означава вероятно, че заявителите са станали по-опитни и по-уверени в искането на обществена информация, както и че търсят нашата помощ в по-напреднала фаза на административното производство и с оглед оспорване пред съда. По този начин и средната сложност на случаите се повишава. Това предположение се подкрепя и от данните за стабилно покачване на броя случаи, идващи след получен от заявителите отказ.

След по-внимателно разглеждане на случаите, категоризирани като „Други основания за отказ“ прави впечатление, че администрацията се опитва да отказва информация или като обявява търсената информация за необществена, или като се позовава на формални основания, или на такива, които отдавна не са спорни от гледна точка на съдебната практика:

- не е ясно каква точно информация се търси;
- заявлението не е подписано;
- законът дава право на достъп до информация, а не до документи;
- при искане на справка се обявява информацията за несъществуваща.

Области на търсене на информация³⁸

През годината екипът ни предостави правна помощ по случаи, свързани с разкриване на информация в различни сфери от обществения живот, като най-често информация е търсена в следните области:

- *Градоустройство и пътна инфраструктура*
- *Проверки и контролна дейност*
- *Разходване на публични средства*
- *Управление и разпореждане с държавно и общинско имущество*
- *Околна среда*
- *Прозрачна и отчетна администрация*
- *Процес на вземане на решения*
- *Дейност на публичноправни субекти/организации*
- *Съдебна система*

³⁸ По-подробно за търсената информация виж: [Приложение №6](#) на настоящия доклад.

СЪДЕБНИ ДЕЛА

Статистика

През 2020 г. правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на достъп до информация. През 2020 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо **50** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**22** – по случаи на граждани, **6** – на НПО, **17** – на журналисти и **5** – на политическа партия).

През 2020 г. правният екип на ПДИ е изготвил **44** жалби. Първоинстанционни жалби – **39** (Административен съд София-град – **27**, Административни съдилища в страната – **9** и Върховен административен съд – **3**) и частни жалби – **5**.

От изготвените **39** първоинстанционни жалби – **25** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **14** срещу мълчалив отказ.

През 2020 г. в **35** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип е изготвил **6** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени **35** съдебни акта (решения – **24** и определения – **11**) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд – **5**, Административен съд – София град – **25** и Административни съдилища в страната – **5**).

В **24** случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в **9** случая в полза на администрацията. В **2** случая съдът се е произнесъл частично в полза на търсещия информация и частично в полза на администрацията.

Сред по-значимите дела през 2020 г. бяха втората инстанция по делото на Генка Шикерова срещу отказ на МВР да предостави информация за задържането и предаването на 7 турски граждани на Турция на 15-ти октомври 2016 г. Делото на Росен Босев (в. „Капитал“) срещу отказ на ИАОС да предостави информация за вноса на отпадъци в България в периода 2014-2019, която включва имената на фирмите-вносители, държава на произход и вида на отпадъка. Делото Таня Петрова (в. „Сега“) срещу отказ на Изпълнителна агенция по горите да предостави информация за неправомерно отпускане на държавна помощ при извършени сделки за замени на горски територии. Делото на Мила Чернева (в. „Капитал“) срещу отказ на Държавната консолида-

ционна компания да предостави информация за разходването на сумата от 500 млн. лв., отпусната с ПМС № 142/13.07.2018 г., за ремонт на язовири. Делото на Николай Неделчев (София) срещу отказ на ИВСС да предостави копие от акта на ИВСС, с който е приключила проверката по т.нар. казус „ЦУМ-гейт“, както и копие от пълния стенографски протокол на заседанието на ИВСС, на което конкретният казус е бил дискутиран и обсъждан. Делото на Спас Спасов (в. „Капитал“) срещу отказ на ДП „Пристанищна инфраструктура“ да предостави информация за споразумението, сключено с „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД за удълбочаване на Канал 1 и Канал 2 на Пристанище Варна.

Прегледът на постановените съдебни актове показва, че по редица спорни въпроси е налице трайна и последователна съдебната практика в полза на правото на информация и прозрачността.

1. Търговско дружество, чийто капитал (50% и повече) е собственост на държавата или общините, е задължен субект по ЗДОИ;
2. Писмената справка е легална форма за предоставяне на информация по ЗДОИ. Обстоятелството, че определени данни не съществуват в обобщен вид, а следва да бъдат синтезирани с оглед заявлението, не може да обоснове законосъобразен отказ, когато исканата информация е налична при сезирания орган;
3. Публикуването на информация по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП) не изключва същата от приложното поле на ЗДОИ;
4. Несъгласието на трето засегнато лице не може да обоснове отказ за предоставяне на информация, когато е налице надделяващ обществен интерес за разкриването ѝ;
5. Несъгласието на трето засегнато лице е ирелевантно, когато самото то е задължен субект по ЗДОИ;
6. Недопустимо е без надлежна обосновка, органът да изключва действието на оборимата законова презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес;
7. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, свързано с подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение, е неприложимо, когато липсва краен акт, от който заявителят може да си състави мнение по интересуващия го въпрос;
8. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, свързано с подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение, е неприложимо, когато се търси информация за околната среда. В тези случаи намират

приложение разпоредбите на ЗООС, който е специален по отношение на ЗДОИ и не предвижда подобно ограничение;

9. Достъп до информация може да бъде осигурен чрез посочване на интернет адрес само, когато исканата информация действително е публикувана на посочения адрес. В противен случай е налице въвеждане на заявителя в заблуждение, което води до незаконосъобразност на отговора;
10. Мълчаливият отказ по ЗДОИ винаги е незаконосъобразен.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2020 г. Делата са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкувания от съда спорен въпрос, и са подредени в хронологичен ред по датата на съдебния акт.

Задължени субекти

С решение³⁹ от 7 февруари 2020 г. АССГ отмени отказ на Центъра за градска мобилност (ЦГМ) да предостави копия от протоколите от заседанията на Съвета на директорите на ЦГМ за 2015, 2016 и 2017. Информацията е поискана от Росен Босев (в. „Капитал“) със заявление от края на 2017, а отказът на изпълнителния директор на ЦГМ е с мотив, че дружеството не е задължен субект по ЗДОИ. Съдът посочва, че по-голямата част от съдебната практика приема, че ЦГМ, чийто акции са 100% собственост на Столична община (СО), представлява задължен субект по ЗДОИ. Съдът отбелязва, че дружеството ЦГМ, независимо от търговския си характер, е създадено за задоволяване на обществен интерес, съгласно § 1, т. 4 ЗДОИ в областта на обществен транспорт. Данните от търговския регистър (ТР) сочат Столична община като едноличен собственик на капитала на дружеството. Видно от годишния финансов отчет (ГФО) за 2016 г., приходите от дейността като агент на Столична община са повече от 50%. Съгласно приетото по делото заключение по съдебно-счетоводна експертиза (ССЕ) огромният размер на приходите на дружеството са комисиона от договорна дейност на СО и не са облагаем приход, т.е. касае се за субсидия от страна на същата. Поради това, следва да се приеме, че е изпълнено и кумулативно, изискуемото условие по § 1, т. 4, б. „а“ ЗДОИ. Следователно ЦГМ е задължен субект по чл. 3, ал. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Решението е окончателно.

³⁹ Решение № 741/07.02.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав по а.г. № 572282019 г., съдия Галин Несторов

Понятието „обществена информация“

С решение⁴⁰ от 17 януари 2020 Административен съд – Габрово отмени отказ на секретаря на Община Севлиево да предостави подробна справка за всички плащания, извършени от Община Севлиево за обезпечаване празниците на Севлиево през ноември 2019, която включва всички мероприятия, културни прояви, концерти, рекламни материали, медийни публикации и хонорари на ангажирани лица, по изява и платени публични средства. Информацията е поискана от Емилия Димитрова (координатор на ПДИ). Секретарят на Община Севлиево предоставя частичен достъп до исканата информация – общия размер на средствата, изразходвани за „Празниците на Севлиево“ и разбивка каква част от тази сума е получена от дарения/ платена от спонсори и каква част е за сметка на общината. Останалата информация не е предоставена без да са изложени мотиви защо. Впоследствие, на етап съдебна фаза, е изложен довод, че подробната справка не представлява обществена информация, тъй като не е налична във вида, в който се иска. Съдът приема, че исканата информация касае дейността на органите на местно самоуправление и местна администрация, тъй като реализираните разходи и плащания, за които се търсят данни, са служебни и касаят конкретни дейности, свързани с реализирането на дейността на самата община, а тя касае гражданите и техните организации. Тези плащания и разходи се финансират от бюджета на общината, а тя ги набира от средства, заплащани от данъци на гражданите и юридическите лица. Исканата информация, която се търси от заявителката и която не ѝ е предоставена от Община Севлиево, е налична, тъй като извършвайки разходи за организация и провеждане на празниците на Севлиево, общинската администрация, спазвайки правилата на счетоводната отчетност съхранява документи отразяващи извършените разходи за посочените мероприятия. Решението е окончателно.

С решение⁴¹ от 23 юли 2020 АССГ отмени отказ на зам.-кмета на Столична община (СО), отговарящ за Направление „Зелена система, екология и земеползване“, да предостави информация за дейността на приютите за безстопанствени кучета в столичните квартали „Горни Богров“, „Слатина“ и „Севславци“ по време на първия месец от извънредното положение. Информацията е поискана от Марта Георгиева (общински съветник от Столичен общински съвет) със заявление от април 2020. С решение от 15 април 2020 зам.-кметът на СО предоставя част от информацията – какви са промените в работата

⁴⁰ Решение № 8/17.01.2020 г. на Административен съд – Габрово по а.г. № 312/2019 г., съдия Галин Къосев

⁴¹ Решение № 4107/23.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.г. № 4639/2020 г., съдия Зорница Дойчинова

на приютите, с какъв акт са въведени и общия брой животни във всеки от трите приюта. Останалата информация – броя животни в единични и общи клетки, информация за разхождането на кучетата и броя служители, ангажирани с тази дейност – е отказана с мотив, че не представлява обществена информация по ЗДОИ. Съдът посочва, че поисканата информация, като свързана с дейността на едно общинско предприятие, създадено с цел грижа за животните на територията на СО, безспорно е свързана, макар и непряко с дейността на СО, доколкото предприятието е част от структурата на СО. ОП „Екоравновесие“ е създадено, за да осъществява общинската политика по отношение на безстопанствените кучета, като основната му дейност е регулиране популацията на безстопанствените кучета на територията на Столична община. Предприятието е второстепенен разпоредител на бюджетни средства, поради което бюджетът на общинското предприятие „Екоравновесие“ се одобрява с решение на Столичен общински съвет, в рамките на одобрения цялостен бюджет на Столична община. Т.е., от изложеното категорично може да се направи извод, че общинското предприятие е част от структурата на СО и неговата дейност безспорно е свързана с дейността на задължения субект по регулиране популацията на безстопанствените кучета на територията на Столична община. Поради това и чрез информация за дейността на предприятието, свързана със стопанисването на трите приюта за безстопанствени кучета – в кварталите „Горни Богров“, „Слатина“ и „Сеславци“, заинтересованите лица могат да си съставят мнение относно дейността на СО в областта на безстопанствените животни. В този смисъл, поисканата със заявлението информация е обществена, служебна информация, от която заявителят може да си състави мнение за дейността на СО в областта на овладяване популацията на безстопанствените кучета и грижата за тях. Решението е окончателно.

С решение⁴² от 29 октомври 2020 АССГ отмени отказ на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ (БСА) да предостави информация за подизпълнителите по договорите, сключени по Проект „Повишаване ефективността и ефикасността на услугите, предоставяни на българските предприятия в областта на акредитацията“, финансиран по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020. Информацията е поискана от Марио Миладинов (София) със заявление от 21 април и конкретно касае информация за подизпълнителите по всички договори за обществени поръчки по проекта и копия от три конкретни договора, които не са публикувани. Отказът на БСА е направен под формата

⁴² Решение № 5949/29.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. № 4900/2020 г., съдия Цветанка Паунова.

на уведомление, в което се твърди, че информацията не е налична, тъй като в БСА не е изготвяна такава справка, а администрацията няма задължение да подготвя справки, за да удовлетворява заявления за достъп до информация. Съдът намира отказа за незаконосъобразен като приема, че в случая търсената информация е налична при задължения субект във връзка с отчетеното изпълнение на договорите по проектната дейност, финансирана от ЕС, т.е. безспорно засяга обществения живот в страната. Касае се за информация, свързана с усвояването на средства по европейски фондове, което предопределя прозрачност и достъпност на тази информация, каквато е и основната цел на ЗДОИ. В процесното уведомление е посочено, че искането е свързано с практически несъществуваща към момента информация. Тази констатация е фактически невярна, тъй като исканата информация е налична при сезирания орган поради факта, че информацията за изпълнители и подизпълнители по договори за обществени поръчки се отразява в отчетите за дейността на съответния държавен орган. След като информацията е обществена, създава се и се съхранява при задължения субект, не са налице основания същата да не бъде предоставена при редовно направено искане. Предоставянето на информация под формата на писмена справка обаче е допустимо, когато в тази справка са систематизирани данни, налични за определения период в администрацията на съответния орган, какъвто е настоящият случай. Решението е окончателно.

С решение⁴³ от 23 декември 2020 АССГ отмени отказ на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ (ПНД) в Министерство на вътрешните работи (МВР) да предостави четливо копие от договора, сключен на 21 септември 2018, между МВР и фирма „Веридос ГмбХ“ за изготвяне на паспорти и лични карти на българските граждани. Копие от договора е поискано от Мила Чернева (в. „Капитал“) със заявление, тъй като договорът, който е качен в секция „Профил на купувача“ на интернет страницата на министерството, е нечетлив. Първоначално, директорът на Дирекция ПНД удължава срока за отговор по заявлението, а след изтичане на удължения срок отказва достъп с мотив, че задълженията за публикуване на информация по Закона за обществените поръчки (ЗОП) представлявали „специален ред за публикуване на информация“ и изключвали приложението на ЗДОИ. Действително чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ предвижда за улесняване на достъпа до обществена информация административните органи да публикуват на сайтовете си информацията, посочена в тази разпоредба. Самото публикуване обаче не освобождава органът от задължението да я предостави при поискване, включително на харти-

⁴³ Решение № 7501/23.12.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав по а.г. № 2670/2020 г., съдия Миглена Недева.

ен носител, както изрично е поискано от жалбоподателя в конкретния случай. Това е така и предвид на обстоятелството, че разпоредбата на чл. 37 от ЗДОИ императивно регламентира основанията за отказ, сред които липсва публичното оповестяване на информацията по чл. 15 от ЗДОИ. На последно място, съдът отбелязва и факта, че в случая задължението за публикуване не е изпълнено коректно, тъй като договорът е публикуван на страницата на МВР в нечетлив вид. Решението е окончателно.

С решение⁴⁴ от 30 декември 2020 АССГ отмени отказ на Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ) да предостави информация за образованието и професионалната квалификация на директорите на държавни предприятия, горски и ловни стопанства в системата на МЗХГ. Информацията е поискана от Сдружение за изследователски практики със заявление от август 2020. Отказът е с мотив, че информацията не е обществена и на основание чл. 2, ал. 5 от ЗДОИ е изключена от приложното поле на закона, тъй като представлява лични данни. Съдът приема, че исканите в случая лични данни представляват и обществена информация, тъй като информацията относно образованието и придобития стаж по специалността, съответно на длъжностите на които е придобит той, на лицата, назначени от министъра на ЗХГ за директори на държавни предприятия по чл. 63 от Закона за горите (ЗГ), дава възможност да се прецени дали тези лица отговарят на изискванията на закона и в тази връзка се явява свързана с обществения живот в страната. След като стига до извод, че исканата информация е служебна обществена информация, съдът посочва, че министърът е следвало да проведе процедура за търсене на съгласие от трети лица и да направи преценка за наличие на надделяващ обществен интерес. Решението на съда е окончателно.

Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение⁴⁵ от 14 февруари 2020 АССГ отмени отказ на Столична община да предостави информация за планираните и извършени ремонти на вътрешно-квартални улици в столицата. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“) със заявление от септември 2019. Отказът на зам.-кмета на СО по Направление „Транспорт и транспортни комуникации“ е с мотив, че исканата информация засяга интересите на трети лица, които са изразили из-

⁴⁴ Решение № 7564/30.12.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 9270/2020 г., съдия Веселина Женаварова.

⁴⁵ Решение № 964/14.02.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 12717/2019 г., съдия Веселина Женаварова.

рично несъгласие за предоставянето ѝ. Съдът посочва, че в оспорения отказ не са изложени мотиви за липса на надделяващ обществен интерес. В тази връзка, § 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ въвежда оборима презумпция, че до доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице в изброените хипотези по буква „а“ до „е“, като настоящият случай попада в хипотезата на буква „е“, а именно, свързана е със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3. Ако органът счита, че не е налице надделяващ обществен интерес, именно той следва да установи това, а не жалбоподателят да доказва съществуването на надделяващ обществен интерес. При положение, че Столична община е страна по договори, съконтрагентите по които отказват да дадат съгласие за предоставяне на касаеща ги информация, а законът въвежда оборимата презумпция за наличен надделяващ обществен интерес, кметът на общината, съответно упълномощеният от него зам.-кмет, е бил длъжен да предостави информацията или да мотивира отказа си с конкретни съображения относно липсата на надделяващ обществен интерес. Решението е окончателно.

С решение⁴⁶ от 16 юли 2020 АССГ отмени отказ на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) да предостави акта на ИВСС, с който е приключила проверката по казуса „ЦУМ-гейт“ и стенографския протокол от заседанието на ИВСС, на което конкретния казус е бил дискутиран и обсъждан. Информацията е поискана от Гражданско сдружение „Боец“ със заявление от септември 2019. Главният инспектор при ИВСС отказва да предостави достъп до исканата информация с мотиви, че от поисканата информация, и в частност от доклада по проверката, заявителят не би могъл да си състави мнение за дейността на задължения по ЗДОИ субект – ИВСС; както и че търсената информация се отнася до трети лица, част от които са изразили изрично писмено несъгласие за предоставянето ѝ; както и че доколкото заседанието на ИВСС не е публично, то и воденият за него протокол също няма характер на обществена информация. Съдът посочва, че по отношение на информацията, която се получава, създава и съхранява по повод извършвани проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на магистратите, винаги е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на определението, дадено в § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ. Съгласно тази норма „надделяващ обществен интерес“ е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция

⁴⁶ Решение № 3941/16.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 12933/2019 г., съдия Веселина Женаварова.

и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. В случая проверката е била извършена по отношение на главния прокурор, в качеството му на орган на съдебната власт, а не в лично качество. От търсената информация обществото, и в частност жалбоподателят, може да си състави мнение относно дейността, както на задължения субект – Инспекторат към ВСС, така и за работата на Прокуратурата в лицето на нейния ръководител – главния прокурор. Предоставянето на достъп до информация, свързана с констатации относно действия на главния прокурор на Република България в това му качество, и на Инспектората по отношение на осъществявания от него контрол безспорно е предпоставка за повишаване на публичността и отчетността на задължените субекти – ИВСС и Прокуратурата на Република България. Решението на съда е окончателно.

Лични данни и защита интересите на трето лице

С решение⁴⁷ от 7 януари 2020 Върховният административен съд (ВАС) остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ в Министерство на вътрешните работи (МВР) да предостави информация за задържането и предаването на 7 турски граждани на Турция на 15 октомври 2016. Информацията е поискана от Генка Шикерова със заявление от края на 2016 и касае конкретни заповеди. Отказът е с мотив, че тези документи съдържат лични данни и не представляват обществена информация. Върховните съдии намират за правилно приетото от първата инстанция, че в случая е поискано предоставянето на информация относно предприетите от органите на МВР действия, а не на личните данни на седемте турски граждани. Мотивирано е прието, че в случая не се касае за достъп до лични данни, а за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно спазват ли се от органите на МВР основните човешки права на екстрадираните. Правилно АССГ е приел, че се иска достъп до съдържанието на документите, а не до данните на конкретните лица, за които същите се отнасят, т. е. за начина на действие на администрацията и исканата информация е свързана с обществения живот в страната и дава възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно дейността на държавните органи. Решението е окончателно.

⁴⁷ Решение № 153/07.01.2020 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 13778/2018 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова.

С решение⁴⁸ от 25 септември 2020 Административен съд – Варна отмени отказ на генералния директор на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) да предостави информация за удълбочаването на Канал 1 и Канал 2 на Пристанище Варна. Информацията е поискана от Спас Спасов (в. „Капитал“) със заявление от 7 май и конкретно касае сключеното споразумение между ДППИ и „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД („ТСВ“ ЕАД) за удълбочаване на Канал 1 и Канал 2 на Пристанище Варна; компаниите, с които „ТСВ“ ЕАД е сключило договор за изпълнение на проекта и цената, на която според сключените договори ще бъде извършено удълбочаването. Отказът на директора на ДППИ е с мотив, че исканата информация засяга интересите на трето лице – „ТСВ“ ЕАД, което е изразило изрично несъгласие за предоставяне на исканата информация, тъй като същата представлява търговска тайна. Съдът приема, че Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) управлява инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение и предоставя услуги по управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването. Същото е на бюджетна издръжка и средствата, които разходва по проекти и споразумения са бюджетни, т.е. публични средства. Не се оспорва факта, че едноличен собственик на капитала на „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД („ТСВ“ ЕАД) е държавата чрез министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Следователно, както ДППИ, така и „ТСВ“ ЕАД са публични организации по смисъла на § 1, т. 4, б. „а“ и б. „в“ от ДР на ЗДОИ във връзка с чл. 5, ал. 2, т. 4 от Закона за обществените поръчки – тъй като са обект на управленски контрол от страна на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, имащ качеството на възложител. Основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ ще е налице, когато достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес. Качеството на публични организации на ДППИ и „ТСВ“ ЕАД ги приравнява на задължени субекти по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ за осигуряване на достъп до създаваната и съхранявана от тях обществена информация, поради което „ТСВ“ ЕАД не се явява трето лице, чието съгласие е би било необходимо за предоставяне на поисканата обществена информация съгласно чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Решението е окончателно.

⁴⁸ Решение № 1359/25.09.2020 г. на Административен съд – Варна, XIX състав по а.г. № 1190/2020 г., съдия Марияна Бахчеван

Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение⁴⁹ от 8 януари 2020 АССГ отмени отказ на директора на Изпълнителната агенция по околната среда (ИАОС) да предостави информация за вноса на отпадъци в България. Заявлението е подадено от Росен Босев (в. „Капитал“) в края на август 2019 и с него е поискана информация за вноса на отпадъци в България в периода 2014 до 2019, която включва имената на фирмите-вносители, държавата на произход и вида на отпадъка. Директорът на ИАОС отказва исканата информация като се позовава на разпоредби от Закона за управление на отпадъците (ЗУО), свързани с издаването на разрешения за внос на отпадъци. В отказа се твърди, че информацията е ограничена за достъп по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като има подготвителен характер и няма самостоятелно значение. Съдът приема, че в случая е подадено заявление за достъп до информация, която безспорно представлява информация за околната среда по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗООС за предоставяне на информация за околната среда се прилага процедурата, предвидена в глава трета „Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация“ от ЗДОИ, но допустимите ограничения до такава информация са лимитативно определени в чл. 20 от ЗООС. Следователно, ЗООС е специален спрямо общия ЗДОИ и последният следва да се приложи само за процедурата, но не и по отношение на основанията за отказ. Ето защо, ограничението за подготвителни документи с несамостоятелен характер е неприложимо в случая. Решението е окончателно.

С решение⁵⁰ от 3 февруари 2020 АССГ отмени отказ на директора на Дирекция „Правни дейности“ в Министерство на правосъдието (МП) да предостави копия от паметните бележки от срещите, проведени от членове на ВСС, председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор и неговите заместници, както и от всички други представители на съдебната власт, КОНПИ и КПКОНПИ с представители на Европейската комисия в рамките на експертните мисии в България по Механизма за сътрудничество и оценка, проведени от 1 януари 2007 до 19 март 2018. Информацията е поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“) със заявление от май 2019 г.. Отказът на директора на Дирекция „Правни дейности“ в МП е с мотив, че исканата информация няма самостоятелно значение, тъй като отразява мнения, позиции и препоръки, изготвени от или за министерството във връзка с настоящи или предстоящи преговори. Съдът приема, че доколкото е поискана информация относ-

⁴⁹ Решение № 138/08.01.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. № 10892/2019 г., съдия Цветанка Паунова.

⁵⁰ Решение № 588/03.02.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 9385/2019 г., съдия Веселина Женаварова.

но паметни бележки от проведени срещи в периода януари 2007 г. до март 2018 г., към момента на постановяването на оспорения отказ, двугодишният срок за защита на подготвителни документи по чл. 13 от ЗДОИ е изтекъл по отношение на създадената до юни 2017 г. информация. Отделно, съгласно чл. 13, ал. 4 ЗДОИ, достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес. В случая не е направен анализ от задължения субект налице ли е надделяващ обществен интерес, при наличие на който той дължи предоставяне на информацията, оборването на която презумпция е възложено от закона в негова тежест. Решението е окончателно.

С решение⁵¹ от 2 септември 2020 г. АССГ отмени отказ на изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по горите (ИАГ) да предостави информация за бенефициери, получили неправомерно държавна помощ при извършени сделки за замени на горски територии. Информацията е поискана от Таня Петрова (в. „Сега“) със заявление от ноември 2019, с което поиска да ѝ бъде предоставена подробна справка за всички 132 проверени замени, съдържаща пълно описание на самите сделки – дата на сключване, площ, местоположение на частните имоти, първоначална оценка на частните имоти, площ, местоположение, първоначална оценка на държавните имоти, получени в замяна, извършено доплащане, ако има такова, както и новите оценки на съответните площи, довели до заключение, че има предоставена държавна помощ или обратно – че няма проблем при сделките. С решение от 11 декември 2019 изпълнителният директор на ИАГ предоставя информация за площ и местоположение на имоти по 103 сделки за замяна като уведомява заявителя, че за 29 сделки не е установено нарушение и отказва предоставяне на оценките, довели до заключение, че има предоставена неправомерно държавна помощ с мотив, че оценките имат подготвителен характер и нямат самостоятелно значение. Съдът намира, че е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, което винаги следва да бъде съобразено и обсъдено от органа. В този смисъл твърдението, че следвало заявителя да го обоснове, е неоснователно. Чрез предоставянето на исканите сведения се цели разкриване на информация, която може да съдържа данни за корупция и злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект, който извод следва и от разпоредбата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ, въвеждаща презумпция на наличие на обществен интерес, когато сведенията и данните са свързани със стопанската дейност и засягат условията, правата, задълженията, санкциите, сроковете, определени в

⁵¹ Решение № 4775/02.09.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.г. № 121/2020 г., съдия Антони Йорданов.

договор, по които едната страна, както в случая, е задължен субект по чл. 3 от закона. Наличието на надделяващ обществен интерес изключва възможността за отказ с мотив, че информацията има подготвителен характер и няма самостоятелно значение. Решението е окончателно.

С решение⁵² от 23 октомври 2020 г. АССГ отмени отказ на Комисията за защита от дискриминация (КЗД) да предостави информация за хонорарите на адвокатите, представлявали комисията по дело пред Върховния административен съд (ВАС), в което е бил атакуван Правилникът за устройство и дейността на КЗД. Информацията е поискана от Иван Петров (София) със заявление от юли 2020 г. С писмо от 27 юли 2020 г. директорът на Дирекция „Административно-правно обслужване“ в КЗД уведомява заявителя, че исканата информация засяга интересите на трети лица и е необходимо тяхното съгласие, поради което срокът за произнасяне по заявлението се удължава с 14 дни. Впоследствие, директорът отказва информацията с мотив, че същата касае трети лица и не дава представа за работата на институцията. Съдът приема, че надделяващ обществен интерес е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от закона. Този надделяващ обществен интерес изключва възможността отказ да бъде постановен по съображения, че достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация – чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ. Дори да се приеме, че задълженият субект в случая е имал основание да продължи срока за произнасяне по заявлението, като поиска съгласие на третото лице на основание чл. 31, ал. 2 ЗДОИ и е било изразено несъгласие от това лице, от това не следва, че разкриването на информацията би засегнало интересите му и в случая тя не може да бъде подходящо ограничена съобразно чл. 31, ал. 4 ЗДОИ. Доставчикът на съответна услуга, платена с публични средства, следва да е наясно със съществуващите специални законови разпоредби относно разходването на тези средства. Със сключването на договор за такава доставка, изпълнителят ѝ не може да дерогира приложението на законовите изисквания за прозрачност и отчетност на тези разходи. Ето защо, несъгласието на изпълнителя като трето лице в производството по заявление за достъп до обществена информация не е основание този достъп да бъде отказан. Решението е окончателно.

⁵² Решение № 5810/23.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.г. № 9282/2020 г., съдия Красимира Милачкова.

С решение⁵³ от 28 септември Административен съд – Разград отмени отказ на кмета на Община Свищов да предостави информация за изпълнението на Програмата за овладяване популацията на безстопанствени кучета и проведена акция по залавяне и транспортиране на безстопанствени кучета на територията на общината в периода 1-10 май 2020 г. Информацията е поискана от Радмила Ковачева (Исперих) със заявление от 2 юни 2020 г. и конкретно касае броя заловени и кастрирани кучета, тяхното транспортиране с лицензиран автомобил и квалификацията на лицата, упражняващи дейност по овладяване популацията на безстопанствени кучета. Отказът на кмета е с мотив, че информацията не е обществена по смисъла на ЗДОИ, както и че засяга интересите на трето лице (Сдружение „Германо-българска помощ за животните“), изразило изрично несъгласие за предоставянето ѝ. Съдът посочва, че административният орган не е изяснил в какви правоотношения е това сдружение с Община Свищов, какви негови интереси и по какъв начин биха били засегнати при получаване на исканата информация, и в кои части от нея. Наред с това, дори да се приеме, че горното сдружение е трето засегнатото лице, то съгласно чл. 31, ал. 4 ЗДОИ при изричното му несъгласие органът предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите му. Що се касае до твърдението на задължения субект, че не е налице надделяващ обществен интерес, същото е голословно и неаргументирано. Съгласно § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ „надделяващ обществен интерес“ по смисъла на този закон е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. Административният орган не е изложил конкретни съображения, обосноваващи липсата на надделяващ обществен интерес. Решението е окончателно.

С решение⁵⁴ от 7 декември 2020 АССГ отмени отказ на Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ) да предостави копие от заповедта за създаване на работна група за подготовка на проект на наредба по чл. 26 от ЗЗЖ и информация за свършеното от работната група. Информацията е поискана от Снежанка Бонева – управител на Фондация „Последната клетка“ със заявление от 3 февруари 2020 г. Министърът на земеделието, храните и горите отказва исканата информация с мотив, че същата има подготвителен характер и няма самостоятелно значение, поради което е налице основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът приема, че подготвителни документи, които не са свързани с приемането на окончателен акт, а такъв

⁵³ Решение № 105/28.09.2020 г. на Административен съд – Разград по а.г. № 122/2020 г., съдия Светла Робева.

⁵⁴ Решение № 6980/07.12.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав по а.г. № 9387/2020 г., съдия Антоанета Аргирова.

В случая несъмнено липсва, придобиват самостоятелно значение, тъй като единствено въз основа на тях заявителят може да си състави мнение дали реално е налице дейност по изработване на процесния проект за нормативен акт, и то при условие, че са изминали повече от 2 години от сформирането на работната група. След като безспорно няма издаден краен акт, подготвен въз основа на резултатите от дейността на работната група, а на заявителя е отказана поисканата информация по аргумент от чл. 13, ал. 1, т. 2 ЗДОИ, той фактически се лишава изцяло от достъп за неясно и неопределено занапред време. Не това е логиката на законовото ограничение и на предпоставената от ЗДОИ отчетност на задължения публичноправен субект пред обществото. Отделно от това информацията за участниците в работната група и протоколите от нейната работа (ако такива са налични) имат самостоятелно значение, тъй като ще позволят на заявителя да си състави собствено мнение относно дейността ѝ по същество (по предмета на проекта) и степента на неговата завършеност. Решението е окончателно.

Достъп до информация – достъп до документи

С определение⁵⁵ от 28 август 2020 г. Административен съд – Пазарджик отмени отказ на кмета на Пазарджик да разгледа заявление за достъп до информация. Заявлението е подадено през декември 2019 г. от Илиян Янков от Пазарджик (председател на Тенис клуб „Тенис Академия Илиян Янков“). С него се иска информация, свързана с отдаването на общински терен на концесия за тенис кортове. Конкретно са поискани копия от три документа: заповед на кмета, становище на друг тенис клуб от Пазарджик (по чиято инициатива е започната процедура за предоставяне на концесия) и съгласувателно становище от Министерство на младежта и спорта (ММС). С писмо от 14 януари 2020 г. кметът на общината уведомява заявителя, че следва да уточни предмета на исканата информация, тъй като посочването само на документите, а не на самата информация, която се търси, се приравнявало на пълна липса на описание на исканата информация. С писмо от 28 януари заявителят уточнява, че желае да получи копия от исканите три документа така както са описани в заявлението за достъп. С уведомление от 11 февруари кметът на общината оставя заявлението без разглеждане на основание чл. 29 от ЗДОИ, защото заявителят не е конкретизирал достъп до каква информация иска. Съдът посочва, че в случая, със заявлението е поискана информация, която е обективизирана в посочените три документа, които са материалните носители на информацията. Следва да се има предвид, че обществената информация се съдържа предимно в актовете на държавните органи и органите на мест-

⁵⁵ Определение № 1272/28.08.2020 г. на Административен съд – Пазарджик, VI състав по а.г. № 360/2020 г., съдия Христина Юркова.

но самоуправление. Подаденото заявление не поражда съмнение, че ТК „Тенис Академия Илиян Янков“ иска достъп до обществена информация, съдържаща се в трите посочени документа и не е налице неяснота или обща формулировка на търсената информация. С посочване на документите, е видно, че се търсят данните и фактите, които се съдържат в документа. Определението е влязло в сила.

Предоставяне на информация чрез посочване на интернет адрес

С решение⁵⁶ от 6 октомври 2020 АССГ отмени отказ на главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) да предостави информация за договорите за доставка на храни за затворите. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“) със заявление от 30 април и конкретно касае договорите по 15 процедури за обществени поръчки, пълна информация за изплатените суми по всеки договор, както и името на изпълнителя. С отговора по заявлението директорът на ГДИН предоставя малка част от исканата информация и посочва, че останалата е достъпна в регистъра за обществени поръчки, което обаче не отговаря на действителността. Съдът отбелязва, че след собствена служебна проверка установява, че така посочените линкове не предоставят исканата информация. Не се установяват текстовете на търсените договори, нито данни за контрагентите по тях. Съдът посочва, че по този начин, макар привидно с позитивно за заявителката съдържание, оспореният акт не предоставя искания достъп. В разпоредбата на чл. 26, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ, една от възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация е посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните, но в процесния случай на посочения в оспорения акт интернет адрес не са били налични търсените от заявителя данни. Съдът приема, че са налице основания за предоставяне на информацията, доколкото същата представлява обществена официална информация. Решението е окончателно.

С решение⁵⁷ от 21 октомври 2020 АССГ отмени отказ на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ (БСА) да предостави информация за договорите, сключени по Проект „Повишаване ефективността и ефикасността на услугите, предоставяни на българските предприятия в областта на акредитацията“, финансиран по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. Информацията

⁵⁶ Решение № 5133/06.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.г. № 5665/2020 г., съдия Калина Пецова.

⁵⁷ Решение № 5689/21.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.г. № 6054/2020 г., съдия Стефан Станчев.

е поискана от Марио Миладинов (София) със заявление от 21 април и касае информация за подизпълнителите по договорите за обществени поръчки по проекта, наложените санкции, степента на изпълнение на всеки договор, изплатените суми и т.н. Отказът е с мотив, че БСА не е изготвяла исканите обобщени статистически данни; че исканата информация не подлежи на предоставяне по реда на ЗДОИ, тъй като е налице специален ред по Закона за обществените поръчки (ЗОП) и че част от информацията е публикувана на сайтовете на БСА и ИСУН 2020 г. Съдът не споделя доводите на административния орган, че за информацията, обективизирана в т. 2-5 от заявлението следва да се приложи специален ред и същата не подлежи на предоставяне по реда на ЗДОИ. Административният орган незаконосъобразно се е позовал на изключението, визирано в чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като изискването за публичност на договорите по ЗОП по никакъв начин не отменя възможността за изискване, респективно предоставяне на такава информация по реда на ЗДОИ. Колкото до твърдението на ответника, че изисканата информация е публично достъпна на сайтовете на БСА и ИСУН 2020 г., същото не намира потвърждение. Действително в чл. 26, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ е предвидена възможността задължените субекти да посочат линк, където са публикувани търсени данни, вместо да ги предоставят под формата на копия, изпратени по електронен път. След извършена служебна проверка от съда обаче, се установи, че търсената информация не се открива на посочените в решението линкове. Публикуваните данни са стари и неактуални, информацията е непълна и не отговаря на погадените със заявлението въпроси, а по т. 9 от заявлението – „Копие на решение за прекратяване на процедура ПО-ОП-13/Р/19.12.2019 г.“, информация изобщо липсва. От изложеното се налага изводът, че административният орган е въвел заявителя в заблуждение по отношение реалното наличие в публичното пространство на търсената информация, което съгласно трайната съдебна практика влече незаконосъобразност на обжалваното решение. Решението е окончателно.

Мълчаливите откази

С решение⁵⁸ от 17 юли 2020 г. АССГ отмени мълчалив отказ на изпълнителния директор на Държавната консолидационна компания (ДКК) да предостави информация за разходването на сумата от 500 млн. лв., отпусната с ПМС № 142/13.07.2018 г., за ремонт на язовири. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“) със заявление от януари 2020 г. В законоустановения 14-дневен срок отговор не е получен. Съдът отбелязва, че е допустимо пре-

⁵⁸ Решение № 3962/17.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.г. № 2376/2020 г., съдия Десислава Корнезова.

доставянето на информация под формата на писмена справка, когато в същата са систематизирани конкретни данни, налични за определения период в администрацията на задълженият субект. Съдът посочва, че единствената призната от специалния закон (ЗДОИ) възможност за процедуране при получено редовно заявление за достъп до информация е да се постанови решение за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до поисканата информация, за което да бъде уведомен заявителя. След като специалният закон изисква изрично произнасяне на задължения субект, то неговото мълчание винаги се явява незаконосъобразен отказ. Решението е окончателно.

С решение⁵⁹ от 17 юли 2020 АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) да предостави информация за броя дела и обезщетения по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) в периода 2018-2019 г., съдебно-деловодни разноски по граждански дела в периода 2015-2019 г. и размера на изплатените бонуси през 2018 и 2019 г. Информацията е поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“) със заявление от декември 2019 г. С писмо от началото на януари 2020 от КПКОНПИ уведомяват заявителя, че съгласно чл. 30, ал. 1 от ЗДОИ срокът се удължава с още 10 дни, а именно – до 13.01.2020 г. включително, предвид обема на търсената информация. След изтичане на удълженият срок не е получен отговор по заявлението. Съдът посочва, че съдебната практика е абсолютно единодушна, че формирането на мълчалив отказ по заявление по реда на ЗДОИ е недопустимо и винаги е основание за отмяната му и връщане за произнасяне. Мотиви в тази насока са излагани многократно и като цяло се свеждат до това, че мълчанието по ЗДОИ е недопустимо. Органът дължи произнасяне, като при преценка, че не следва да предостави информацията, същият следва да се мотивира. Решението е окончателно.

⁵⁹ Решение № 3946/17.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.г. № 2266/2020 г., съдия Калина Пецова.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнителни данни на резултатите от оценките на интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт, независими органи на власт и публично правни субекти в България за 2019 г.-2021 г. от гледна точка на задълженията за активно публикуване на информация

Приложение 1

Институционална информация – нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви

Приложение 2

Оперативна информация – актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

Приложение 3

Финансова и друга прозрачност – бюджети и финансови отчети, договори, декларации за конфликт на интереси

Приложение 4

Секции „Достъп до информация“ – информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано

Приложение 5

ОБЩИНИТЕ

Приложение 6

Търсена информация

Приложение 7

Съдебни дела – анотации

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Доклад

Българска
Първо издание

Авторски колектив

г-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

Издава

Програма Достъп до Информация

бул. „Васил Левски“ 76, ет.3, ап.3
1142 София

тел./факс: (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91)

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

е българска неправителствена организация основана през 1996 г., за да подпомага гражданите при търсенето на обществена информация и подтиква публичните институции към прозрачност.

Цели

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.
ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.
ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местна власт.

Дейности

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

е член на международната Мрежа на застъпниците за свобода на информацията (FOIANet), на мрежата Инициатива за достъп (TAI), на Европейската мрежа за граждански свободи (ECLN), на Мрежата ATLAS

и Мрежата на изследователски центрове на демокрацията (NDRI).

ПДИ поддържа мрежа от журналисти във всички областни градове в България.

През 2005 г. международната фондация за икономически изследвания „Атлас“ удостои Програма Достъп до информация с две от най-престижните награди за принос в изграждането и поддържането на принципите на демокрацията и пазарната икономика – наградата „Темпълтън“ в категорията „Етика и ценности“ и за цялостно институционално развитие.

През 2010 г. ПДИ получи почетен знак за утвърждаване авторитета на Комисията по досиетата.

През 2011 г. гражданско сдружение Видовден отличи ПДИ с годишната награда „Видко“ за приноса ѝ за повишаване на познанието и упражняването от гражданите на правото на достъп до информация от държавни органи.

През 2011 г. ПДИ получи специалната награда „Човек на годината“ за цялостен принос към защитата и утвърждаването на правата на човека в България, връчвана от Български хелзинкски комитет.

През 2013 г. ПДИ бе удостоена със символа на Сметната палата и Грамота за принос за по-голяма публичност и прозрачност на институциите в България и съдействието за повишаване на информираността на обществото.