

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2022

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 2021 Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2022

© Авторски колектив:

д-р Гургана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

© Коректор: Катерина Коцева

© 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	11
Активно публикуване	
Резултати от оценката на активната прозрачност 2022 г.	25
Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2022 г.	34
Получени и неполучени отговори на електронни заявления 2022 г.	43
Правна помощ	47
Съдебни дела	52

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 2021 г.

И тази година анализите и изводите в доклада са основани на работата на екипа на Програма Достъп до Информация (ПДИ) за застъпничество в областта на регулациите за достъпа до информация, наблюдението на практиките, включително активното публикуване на информация от институциите, и правната помощ оказвана от екипа.

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. Частта в доклада, посветена на застъпничеството за по-добро законодателство, отразява нашата убеденост, че трябва да се борим за постигнатото в областта на законодателството. Основната задача на застъпничеството е Република България да се присъедини и да ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи. Това присъединяване ще укрепи правната основа на постигнатото през годините в прилагане на Закона за достъп до информация. Това е съдържанието на първата част от доклада. В нея се систематизират и анализират както участията на екипа в дебатите, така и становищата по законодателни инициативи през 2021 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 11 години се измерва чрез специализирано проучване на интернет страниците на задължените по ЗДОИ субекти. Проучването на активната прозрачност се проведе през април-юни 2022 г. Членовете на екипа, провел проучването, са Агрияна Иванова, Гургана Жулева, Дарина Палова, Диана Банчева, 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. В доклада са разгледани характеристиките на случаите, които постъпват за правна помощ, вида на търсената информация и институциите, от които тя се търси.

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.

Тази година доклада „Състоянието на достъпа до информация 2021 г.“ излиза почти едновременно с доклада на МС „Състоянието на администрацията 2021 г.“, в който е разгледано прилагането на ЗДОИ.

Докладът на МС за първи път от години е придружен с изводи и препоръки. Този факт е изключително позитивен за отношението правителството към прилагането на ЗДОИ. Проблемите, на които се обръща внимание, са тези, които очертаваме и ние в доклада. Вниманието е насочено към активното публикуване на информация и улесняването на гражданите при търсенето на информация от административните структури в системата на изпълнителната власт, актуализирането на вътрешните правила за достъп до информация, публикуването на разяснителна информация за гражданите, обученията за администрацията, засилването на контрола по отношение на прилагането на закона и др.

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 като основно човешко право. Това право наистина е условие за упражняване на другите човешки права, за гражданско участие при обсъждането на политики, за информирано участие в публичните дебати и контрол на действията на властта.

Гергана Жулева,
изпълнителен директор на ПДИ
юли 2022 г.

ПРЕПОРЪКИ

Препоръки по отношение за законодателството

- Правителството да предприеме стъпки за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205).
- Министерството на електронното управление да поеме задачата 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.
- Да бъде въведено задължение институциите да публикуват в интернет страниците си консолидирани версии на издадените от тях изменени и допълнени нормативни или общи административни актове.
- При изменения и допълнения в ЗДОИ да бъдат спазвани принципите и международните стандарти по отношение на достъпа до обществена информация, като се отчита характера му на основно човешко право.

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, като правото на информация се разглежда в тези случаи като принцип, а ограничаването му – като изключение.
- Да бъде извършен преглед на нормативните актове и всички общи и неясни разпоредби, гласящи „информацията, станала известна на служителите във връзка с изпълнението на техните задължения, е защитена тайна”, да бъдат отменени или прецизирани (напр. §1g от ДР на ЗБИЯЕ), в съответствие с конституционното положение, че ограничението на правото на информация е изключение от принципа.

Препоръки по отношение на правото на достъп до информация и класифицираната информация

- 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 ЗЗКИ и Правилника за неговото прилагане.

Препоръки по отношение на изпълнението на задълженията по ЗДОИ

- 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 осъществяват редовни обучения на отговорните по ЗДОИ длъжностни лица, които да обхващат работа с електронни заявления, активно публикуване на информация и извършване на баланс между правото на достъп до информация и ограниченията.
- Да продължи процесът на актуализация на вътрешните правила по ЗДОИ.

Препоръки по отношение на задълженията за публикуване по чл.15 от ЗДОИ

- Секциите „Достъп до информация“ да се поддържат според изискванията на ЗДОИ, 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 продължи процесът на уеднаквяване на модела на интернет страниците на институциите.

Препоръки по отношение на работата с електронни заявления по ЗДОИ

- Регистрацията 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, заедно с 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 продължи процеса на обсъждане с представителите на гражданското общество и да приеме Четвъртия план за действие в рамките на международната инициатива „Партньорство за открито управление“.

Препоръки по отношение на нормативната уредба относно достъпа до информация в системата на съдебната власт

- Да се измени чл. 64, ал. 4 от Закона за съдебната власт, като се премахне възможността да бъдат публикувани съдебни актове без мотиви. Ограничаването на публичността на съдебни актове следва да се сведе до заличаване/обезличаване на информация, която подлежи на защита.
- Да се отмени разпоредбата на чл. 64, ал. 3 от Закона за съдебната власт, според която публикуването на съдебни актове става по начин, който не позволява идентифицирането на физически лица. Защитата на личните данни е предвидена в алинея първа от чл. 64 и се изразява в публикуване „при спазване на изискванията за защита на личните данни“, а не в тотално анонимизиране на всички участници в съдебния процес.

Препоръки по отношение на прилагането на законодателството относно достъпа до информация в съдебната система

- 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.
- Да бъдат публикувани съдебните актове или части от тях по класифицираните административни дела, като бъде заличавана само информация, чието узнаване би навредило на някой от защитените интереси съгласно ЗЗКИ.
- Да бъдат приети правила, свързани с активното оповестяване на информация по дела от висок обществен интерес.
- 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

Международен контекст

Конвенция за достъп до официални документи

През декември 2021 г. измина една година от влизането в сила на Конвенцията за достъп до официални документи (CETS No. 205). Тя е първият правно-задължителен международен нормативен акт, който признава общо право на достъп до официални документи, съхранявани от публичните институции. По този начин този инструмент се явява важна крачка за развитието на демократичното управление, откритостта, участието на гражданите в процеса на вземането на решения и упражняването на другите основни права на човека и свободи¹.

Конвенцията бе ратифицирана от 10 държави-членки на Съвета на Европа и влезе в сила на 1 декември 2020 г.². Понастоящем ратификациите са 12. Новите две ратифицирали правния документ държави са Исландия – през 2021 г. и на Армения – през януари 2022 г. През март 2022 г. Консултативният орган на държавите-членки – страни по Конвенцията от Тромсо, избра десет члена на Групата от специалисти по достъпа до информация към Съвета на Европа, създадена по силата на конвенцията. По този начин вече са съставени два от органите по конвенцията – Консултативният орган на държавите-членки – страни по Конвенцията, и Групата от специалисти по достъпа до информация.

Практика на Европейския съд по правата на човека

Правото на достъп до информация, съхранявана от публични институции, бе признато през 2009 г. от Европейския съд по правата на човека за попадащо в обхвата на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека, като част от правото на всеки да получава и разпространява информация³. С решение

¹ Виж повече на интернет адрес: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>

² Десетте държави са Bosnia and Herzegovina, Estonia, Finland, Hungary, Lithuania, Montenegro, Norway, the Republic of Moldova, Sweden and Ukraine.

³ Решение по делото *Tarasag a Szabadsagjogokert v. Hungary* от 14 април 2009, жалба № 37374/05, достъпно на български език на адрес: http://aip-bg.org/documents/echr_tarasag.html

на Голямата камера на Съда в Страсбург от 2016 г. тази създава се практика бе утвърдена⁴. ПДИ бе сред неправителствените организации в Европа⁵, които представиха становище *amicus curiae*⁶ по това дело⁷. През годините ЕСПЧ продължава да се произнася по такива жалби.

През 2021 г. бяха постановени решения на Европейския съд по правата на човека, с които бе установено нарушение на правото на жалбоподателя да получава и разпространява информация, свързано с отказ да бъде предоставен достъп до документи от публични институции. По делото *Ровшан Илиев срещу Азербайджан* Съдът в Страсбург приема, че отказът да бъде предоставен достъп до информация относно оценка на въздействието върху околната среда на военен радар от времето на Съветския съюз е в нарушение на чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека⁸. Специално внимание се отделя в решението на факта, че Министерският съвет на Азербайджан не е дал отговор на заявлението, което е в нарушение на националния закон, според който отказите следва да бъдат мотивирани⁹.

По друго дело жалбоподателят е поискал метаданни на класифицирани декрети, издадени от президента на Украйна (наименования, номера и дати)¹⁰. Отказът да бъде предоставена тази информация на основание обстоятелството, че е класифицирана, както и поради липса на правен интерес у жалбоподателя, е приет от ЕСПЧ за постановен в нарушение на Конвенцията. Неясна е била мотивацията при отказа, свързана с поясненията от гледна точка на системата за класифициране на информация.

Практика на Европейския съд по правата на човека

Най-забележителният случай за достъп до официални документи, по който работи през 2021 г. Европейският омбудсман, бе за достъп до електронни текстови съобщения. Предмет на произнасянето е искане за достъп по реда

⁴ Решение на Голяма камера на ЕСПЧ от 8 ноември 2016 по делото *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, жалба № 18030/2011.

⁵ Общо шест НПО подадоха становища, като пет от тях, сред които и ПДИ, подадоха общо становище. Останалите подписали общото становище са: Media Legal Defence Initiative, the Campaign for Freedom of Information, ARTICLE 19, и the Hungarian Civil Liberties Union. Омгелно становище page Fair Trial International.

⁶ Становището е достъпно на английски език на интернет адрес: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38015/MAGYAR-brief-Final.pdf>

⁷ Пак там, §§ 8, 70, 104-113. Общо шест НПО подадоха становища, като пет от тях, сред които и ПДИ, подадоха общо становище. Останалите са Media Legal Defence Initiative, the Campaign for Freedom of Information, ARTICLE 19, и Hungarian Civil Liberties Union.

⁸ Решение от 9 декември 2021 по делото *Rovshan Hajiyev v. Azerbaijan*, жалби № 19925/12 and 47532/13.

⁹ *Ibidem*, § 60.

¹⁰ Решение от 18 март 2021 по делото *Yuriy Chumak v. Ukraine*, жалба № 23897/10.

на законовия акт на Европейския съюз – Регламент 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Заявлението е за достъп до електронните текстови съобщения, обменяни между Председателя на Комисията г-жа Урсула фон дер Лайен и изпълнителния директор на фармацевтична компания, производител на ваксина за COVID-19, както и други документи, свързани с преговорите за покупка на ваксини. Основен въпрос в спора пред Европейския омбудсман е бил дали електронните текстови съобщения попадат в обхвата на понятието „официални документи“ по смисъла на регламента, сходно в голяма степен с понятието „обществена информация“ по смисъла на ЗДОИ. Според Омбудсмана изключването на електронните текстови съобщения от обхвата на „официалните документи“, което е практикувано от Европейската комисия, представлява случай на „лоша администрация“ (maladministration). Отправена е препоръка към Комисията да изиска от кабинета на Председателя на Комисията да прегледа отново текстовите съобщения, като не се ограничава само до регистрирани или подлежащи на архивиране според съществуващите критерии документи. Въз основа на такъв по-широк преглед Европейската комисия следва отново да прецени дали е налице основание за достъп или отказ на исканата информация¹¹.

Необходимост от изменение на Закона за достъп до обществена информация

В началото на 2021 г. бе предприета инициатива за изменение и допълнение на ЗДОИ. Основен повод за подготвяне на изменения бе необходимостта да бъде въведена Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор. За целта бе създадена междуведомствена работна група с председател представител на Държавна агенция „Електронно управление“¹². В обсъждането на изготвените текстове се включиха и представители на ПДИ, като бе представено писмено становище. Текстовете, отнасящи се до подобряването на режима на повторното използване на информация от обществения сектор и отворените данни, следва да бъдат оценени положително. След обсъждания мнозинството в работната група се обедини около виждането, че частта от закона, която се отнася до правото на достъп до обществена информация, не се нуждае от изменения, с незначителни изключения.

¹¹ Вж. по-подробно на интернет адрес: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59777>

¹² Държавната агенция е закрыта през 2022 г., като е създадено Министерство на електронното управление.

Министерският съвет внесе през септември 2021 г. законопроект за изменение и допълнение на ЗДОИ след проведено обществено обсъждане, на което не бяха представени критични становища. Народното събрание обаче не успя да приеме промените през 2021 г. и те бяха отново внесени с нов законопроект в 47-мото Народно събрание през 2022 г.

Електронни заявления по ЗДОИ

През последните години, в съответствие с развитието на използването на интернет и електронните комуникации, зачести подаването на заявления за достъп до информация по електронен път. Ако през 2017 г. броят на електронните заявления (4169) все още е по-малък от този на останалите писмени заявления (5012), то през 2018 г. вече електронните заявления са 5326 и превишават броя на останалите писмени заявления (4380)¹³. Тази тенденция на увеличаващ се дял на електронните заявления се запази и през следващите години – 5822 спрямо 4097 обикновени писмени заявления през 2019 г. и 9131 спрямо 3340 през 2020 г.¹⁴. През 2021 г. подадените електронни заявления са 9066, при 3491 обикновени писмени заявления¹⁵. През 2020 г. се увеличават отделно и подадените чрез създадената с измененията и допълненията в ЗДОИ от 2015 г. платформа заявления. От 248 през 2019 г. броят им нараства на 1779 през 2020 г.¹⁶. През 2021 г. чрез платформата са подадени 1399 заявления¹⁷. Тоест вече е налице категоричен превес на електронните заявления спрямо заявленията на хартия.

Електронни заявления по ЗДОИ

Възможността за подаване на заявления по електронен път беше предвидена още в първоначалната редакция на закона през 2000 г. Според разпоредбата на чл.24, ал.2 от ЗДОИ заявлението се счита за писмено и когато е отправено по електронна поща. С измененията от 2015 г. възможността за подаване на електронни заявления се разшири, като бе включена и платформа за достъп до обществена информация. В съответствие с преобладаващата практика на публичните институции през годините и на формираната съдебна практика по ЗДОИ, с измененията от 2015 г. бе разрешен категорично и въпросът относно подписването на такива заявления с електронен подпис. Според приетата тогава редакция не се изисква такъв подпис, като нормата е императивна, тоест не дава възможност за преценка дали да бъде прилагана.

¹³ Доклад за състоянието на администрацията през 2018 г., стр.41.

¹⁴ Доклад за състоянието на администрацията през 2020 г., стр.56.

¹⁵ Доклад за състоянието на администрацията през 2021 г.

¹⁶ Доклад за състоянието на администрацията през 2020 г., стр.56.

¹⁷ Доклад за състоянието на администрацията през 2021 г.

Така дадената уредба на въпросите, свързани с подаването на електронни заявления, е изцяло в съответствие с международните стандарти. Това е така, тъй като в съответствие със съвременните реалности, електронните заявления са една удобна за заявителите форма да отправят искането си за достъп до информация. Съответно, става въпрос за основно право, гарантирано с Конституцията, признато от Конвенцията за достъп до официални документи и от Европейския съд по правата на човека за попадащо в обхвата на чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека¹⁸. При това положение не следва подаването на заявления да бъде съпътствано с повече от необходимите условия. Според Конвенцията за достъп до официални документи, формалностите във връзка със заявленията не трябва да превишават необходимото за тяхното разглеждане¹⁹. Следва да се отбележи, че електронните заявления, подавани по реда на нормативния документ на Европейския съюз – Регламент 1049/2001, също са без всякакъв подпис или друг идентификатор. Тоест, налице е единодушие относно стандарта за подаване на електронни заявления както с оглед стандартите на Съвета на Европа, така и в правото на ЕС.

Въпроси, поставяни в практиката относно електронните заявления

Успоредно с увеличаването на броя на електронните заявления възникнаха и въпроси в практиката около тях. Още преди измененията в ЗДОИ от 2015 г., поставеният въпрос дали следва да са подписани бе решен от съдилищата с отрицателен отговор. Такава редакция бе внесена в закона и през 2015 г. През следващите години възникна въпросът относно използването на режима на подаване на заявления по електронен път, за да бъде търсено удовлетворяването на материален интерес, различен от получаването на достъп до обществена информация.

През 2019 г. бе посочен казус с изпращането на множество заявления до училища в страната. Според публикациите заявленията се подават в празнични дни, след което поради недоглеждане администрацията пропуска да ги разгледа в предвидения в закона 14-дневен срок. Съответно заявителят подава жалба срещу мълчалив отказ в съответния административен съд. За конкретен проблем се сочи искането в съдебния процес за присъждане на разности в размер на платения хонорар за адвокат. Практиката е обозначена като „източване на училищни бюджети”²⁰.

¹⁸ Вж. Решение на Голяма камера на ЕСПЧ от 8 ноември 2016 по делото *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, жалба № 18030/2011.

¹⁹ Вж. чл.4, § 3 от Конвенцията.

²⁰ Вж. например публикация в „За истината”, достъпна на интернет адрес: <https://zaistinata.com/законът-за-достъп-до-информация-стана/>

Проверката на ПДИ показа, че фактите не са точно такива, каквито са били представени от говорители от училищните среди. Соченият като често подаващ заявления гражданин се оказа, че отправя искания за достъп до информация във връзка с кампания на група граждани за промени в училищната среда. Оказа се, че заявленията не са безцелни и подавани само с цел евентуално благодетелстване. Действително, в някои от случаите, поради множеството мъчаливи откази, гражданинът е претендирал разноски в съдебните производства. Установи се обаче, че съдилищата са далеч от практиката да присъждат сляпо претендираните разноски и прилагат гъвкав подход в тези случаи. Освен това, разноски в размер на платено адвокатско или на юрисконсултско възнаграждение са били възложени и върху заявители, чиято жалба е била отхвърлена от съдилищата. Броят на случаите, в които са били присъждани разноски на едната страна в такива дела, се оказа общо взето сходен с броя на случаите, в които такива са присъждани на другата страна²¹.

През 2020 г. подобни проблеми бяха формулирани и от някои по-малки общини, като Националното сдружение на общините (НСОРБ) в България се зае да обсъди казуса. Негови различни аспекти бяха обсъждани през лятото на 2020 г. на събитие на НСОБ с участие на представител на ПДИ. Проучването на ПДИ впоследствие на подобни казуси през 2020 г. и 2021 г. показва, че информацията относно броя подобни случаи не е толкова притеснителна, колкото се представя, тъй като сочената статистика не отговаря на данните за броя подадени до общините заявления, даден в докладите за състоянието на администрацията. Същевременно по случаите със заявления до някои общини се установи действително практика на завеждане на дело с единствената цел да се получи присъждане на разноски.

Естество на проблемите с електронни заявления

Подаването на електронни заявления е едно улеснение за гражданите. В рамките на 21 век при изключително засилените електронни комуникации това е напълно нормално. Още повече, че при ограничените мерки в периода 2020-2022 г., свързани с пандемията COVID-19, електронната комуникация между хората и институциите се засили по естествени причини. Подаването на заявление по електронна поща или платформа е бърз и лесен начин за искане на обществена информация. Този процес не предполага отпечатване на хартия, отиване на място до деловодството на съответната администрация или до съответното пощенско звено. От гледна точка на усилия и разходи, подаването на електронни заявления се явява едно несъмнено и съществено улеснение за заявителите.

²¹ Тъй като за казуса бе алармирано в началото на 2019 г., тогава прегледахме съдебната практика през предходната 2018 г. и началото на 2019 г.

От друга страна, тъй като процесът е двустранен, улеснението за заявителите би могло да създаде и по-големи изисквания към администрациите. Възможността да се подават лесно заявления може да увеличи техния брой на годишна основа. Така например, през 2020 г. са подадени общо повече заявления, отколкото през предходните две-три години. Това може да се дължи на различни фактори, различни от простия факт на възможността за подаване на електронни заявления, която все пак съществува съгласно закона в продължение на 22 години. Така например рязката промяна във всички сфери на живота през 2020 г. във връзка с изненадващо връхлетялата света пандемия, е логично да предизвика множество търсения на информация от страна на граждани и юридически лица, които искат да узнаят нещо повече за правомощията на институциите в такива времена, възможността да се ползват административни, обществени и други услуги, финансово и друго подпомагане и др. Създалите се съмнения и въпроси относно правилните решения на различни въпроси в тази ситуация допълнително увеличи интереса към процеса на вземането на решения и съпътстващите ги документи.

Аспекти на въпросите относно евентуална „злоупотреба с право”

В светлината на тези проблеми е твърде опростен изводът, че са се появили граждани, които желаят да злоупотребяват със закона. В действителност на предварителен етап при получаването на едно заявление за администрацията е невъзможно да прецени дали е налице злоупотреба от страна на заявител. Затова е и в разрез със стандартите да бъде предоставяна власт на институциите да правят такава преценка, тъй като тя може да доведе до едностранно решение те да бъдат непрозрачни, неотворени и неотчетни за гражданите. Подобно законово решение би било в разрез със самия принцип за демократична и правова държава, в която институциите служат на хората, а не обратно.

Освен това мнението, че някой злоупотребява с права, често пъти може да е субективно. Така например за администрацията в някои случаи се наблюдава, че възприема исканията за достъп до обществена информация като нещо ненужно, което ѝ пречи да „си върши работата”. От друга страна обаче, хората искат информация, за да вземат участие в процесите на вземане на решения, за да направят информиран избор, за да упражнят свои права, за да потърсят отчетност на управлението. Не може в тези случаи да се оставя на преценката на администрацията въпросът за „злоупотреба” с правото.

Налични механизми за поддържане ефективността на администрацията

В ЗДОИ са предвидени механизми за възпиране на заявители, чиито заявления може да създадат твърде много работа за администрацията. Ако заявление-

то е неясно или твърде широко формулирано, то на заявителя се дава срок да го уточни. Ако разходите за предоставяне на информацията са твърде големи или се пораждат затруднения да бъде предоставена в исканата форма, тогава изборът на форма преминава върху администрацията. В случай, че в рамките на шест месеца заявителят поиска същата информация, тя може да му бъде отказана. Законът вече съдържа, от самото начало на прилагането си, обичайните способи за съхраняване на ефективността на работата на администрацията, без това да е за сметка на заявителите. Тоест, и тук е налице изискване за баланс. Част от дейността на институциите е да предоставят достъп до обществена информация и тя не може да се ограничава в името на ефективната работа по други въпроси.

Основни принципи относно заявителите

Решение на поставените проблеми във всички случаи не може да се търси на основата на мерки, чрез които ще бъдат накърнени принципи на това законодателство. Така например, администрацията не може да проверява целта на заявителя и причините за интереса му към дадена информация. Още в мотивите към ЗДОИ, с които Министерският съвет ги внесе в Народното събрание през 2000 г., е изразена ясната законодателна воля за забрана да се изследва интересът на заявителя:

„Законопроектът е основан на регламентираното в чл.41 конституционно право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация. В ал.1 от него се съдържа правното основание за разработването на законопроекта, тъй като именно този текст определя универсално информационните права на гражданите. Възприетият подход съответства на споменатата Препоръка № R (81) 19 на Комитета на министрите на страните-членки на Съвета на Европа за достъпа до информация, която се дължи от публичните власти. Според тази препоръка **„не може да има отказ за достъп до информация заради това, че лицето, което иска информация, няма конкретен интерес от материята.“**

Същият принцип е ясно установен и в Конвенцията за достъп до официални документи²².

От посочените правни положения следва, че не е допустимо да бъде предоставяна власт на институциите да проучват причините, поради които заявителите търсят дадена информация, или да отказват заради тези причини. Следователно за администрацията изначално е недопустимо да се занимава, като част от процеса на разглеждането на заявленията, с въпроса защо някому е необходима исканата информация.

²² Вж. чл.4, § 1 от Конвенцията.

В това отношение обаче дори и понастоящем се констатираат съмнителни практики и дори открити нарушения в дейността на институциите. Така например, срещат се случаи на проверка от страна на администрации, които имат достъп до регистрите на населението, кой точно е заявителят, как се казва, къде живее. Следва да се подчертае, че такава проверка ЗДОИ не предвижда да бъде извършвана. Това е достатъчно, за да се изведе положението, че всяка проверка, която води до идентифициране на лични данни относно заявителя, е в нарушение на законодателството за защита на личните данни и в частност на Общия регламент за защита на данните. Това е така, тъй като лични данни могат да се обработват, а проверката също е форма на обработване, само при налично законово основание и легитимна цел. Тези два елемента очевидно липсват при проверката на личността и данните относно заявителите.

Практиката да се издирва регистрираният постоянен адрес на заявителя е съпътствана и с публично оповестено непознаване на основни принципи на правото и закона от страна на някои администрации²³. Така например, среща се виждането, че лица, които не са жители на дадена община, търсят информация, съхранявана в администрацията на тази община, в нарушение на закона. Това не е така. Напротив, местоживеенето е абсолютно релевантен факт по отношение на правото някой да получи достъп до обществена информация. Нещо повече, чужденец и дори човек без гражданство също могат да искат такъв достъп. Тоест, посочената практика е в драстично нарушение на закона. Проблемът е, че освен че е в нарушение на закона, това обстоятелство очевидно не се разбира и схваща, което показва сериозен дефицит по отношение на обученията на публичната администрация.

Основни принципи на правото на достъп до информация и развитието в бъдеще

В Конвенцията за достъп до официални документи изрично е посочено, че държавите-членки, подписали конвенцията, могат да преценят, че ще разглеждат и заявления, подадени от анонимни лица²⁴. Това законодателно решение съществува в скандинавските страни. Същевременно то става все по-актуално с подаването на електронни заявления. Очевидно е, че контролът на идентичността на заявител, подаващ заявление по електронен път, е трудна до степен на невъзможност задача. Освен това, характерното за обществената информация е, че всеки има еднакво право на достъп до нея. В последните години все по-голямо значение придобива и активното публикува-

²³ Вж. напр. <https://radiovelikotarnovo.com/agвокату-точам-общински-бюджету-чрез/>

²⁴ Вж. чл.4, ал.2 от Конвенцията.

не на документи в интернет. Те са очевидно достъпни за всеки, без администрациите да са в състояние да идентифицират кой ги преглежда.

В заключение, светът непоколебимо и едностранно върви в посока право на всеки на достъп до обществена информация, без идентифициране на конкретното лице. Идентификацията не е необходима, но за сметка на това извършването ѝ е скъпо струващо начинание, отнемащо ресурс и отклоняващо институциите от смислена и общественоразположителна дейност. Ето защо поставяните проблеми не намират решение и на тази плоскост.

Отговорността за разноски по административни дела

Според Административнопроцесуалния кодекс загубилата делото страна понася разноските и на срещнатата страна, в това число платената държавна такса и адвокатски хонорар. В случаите, в които съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, тези разноски се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ²⁵. В законовата разпоредба е посочено, че се възстановяват държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв. По отношение на неуредените въпроси приложимост намира Гражданскопроцесуалния кодекс²⁶. Според ГПК всяка страна може да направи възражение за прекомерност на платения на адвоката хонорар²⁷. Според действащата Наредба № 1 от 9 юли 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, издадена от Висшия адвокатски съвет, минималното възнаграждение за представителство и защита по административно дело, без определен материален интерес, е 500 лв²⁸.

В свое решение от 2016 г. Конституционният съд приема, че отговорността на изгубилата гражданско дело страна за разноски по своята правна същност „е обективна, безвиновна отговорност и не е отговорност за вреди, тъй като обхваща само направените разноски в съдебното производство“²⁹. Според конституционните съдии тази отговорност е изградена върху разбирането за неоснователно предизвикан правен спор и е своеобразна санкция за това. Обичайно в различните правни системи в правовата общност се приема, че отговорността за разноски е средство за възпрепятстване на злоупотребата с право на търсене на правосъдие. Самото завеждане на дело

²⁵ Вж. чл.143, ал.1 от АПК.

²⁶ Вж. чл.144 от АПК.

²⁷ Вж. чл.78, ал.5 от ГПК.

²⁸ Вж. чл.8, ал.3 от наредбата.

²⁹ Решение № 10 от 29 септември 2016 г. на Конституционния съд по к.г. № 3/2016.

няма как да се смята за противоправно поведение, доколкото е упражняване на право, гарантирано с Конституцията³⁰.

Със същото решение на Конституционния съд бе прието, че възлагането върху изгубилата делото страна на възнаграждението за юрисконсулт не противоречи на Конституцията. По този начин към концепцията за възстановяване на направени разноски се добави и плащане на сума, каквато спечелилата делото страна не е дала за своята защита. Приемайки това становище, Конституционният съд утвърждава характера на отговорността за разноски тъкмо на средство за възпиране на злоупотреба с правото на жалба.

Справедливо ли е да бъдат възлагани върху администрацията разноските при отменен мълчалив отказ по ЗДОИ?

От изложеното става ясно, че изгубилата делото страна – административен орган, ще дължи разноски при отмяна на нейното решение. Същият резултат следва и в случаите, в които липсва произнасяне, тоест е налице т.нар. „мълчалив отказ“. От гледна точка на Конституцията и законодателството това законодателно разрешение изглежда справедливо. Последицата от изгубеното дело, което се приема, че страната е предизвикала с поведението си, е и заплащането на разноските. Нещо повече, в тези случаи говорим само за мълчаливи откази. Според едностранната и категорична практика на ВАС, мълчаливият отказ е нетърпимо от правото явление³¹. Обстоятелството, че мълчалив отказ не е предвиден в ЗДОИ отразява разбирането на законодателя, че такъв не е допустимо от правото поведение. Оттук следва, че мълчаливият отказ е поначало незаконосъобразен, каквато е и съдебната практика по въпроса. Следователно възлагането на разноските в тези случаи е напълно логично и в съответствие с Конституцията и закона.

Възможни решения на поставените в практиката въпроси

Възможността да бъдат подавани заявления по електронен път очевидно създава нуждата от съответен капацитет на администрациите да работят с такива заявления. Поначало е необходимо да съществува подходящ работен цикъл, при който да бъде идентифицирано получаването на заявления по електронен път. Основен проблем, който се вижда в така очертанния казус, е липсата на готовност или система за навременното идентифициране на подадени чрез електронна поща заявления. Другият проблем, вече маркиран по-горе, е непознаването на закона. Срокът за произнасяне по заявление за достъп до обществена информация започва да тече от момента на регис-

³⁰ В случаите на жалби срещу административни актове – чл.120, ал.2 от Конституцията.

³¹ Вж. напр. Решение № 3508/20.04.2004 г. по адм.г. № 10889/2003 г- на ВАС, V о.

трирането му. Това означава, че е невъзможно срокът да започне да тече, преди администрацията да е установила, че е получено заявлението и да го е регистрирала. Следователно твърдението, че тъй като заявлението е подадено в празничен ден или вечер, то съответната институция е затруднена да го разгледа в срок, е несъстоятелно.

Действително, в практиката понякога се подават заявления с множество въпроси, като по някои от тях невинаги е лесно да се подготви бързо информацията за предоставяне. В ЗДОИ се съдържат обаче възможности при съответни хипотези да се удължи срокът за произнасяне. Например, ако се иска голям обем информация, административният орган може да удължи срока за произнасяне с 10 дни. В случай, че е засегнат интересът на трето лице, е налице основание за удължаване на срока с 14 дни. Ако заявлението е неясно или твърде общо, може да бъде поискано от заявителя да уточни исканата информация. Всички тези възможности невинаги се познават добре от служителите, а това е необходимо, за да се удовлетвори правото на граждани-те, от една страна, и да се предотврати отговорност на институцията, от друга.

Понякога заявителите поставят въпроси, отговорите на които не се съдържат в наличните у администрацията документи. В тези случаи следва да съществува подготвеност да се работи по заявлението, като се идентифицират евентуално документи, които съдържат исканата информация или част от нея, за да бъде удовлетворено искането за достъп до информация. Същевременно обаче администрацията няма задължение, съгласно закона, да създава тепърва нов документ по искане на заявителя. В тези случаи в практиката е необходимо да се предприеме балансиран подход, основан на закона и приятелското отношение към гражданите и другите носители на правото на информация. Задължение за създаване на документ не съществува, но пак съществува практиката администрацията да предоставя писмена справка, която съдържа в сбит/обобщен вид искана информация. Основна цел на администрацията следва да бъде да демонстрира откритост и уважение към правото на достъп до информация, без обаче да надхвърля разумните граници за полагане на усилия и разходи на време и капацитет.

Достъпът до информация и неговите ограничения

През 22-те години на прилагане на ЗДОИ в съдебната практика се решиха много въпроси, свързани с баланса между правото на достъп до информация и неговите ограничения, осигуряващи защита на конкуриращи права и законни интереси. Същевременно в практиката се поставят нови въпроси. Към на-

стоящия момент, въпреки измененията в ЗДОИ от 2018 г.³², при които бе премахнато разглеждането на тези дела на втора инстанция, административните съдилища се справят със задачата да осъществяват правораздаване по жалби, свързани с откази или решения по ЗДОИ. В голяма част от случаите практиката е относително кохерентна при сходни случаи, макар да не липсват и изключения. Основен проблем остава, че в случаи на противоречива практика, тя не може да бъде уеднаквявана чрез произнасяне от Върховния административен съд по конкретно дело. Остава възможността да се уеднаквява практика по пътя на тълкувателните решения, но задействането на подобна процедура е много по-сложен процес от подаването на жалба по конкретно дело. Особено при положение, че в съдилищата постъпват не повече от няколкостотин жалби по ЗДОИ годишно, практически иницирането на тълкувателно дело не е много лесно.

По отношение на по-голямата част от ограниченията, като свързаните със защитата на лични данни, търговска тайна и интегритета на процеса по вземане на решения, законовите разпоредби са адекватни и съдържат необходимите предпоставки, за да бъде извършван изискваният от международните стандарти баланс.

От изменение и допълнение се нуждае Законът за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) в посока въвеждане на забрана да бъде класифицирана информация, която съдържа данни за престъпления, злоупотреби, корупция и нарушаване на основни човешки права. Подобни разпоредби съществуват в много демократични държави, но у нас липсват. Възможността да бъде запазена в тайна такава информация е пречка за демократичното управление и е предпоставка за нарушения на основните права и закона, както и за поддържане на среда в управлението и администрацията, която не отговаря на високите изисквания за почтеност. ПДИ предложи допълването на ЗЗКИ с такава разпоредба през 2019 г., но до момента липсват данни да е предприемано нещо в тази посока³³.

Проблемът придобива нарастващо значение с оглед увеличаващата се през годините статистика относно отказите, мотивирани с наличие на класифицирана информация. През 2021 г. случаите, при които информацията е отказана, тъй като е класифицирана като служебна тайна, вече са 81 и са сравними със същия брой откази, основани на ограничението по чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ – информация, свързана с оперативната подготовка на актовете³⁴.

³² Чрез създаване на нова алинея трета в чл.40 от ЗДОИ.

³³ Вж. становището на ПДИ на интернет адрес:

http://store.aip-bg.org/stanovishta/2022/Stanovishte_naPDI_po_proekt_ZID_ZDOI_29.03.2022.pdf

³⁴ Доклад за състоянието на администрацията през 2021 г., стр. 61.

Заедно с отказите, основани на наличие на държавна тайна – 10, тези случаи придобиват сериозна бройка.

Достъпът до информация в системата на административното правосъдие

В периода 2020-2022 г. ПДИ направи преглед на законодателството и практиките по предоставяне и публикуване на информация от Върховния административен съд и административните съдилища. По отношение на публикуването на съдебни решения, определения и протоколи прави впечатление непропорционално голямата защита на данните на физическите лица. Разпоредбата в Закона за съдебната власт³⁴ в това отношение не е съобразена със стандартите на Конституцията и Европейската конвенция за правата на човека. На практика съдилища като Върховният административен съд и Административен съд – София град прилагат при публикуването на посочените документи балансиран и съобразен със стандартите в тази област подход, но много други съдилища не подхождат по този начин.

Неудачно и непропорционално е и законодателното решение да се публикуват съдебни актове – решения и определения, с изцяло заличени мотиви. Така предложението от законодателя подход³⁵ е формалистичен и не държи сметка за съдържанието на документите, поради което е предпоставка за постоянно нарушение на правото на информация, гарантирано с чл.41 от Конституцията.

Посочените проблеми следва да се решат по законодателен път, но съществуващите положителни практики показват, че е възможно и чрез подобряване на вътрешните правила и подходящото им изпълнение да бъдат постигнати значителни резултати.

³⁵ Вж. чл.64, ал.3 от ЗСВ.

³⁶ Вж. чл.64, ал.4 от ЗСВ.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2022 г.

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 обществения 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 обществения 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.

Оценката

През 2022 година оценката беше направена в периода 1 април – 10 юни.

Оценката имаше три етапа.

Първи етап

Той беше проведен в периода 1 април – 30 април 2022 г. от 9 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 публичноправни субекти – Националният осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса.³⁷ В този период бяха изпратени и 298 заявления по електронен път. Индикаторите за оценка на страниците на органите на централната власт, които подготвят нормативни актове и са първостепенни разпоредители с бюджет, бяха 99. За териториалните органи на власт и второстепенните разпоредители с бюджет индикаторите са 90. Индикаторите бяха организирани в 4 групи.

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

Втори етап

Вторият етап обхваща периода 1 май – 31 май 2022 г. Тогава бяха оценени интернет страниците на 265 общини в България от същите изследователи. До всички общини също бяха изпратени заявления по електронен път. Индикаторите за общините бяха малко повече – 115.

³⁷ 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; Публичноправни субекти, задължени да предоставят информация – 2; Лица, финансирани от бюджета, задължени да предоставят информация – 1.

Трети етап – проверка на резултатите

На 1 юни 2022 резултатите бяха изпратени за преглед и обратна връзка до всички проучвани институции — 563 органа на власт. До 10 юни те имаха възможност да прегледат резултатите си и да изпратят бележки по тях. Получихме писма от 83 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 *„Информация за общия брой на постановените съдебни решения през 2021 г. по дела срещу решения по ЗДОИ на ръководената от Вас администрация, която включва следните данни:*

- 1. В колко случая съдът е потвърдил решението по ЗДОИ?*
- 2. В колко случая съдът е уважил жалбата?*
- 3. В колко случая съдът частично е потвърдил решението по ЗДОИ и частично е уважил жалбата?*
- 4. В колко случая съдът е присъдил разноски на администрацията?*
- 5. В колко случая съдът е присъдил разноски на жалбоподателя?*

Целта беше първо, да се види развитието на работата с електронните заявления, а именно: регистрация, уведомяване на заявителя за полученото заявление, предоставяне на информацията по електронен път, спазване на сроковете.

И второ, исканата информация е такава, която ще покаже отговарят ли на истината твърденията на някои администрации, че има злоупотреба с право и някои заявители източват администрациите като водят дела срещу тях. Самата искана информация не би трябвало да затрудни институциите, тъй като данни за водените дела се съдържат в годишните отчети на администрациите по чл.15, ал.2 от ЗДОИ. Тези годишни отчети би трябвало да се публикуват на интернет страниците (чл. 15а, ал. 2 от ЗДОИ).

Резултатите

Положителни развития

Общото впечатление при прегледа на интернет страниците е, че се наблюдава тенденция за уеднаквяване. Особено там, където е използвана моделната страница на Държавната агенция „Електронно управление“ секциите са добре подредени, а секция „Достъп до информация“ е изведена в основното меню.

Запазва се тенденцията за публикуването на описанието на функциите и правомощията, устройствените правилници на съответната администрация. Увеличават се публикациите в интернет на регистрите, на организационната структура на институциите.³⁸

Няма особена промяна на публикациите на институциите, които приемат нормативни актове – проектите за нормативни актове, придружаващи ги мотиви, предварителни оценки за въздействието, доклади от обществените обсъждания. Запазват се на едно и също равнище систематичните публикации на нормативни актове, общи административни актове и уведомления за откриване на производства за тяхното издаване.³⁹

Няма промяна и с публикациите на стратегии, програми, планове за развитие и отчети по тях.⁴⁰

Що се отнася до публикациите, свързани с финансовата и бюджетната прозрачност, там също няма особена промяна. След промените на ЗОП и задълженията за поддържане на „Профил на купувача“ в националната електронна платформа за електронни обществени поръчки ние следим дали в профилите на купувача на интернет страниците на проучваните институции са публикувани линковете за достъп до „Профила на купувача“ в тази платформа. Затова статистиката не би могла да покаже сравнимост с други години.⁴¹ По-подробно резултатите ще бъдат разгледани в специална част на този доклад посветен на финансовата, бюджетната прозрачност и интегритет.

Секции 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

³⁸ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 1 към доклада: http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2022/Annex_1.pdf

³⁹ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години Приложение 2 към доклада: http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2022/Annex_2.pdf

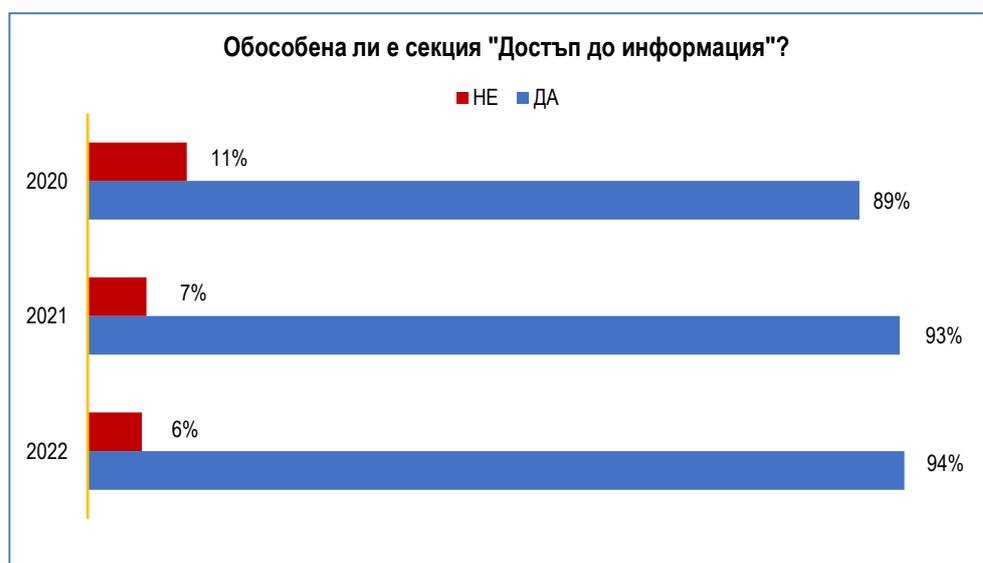
⁴⁰ Пак там.

⁴¹ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 3 към доклада: http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2022/Annex_3.pdf

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 2022 г. показват, че такава секция поддържат 528 от проучваните 563 институции, т.е. с три повече от 2021.

Наблюдава се положителна тенденция за включване на секция „Достъп до информация“ в структурата на интернет страниците по подгизбирание⁴². Всички министерства са създали и поддържат такава секция в своите интернет страници.



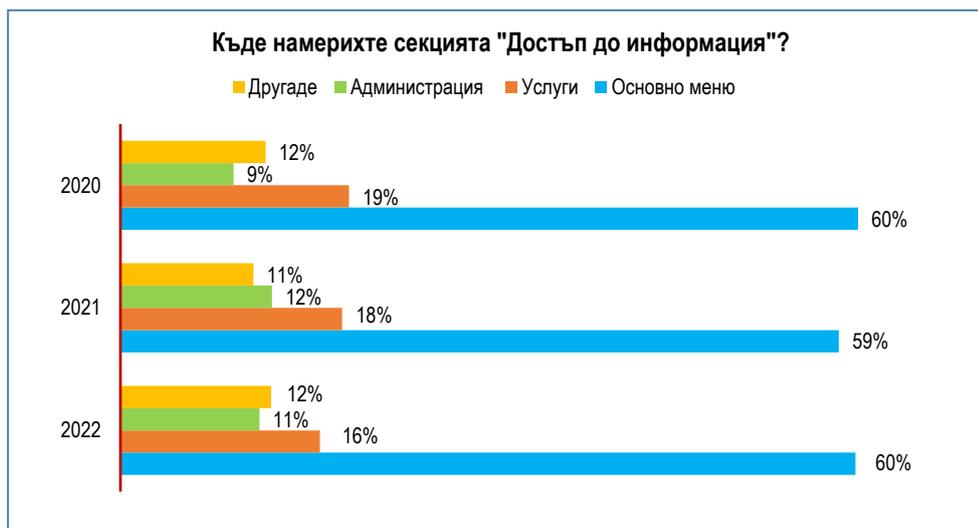
Колкото до изискването от закона съдържание на секциите „Достъп до информация“, през 2022 г. добро изпълнение намираме в 37 интернет страници, докато през 2020 те бяха 23.

Да разгледаме по-подробно съдържанието на секциите „Достъп до информация“⁴³.

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 – 318 в сравнение с 309 от 2021 г., на второ място са тези, които са включили тази секция към административните услуги – 86, за сравнение през 2021 г. те бяха 95.

⁴² Задължителен стандарт за нови страници.

⁴³ Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 4 към доклада: http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2022/Annex_4.pdf



Информация за звеното, което отговоря за приемането и координиране на работата по заявленията, е представена в 445 интернет страници, за сравнение с 2021 г. имаме увеличение с 3.

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 346, за сравнение с 2021 г., когато бяха 325 страници. И тази година ние отбелязваме за изпълнено това задължение само при институциите, които са извели тази информация като самостоятелен текст в секцията „Достъп до информация“ – или в открит текст – 240 институции, или като отделен файл – „Как да упражняваме правото си на достъп до информация“ – 100. Все пак трябва да отбележим повишение на бройката на институциите, публикували тази информация в сравнение с 2021 г. Фактът, че данните от самоотчетите за 2021 г. показват увеличение на публикуваната разяснителна информация от 459 на 467⁴⁴ от административните 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 предоста-

⁴⁴ Виж Доклада „Състоянието на администрацията 2021 г.“
https://iisda.government.bg/annual_reports

вянето и публикуването на информация и да обхващат и реда и условията по предоставяне на информация от общественя сектор.

В течение на последните години броят на институциите, публикували своите вътрешни правила, се увеличава всяка година. Към момента те са 87%, което е добро развитие. Актуализирането на тези правила, за да се отчете изменението в регулациите, също се увеличава. Данните показват, че 80% от публикуваните Вътрешните правила по ЗДОИ са актуализирани.⁴⁵

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 общественя сектор. При тези публикации няма подобрение през 2022 г. и изпълнението на това задължение продължава да е ниско – 44%.⁴⁶

В секция „Достъп до информация“ следва да бъде публикуван и отчетът по прилагане на ЗДОИ през изтеклата година. Тези отчети са публикувани от 82,6% от изследваните институции, което е 7 по-малко от 2021 г. 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 – „Състоянието на администрацията“. ПДИ прави ежегодни анализи⁴⁷ на изнесената информация за достъпа до информация в тези доклади.

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 32,7% от проучваните институции са публикували тези списъци;
- Прозрачност на процеса на декласификация на документи по изискванията на ЗЗКИ и неговия правилник – 4,8% от институциите са публикували списъци на разсекретени документи;

⁴⁵ Виж Приложение 4 към доклада и по-специално графики 9-11.

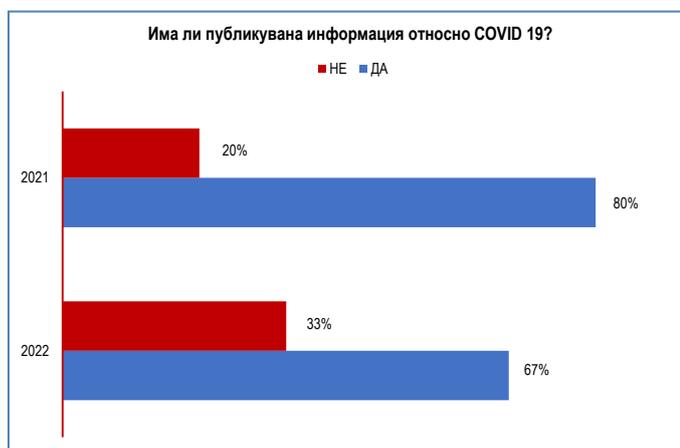
⁴⁶ Виж Приложение 4 към доклада, графики 6-8, 16:
http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2022/Annex_4.pdf

⁴⁷ Виж: [Данни от правителствените доклади | Програма Достъп до Информация \(aip-bg.org\)](http://www.aip-bg.org/legislation/Програма_Достъп_до_Информация_(aip-bg.org))
[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/)

- 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%, а през 2022 г. са 77,8%. 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 – 29,8% – за сравнение през 2021 бяха 25%, 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 представлява 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.

И тази година наблюдавахме публикации, свързани с COVID 19. В периода на извънредното положение, когато следяхме тези публикации, много от институциите бяха създали актуални секции за COVID 19. През 2021 година 80% от изследваните 563 институции бяха публикували информация за COVID 19 или като бяха създали специална секция, или бяха публикували заповеди и новини свързани с пандемията. През 2022 г. тези публикации намаляват.



Проблеми и препоръки

Резултатите от оценката на активната прозрачност, проведена през 2022 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 94% от изследваните интернет страници да имат такава секция, само съдържанието на 37 от тях отговаря на целта.
2. Въпреки че регистрацията на заявлението е задължителна, и 465 от администрациите се самоотчитат, че имат електронни регистри на заявленията⁴⁸, данните от нашето проучване показват, че само в 103 от 563 (за сравнение 123 от 563 през 2021) институции, заявителите бяха уведомени за регистрацията на електронното заявление.
3. Продължаващата тенденцията за 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. Публикувана информацията е трудно намираема и в секция „Достъп до информация” липсват указания къде да бъде намерена.
5. Данните от проучванията през последните години показват, че публикуването на информация по чл. 15, ал. 1, т. 14 не показва особено развитие⁴⁹. 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 88% от институциите да са приели и публикували вътрешни правила за работа със ЗДОИ, 80% 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.

⁴⁸ Виж Доклада „Състоянието на администрацията 2021 г.”
https://isda.government.bg/annual_reports

⁴⁹ Виж: Приложение 4 към доклада, графики 17 и 18:
http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2022/Annex_4.pdf

БЮДЖЕТНА, ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ, ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИНТЕГРИТЕТ 2022 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 имуществено и интереси на служителите си. В по-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлексират задължения за публикуване, наложени на институциите от Закона за публичните финанси (ЗПФ).

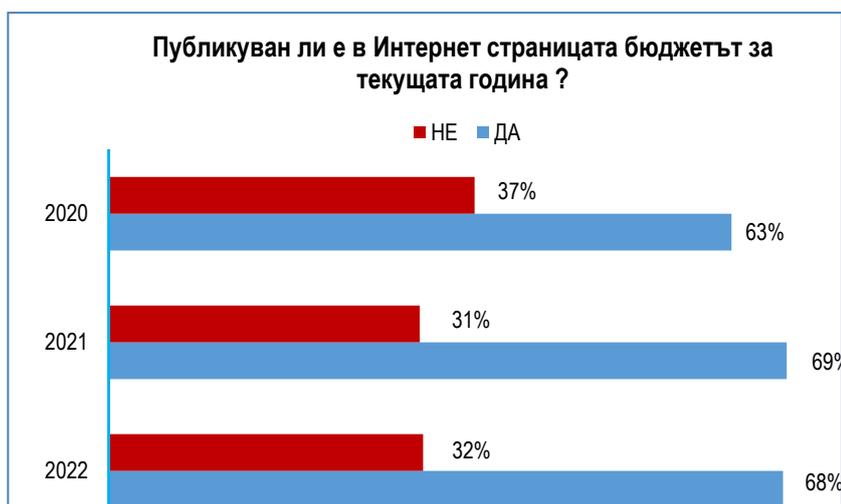
Законът за обществените поръчки (ЗОП) предвижда не малък списък от задължителни за публикуване документи по различните процедури. Освен това от началото на 2021 г. задължението за публикуване в „Профила на купувача“ се отнася само до централизираната електронна платформа по смисъла на чл. 39а, ал. 1 от ЗОП – [Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“](#) (ЦАИС ЕОП). Тази година екипът реши в нашето проучване да проверяваме за наличието само на няколко от най-често публикуваните категории документи и то публикувани през 2021 г. или по-късно, и при условието, че в страницата на съответната администрация е публикувана самата информация или линк към ЦАИС ЕОП. Проверяхме за наличието на самата секция „Профил на купувача“, линк към ЦАИС ЕОП, обявите, документацията за обществени поръчки, протоколите от заседанията на комисиите и сключените договори.

Накрая ще се спрем и на декларациите за имуществено 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.

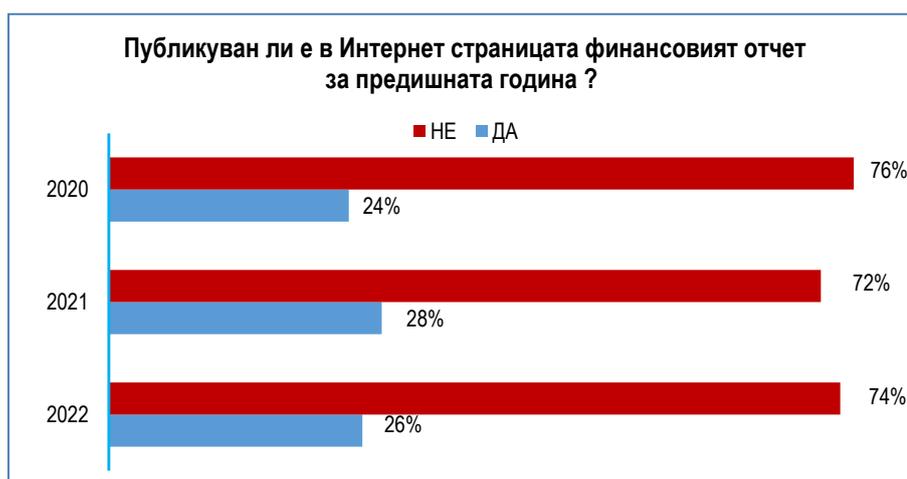
Основните изводи са, че наблюдаваме стабилизиране в публикуването по повечето критерии. Практически всички резултати са доста положителни като при изричните законови задължения наблюдаваме изпълнения от над 70%. Явно одитът на ПДИ изпълнява своята задача и стимулира институциите да бъдат по-открити към гражданите поне на своите интернет страници.

Възможно е тази година някои леко по-слаби резултати да се дължат на наблюдавания при общините процес на миграция от старите интернет страници към нови такива на платформата, създадена от Държавна агенция „Електронно управление“ (сега Министерство на електронното управление).

1. Бюджетна и финансова прозрачност

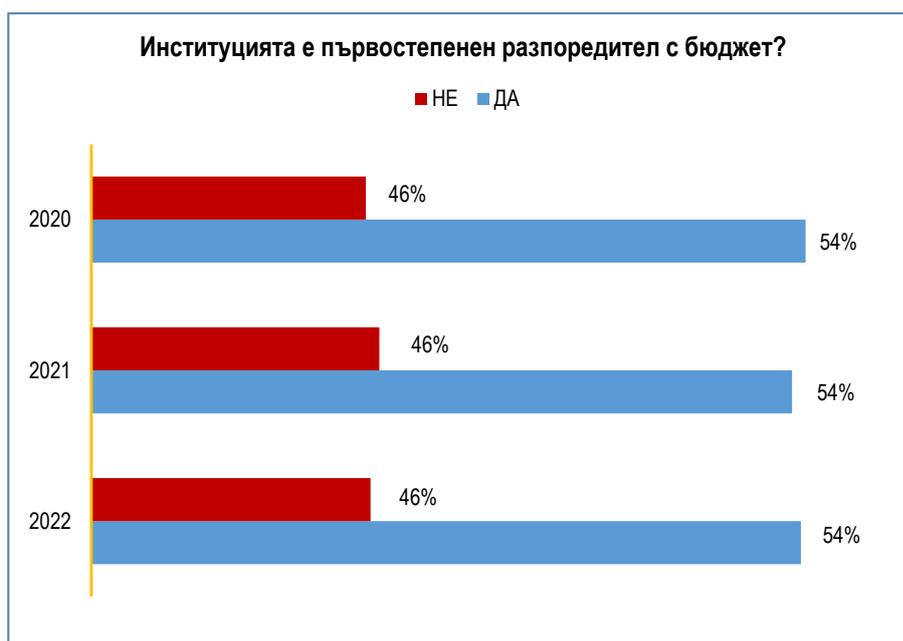


За разлика от предишни години, през тази отчитаме лек спад на броя на институциите, публикували своя **бюджет**. От 386 публикували по време на миналогодишното проучване сега наблюдаваме почти същия брой – 384 институции или около 68% от всички. Както обикновено, публикуването на бюджетите за предходната година се увеличава през настоящата до 73% от изследваните институции.⁵⁰



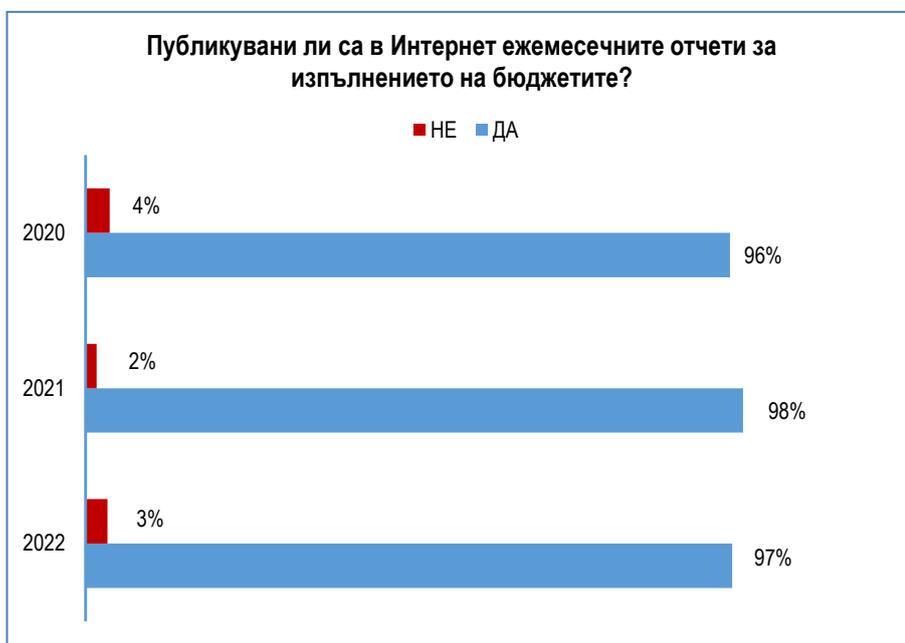
⁵⁰ Виж резултатите от проучването 2022 г.:
<https://data.aip-bg.org/surveys/O24H73/stats-indicators?q=W2RE59>

Подобно развитие наблюдаваме при публикуването на **годишните финансови отчети**. Това задължение покрива само първостепенните разпоредители с бюджети. Намерили сме 145 публикувани годишни финансови отчета за 2021 г. Това са близо 26% от общото. Спрямо миналогодишното изследване наблюдаваме спад с 2%. Подобни са резултатите и при публикувани годишни финансови отчети за 2020 г., тоест за по-предходната година, за която процедурата по отчитане е приключила със сигурност. Тези вече стари финансови отчети са публикували 287 институции (51%), което са 24 по-малко институции спрямо предишното ни проучване.

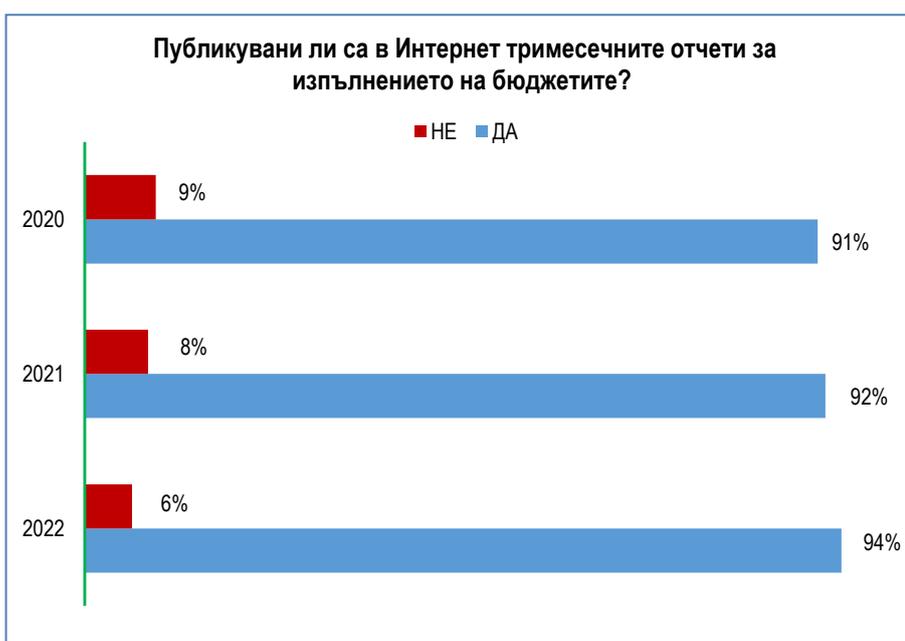


Първостепенни разпоредители с бюджети (ПРБ) са малко над половината от общия брой изследвани институции. Законът за публичните финанси също така задължава първостепенните разпоредители с бюджети (ПРБ) да публикуват ежемесечни и тримесечни отчети за изпълнението на бюджетите си. Това задължение, подобно 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 наблюдаваше постоянно постепенно подобрене в публикуването на тези документи до тази година. С настоящото проучване отбелязваме пренебре-

жим спад с 4 институции при публикувалите своите месечни отчети, стигайки 97% (296 спрямо 300 за миналата година изследвани институции).



При публикуването на тримесечните отчети продължава покачването на броя публикували до 94% (288 институции) – с 2% или 7 институции повече спрямо миналата година.



Специфичния 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.

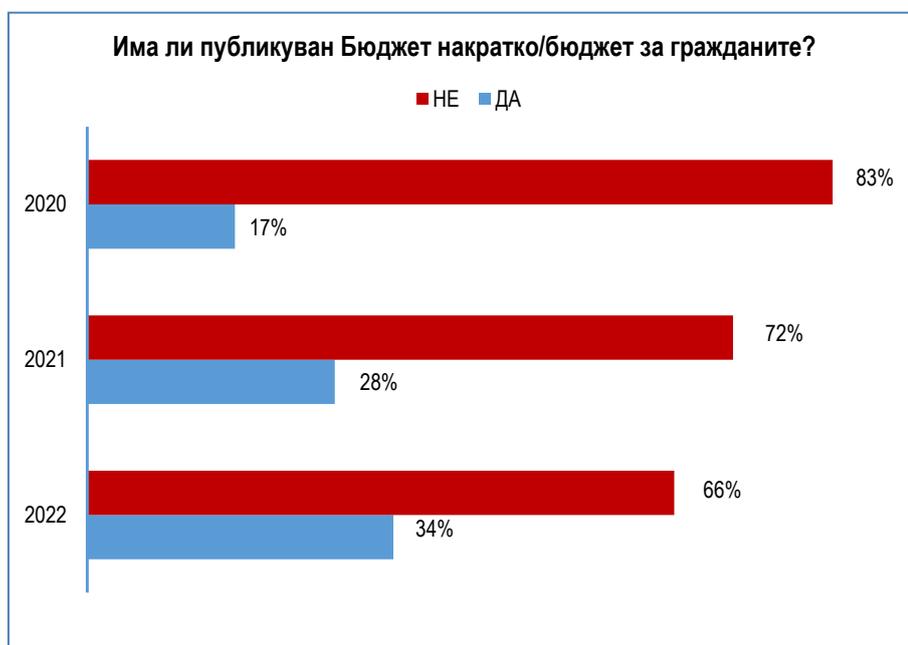


С настоящото проучване отново наблюдаваме постепенен растеж на поканите за публично обсъждане, но пък наблюдаваме известен лек спад на публикуването на самите проекти. През 2021 г. бяхме открили 83% (221) обяви за обсъждане на проекти на общински бюджети и 79% (209) публикувани проекта на бюджети. През 2022 г. констатирахме 86% (227) публикувани покани за обсъждане и 77% (205) публикувани проекти на бюджет за следващата година.

Неголеми изменения в резултатите наблюдаваме и при публикуването на **датата за общественото обсъждане на отчета на общинския бюджет** за предходната година. Там има спад от 3%, достигайки 57% (152) публикувани обяви и 62% (164) публикувани годишни отчети за обсъждане. Тези нива са практически същите като тези от проучването за 2020 г.



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 да 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 на достъпен нетехнически език. Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщят и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как трябва 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 37 повече обяснителни документи за гражданите спрямо 2021 г., т.е. 193 общо или малко над 34% 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.

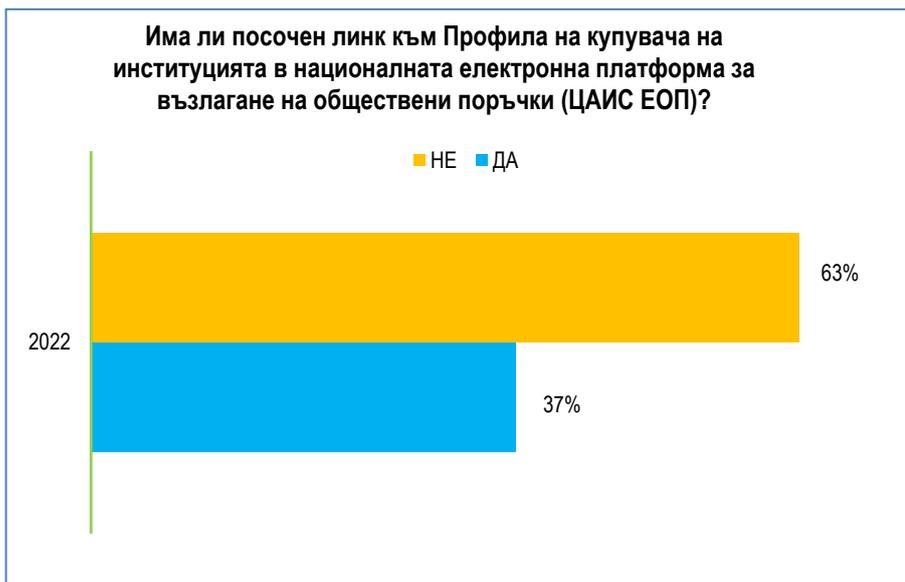
2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

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 комиссиите; и договорите. С измененията на ЗОП от началото на 2021 г. всички възложители на обществени поръчки трябва да поддържат своя „Профил на купувача“ в [Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“](#) (ЦАИС ЕОП). Екипът реши да изследваме и дали институциите са публикували на страниците си препратки към новия „Профил на купувача“ в ЦАИС ЕОП. Също така тази година изследвахме единствено публикуваните документи по ЗОП за 2021 и 2022 г., намиращи се на официалните страници на институциите или в новия „Профил на купувача“ в ЦАИС ЕОП, ако към него има препратка (хипервръзка) от официалната страница на съответната институция.

Практически всички изследвани структури имат публикувана секция „Профил на купувача“. За разлика от миналите години обаче не всички бяха публикували препратка към ЦАИС ЕОП и това доведе до ясно отличаващи се резултати спрямо предходните години, когато по всички въпроси отбелязвахме около или над 85% положителни отговори.



Препратка (линк) към новата платформа за профилите на купувачите намерихме при около 1/3 от всички институции – 37% (211).



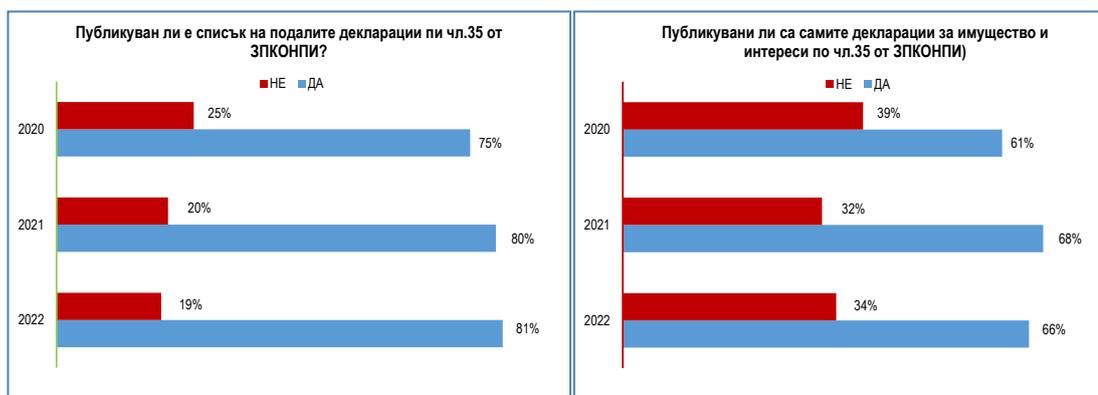
Този резултат обуслови и доста различните данни за намерените публикувани договори при допълнителните условия, посочени по-горе. Тази година отбелязваме едва 39% положителни отговори. Разбира се те не отговарят на реалното публикуване, заради нашата методология тази година.



След бързия преглед на публикуването на някои документи по обществените поръчки преминаваме към секцията, 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. Тази година данните „стагнират“, т.е. няма особена промяна. Тези резултатите също са индикатор за достигане на вероятна точка на насищане. С настоящото проучване отбелязваме, че около 2/3 от институциите са публикували и списъците с лица, подали декларации, и самите декларации. За 2022 г. има слабо повишение спрямо публикуването на списъците спрямо 2021 г. с ок. 1% и са достигнати около 81% или 457 институции, спазили задължението. Самите декларации са публикували близо 2% по-малко администрации или общо 66% (369 спрямо 382 институции за миналата година).



ПРОУЧВАНЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ЗДОИ 2022 ПОЛУЧЕНИ И НЕПОЛУЧЕНИ ОТГОВОРИ

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2022 г., екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до 563 институции. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на информация за общия брой на постановените съдебни решения през 2021 по дела срещу решения по ЗДОИ на институциите, която включва следните данни:

1. *В колко случая съдът е потвърдил решението по ЗДОИ?*
2. *В колко случая съдът е уважил жалбата?*
3. *В колко случая съдът частично е потвърдил решението по ЗДОИ и частично е уважил жалбата?*
4. *В колко случая съдът е присъдил разноски на администрацията? и*
5. *В колко случая съдът е присъдил разноски на жалбоподателя?*

Това е информация, която ПДИ иска от институциите за първи път в рамките на ежегодното проучване на активната прозрачност. Тази информация не се публикува от институциите в детайлите, описани в заявлението. По тази причина, като предпочитана форма на достъп, в заявлението бе посочено само предоставяне на информацията по електронен път. В предходните години, когато искахме информация, която се публикува, посочвахме като алтернативна форма на достъп и предоставянето на информацията чрез посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните.

Отговорили в срок

Институциите, които през 2022 г. отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон са **494**. За сравнение през 2021 бяха **477**, през 2020 г. 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 информация, която институциите имат задължение да публикуват или не.

Институциите, които отговориха след изтичане на срока за отговор са **36**. За сравнение през 2021 г. със закъснение отговориха **61**, през 2020 г. – **68** институции, през 2019 г. – **70**, а през 2018 г. – **69**. Това означава, че за разлика от последните 4 години, в които броят на институциите, отговорили с няколко дни закъснение, беше константа, то тази година те са два пъти по-малко.

През 2022 г. най-дълго закъснелите отговори са на Агенция по заетостта (АЗ) – 61 дни, Министерство на иновациите и растежа (МИР) – 34 дни, Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ (НФЦ) – 11 дни, Община Приморско – 9 дни, Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР) и Община Неделино – 8 дни и т.н.

Институциите, които не отговориха на заявлението, са 33. За сравнение през 2021 г. не отговориха 25 институции, през 2020 г. – 66 институции, през 2019 г. – 44 институции, през 2018 г. – 74. Продължава да е налице позитивна тенденция за спад в броя институции, които не са отговорили на заявлението. Миналата година си обяснявахме този спад с обстоятелството, че за втора поредна година ПДИ искаше идентична информация. Тази година същият спад се обяснява по-скоро с обстоятелството, че голяма част от институциите не са имали дела по ЗДОИ през 2021 г. и за тях беше още по-лесно да отговорят.

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

Министерствата, които през 2022 г. отговориха в срок до 5 дни, са три – Министерски съвет (МС), Министерство на външните работи (МВНР) и Министерство на отбраната (МО). Прави впечатление, че МС за четвърта поредна година отговарят в срок до 5 дни.

Министерствата, които отговориха не толкова бързо, но в рамките на 14-дневния срок по закон са 13: Министерство на електронното управление (МЕУ), Министерство на енергетиката (МЕ), Министерство на здравеопазването (МЗ), 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 правосъдието (МП), Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Министерство на транспорта и съобщенията (МТС), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на финансите (МФ) и Министерство на туризма (МТ).

Министерства, отговорили след изтичане на срока са 3 (точно колкото и миналата година): Министерство на иновациите и растежа (МИР) – 34 дни, Министерство на земеделието (МЗ) – 6 дни и Министерство на икономиката и индустрията (МИИ) – 4 дни.

Министерство на вътрешните работи (МВР) и до ден днешен не са отговорили на заявлението.⁵¹

⁵¹ 5 юли 2022 г.

Предоставяне на исканата информация

Институциите, които през 2022 г. с отговорите на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация, са **528**. За сравнение през 2021 г. пълен достъп до исканата информация осигуриха **518**, през 2020 г. – **448** институции, през 2019 г. – **510** институции, а през 2018 – **475** институции. След спада от по-миналата година отново е налице тенденция за увеличение на броя институции, осигурили пълен достъп до исканата информация

През 2022 г. отчитаме само един отказ да бъде предоставен достъп до исканата информация. Също като миналата година, когато единствено Държавен фонд „Земеделие“ отказа. Този път отказът е на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК). Същият показва очевидно непознаване на ЗДОИ и е по-скоро комичен, тъй като в него се твърди, че информацията не е обществена и попада в обхвата на ограничението за подготвителната информация с несамостоятелно значение, а това са две взаимоизключващи се твърдения.

Уведомяване на заявителя за регистрация на заявлението

Следва да се отбележи, че през 2019 г. 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 уведомиха заявителя за регистрацията на заявлението му.

През 2020 г. тази тенденция се запази, след като от всичките **496** институции, които отговориха на заявлението, отново само **50** институции уведомиха заявителя за регистрацията на заявлението му. През 2021 г. отчетохме значителен ръст в броя институции, които са уведомили заявителя за регистрацията на заявлението – **123**. През 2022 г. тези институции са **103**, което е добре в сравнение с миналата година, но не и на фона на общия брой институции, до които заявлението е подадено.

Отговор с решение или празен имейл

427 институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. За сравнение през 2021 г. бяха **454**, през 2020 г. – **410**, а през 2019 г. – **405**. Това означава, че отново в почти **100** случая информацията е предоставена без решение, но пак е налице трайна тенденция за почти еднакъв брой институции, които предоставят достъп до исканата информация с решение и тези, които направо я изпращат.

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

И през 2022 г. 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, институциите, 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, че в предишни години екипът ни целеше единствено да проучи как отговарят институциите на електронни заявления, поради което нито обобщавахме, нито анализирахме информацията, която ни е предоставена в рамките на проучването. Тази година ще изготвим обобщение и кратък анализ на предоставената ни информация, което ще публикуваме в следващия брой на бюлетина на ПДИ. Надяваме се, че тези обобщени данни ще бъдат полезни в евентуалните дискусии и дебати за връщане на втората инстанция по делата по ЗДОИ.

ПРАВНА ПОМОЩ

Обща характеристика

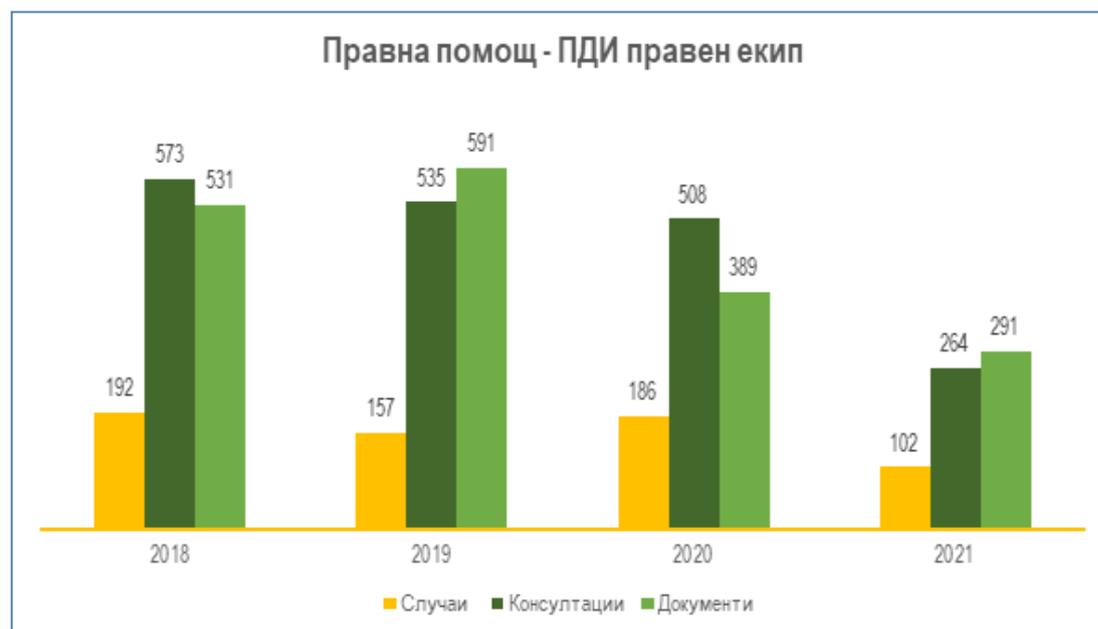
През 2021 г. предоставянето на правна помощ продължи да е сред приоритетните дейности за ПДИ. В някои от постъпилите случаи ПДИ оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория случаи помощ бе оказана след отказ за предоставяне на информация. Съществена част от правната помощ е и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявители, обърнали се за съдействие към организацията.

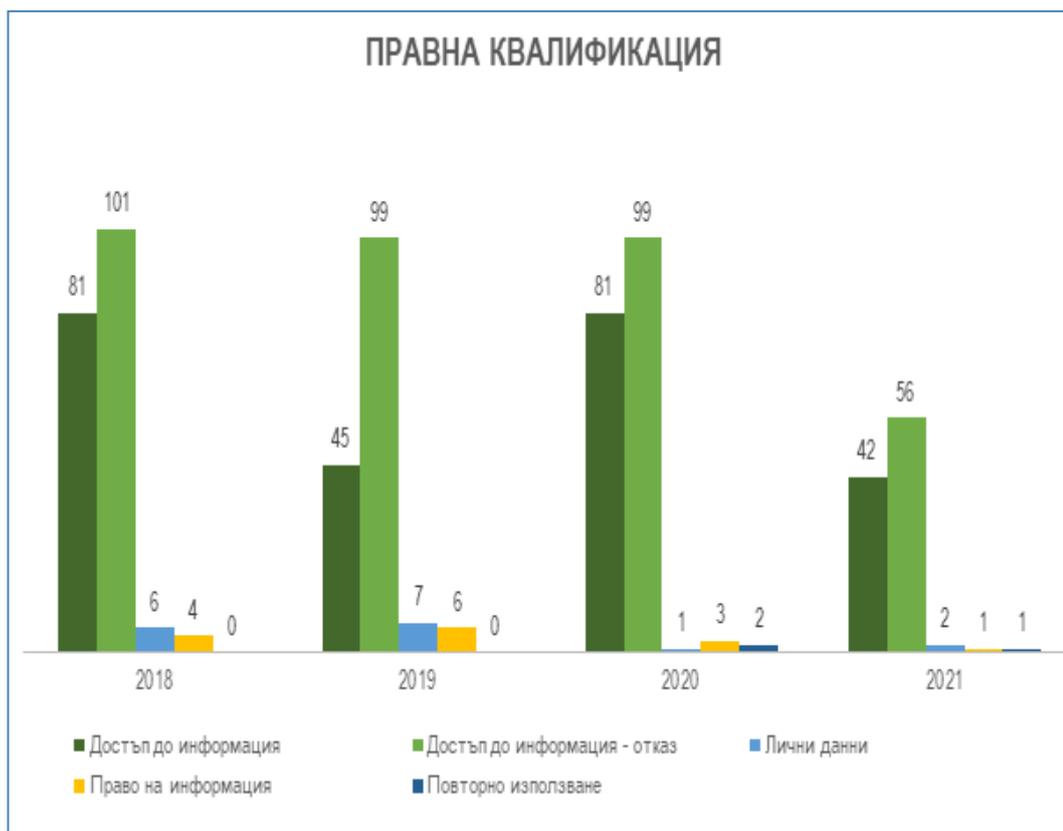
Постъпили случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари – декември 2021, са 102. Търсещите информация са ни потърсили в офиса (по изключение) и по правило по e-mail или телефон.

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

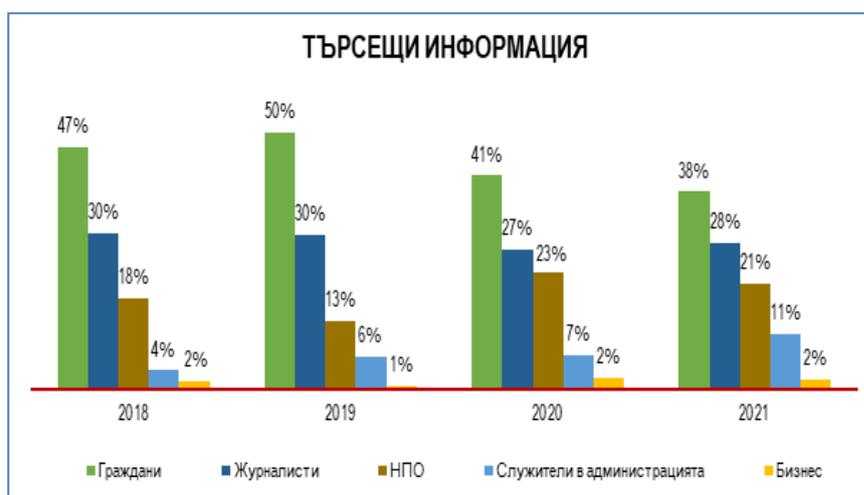
- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ – 92;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – 10.





Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2021 г. най-много консултации са предоставени на граждани – **36** случая. На второ място са журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ – **29** случая. От неправителствени организации са постъпили **21** случая. В 6 случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията, в **5** от общински съветници, в **2** от представители на бизнеса и др.

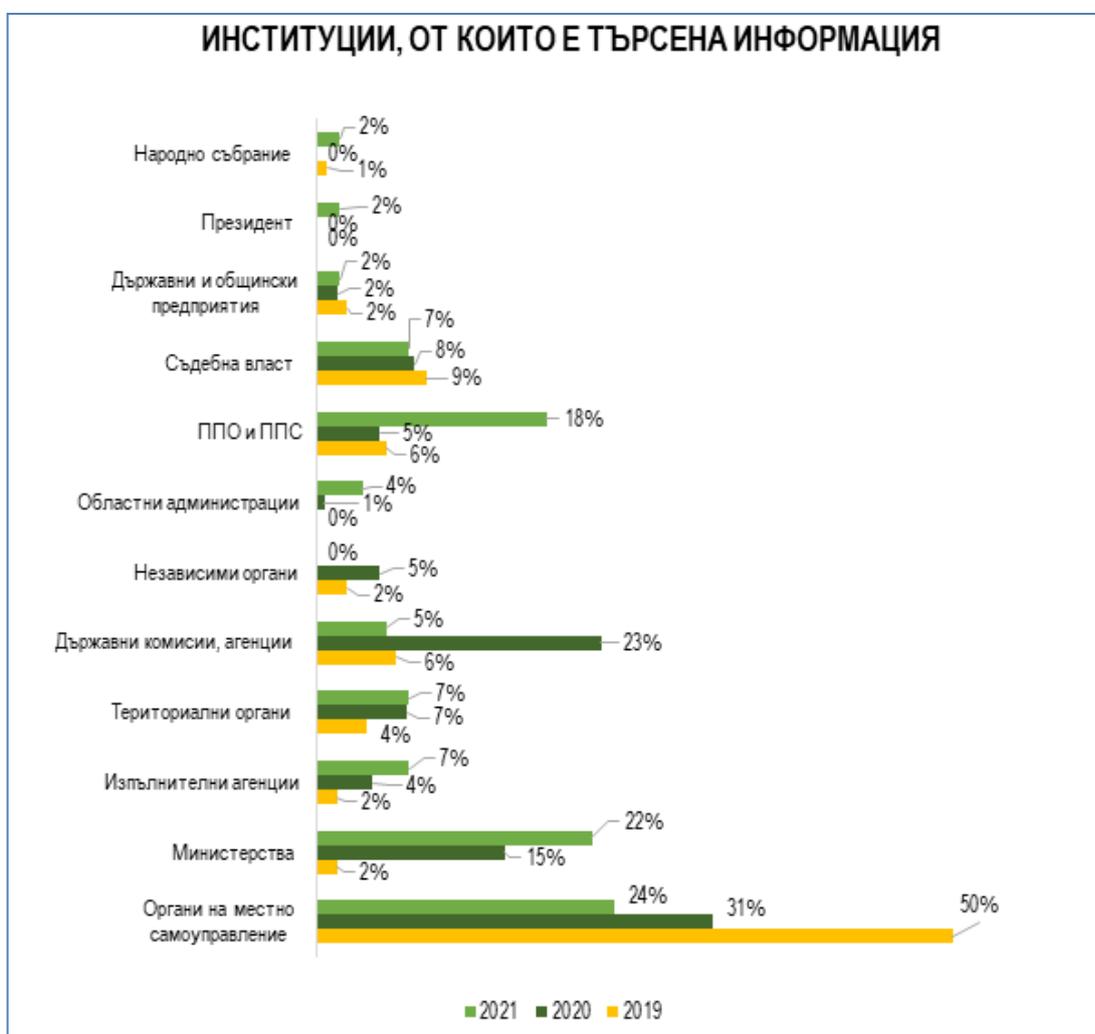


От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) – **26**, централни органи на изпълнителната власт – **22**, и държавни институции, създадени със закон – **20**.

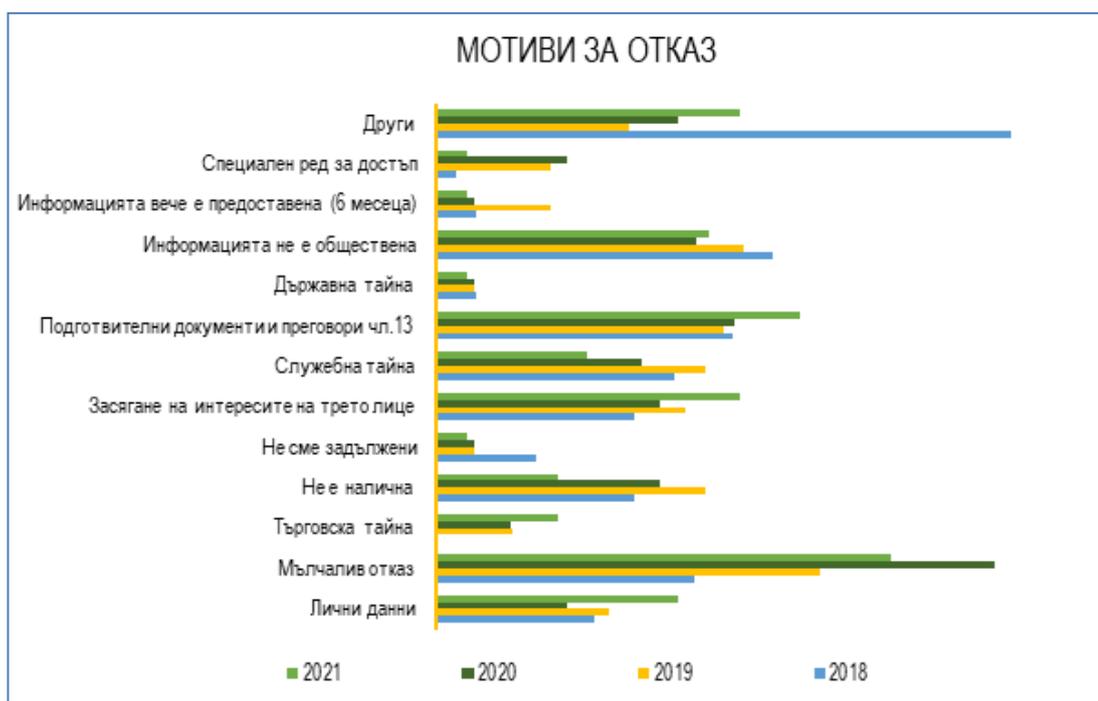
По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт – **4**, публичноправни субекти и организации – **7** случая, от органите на съдебната власт – **10** и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани **2** 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 2021 г. отново преобладават мълчаливите откази – **15** случая. На второ място са отказите с мотив, че информацията има подготвителен характер и няма самостоятелно значение – **11**. На трето място са отказите, в които се твърди, че исканата информация засяга интересите на трето лице – **10**. Почти толкова са и отказите с мотив лични данни – **8**. На следващо място са отказите, в които се твърди, че исканата информация не е обществена – **9**. В **5** случая мотивът за отказ е бил служебна тайна, в **4** търговска тайна и др.



Характерни особености

Запазва се тенденцията към намаляване на консултираните случаи – за 2021 те са **102**. За сравнение **186** за 2020 (**157** за 2019, **192** за 2018, **215** за 2017).

Остава висок броят на консултациите по постъпилите случаи – за 2021 те са **264**. За сравнение за 2020 те са **457**, за 2019 са **535**, за 2018 са **573**, докато през 2017 бяха **525**.

И през 2021 е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление и централните органи на изпълнителната власт.

През изтеклата година се запазва тенденцията за относително висок брой на мълчаливите откази.

Друга очевидна тенденция е, че за разлика от предходни години, когато спадът на общия брой случаи не се отразяваше особено на количеството предоставени консултации от екипа на ПДИ, то през тази година броят консул-

тащи е намалял почти наполовина. Обстоятелство, което може да се обясни с пандемията от COVID-19 и затруднения достъп до институции и офиси на място.

Интересно също така е, че клиентите търсят нашата правна помощ все по-често, след като вече са подали заявление и са получили отговор по него. Това означава, 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.

Области на търсене на информация

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.

СЪДЕБНИ ДЕЛА

Статистика

През 2021 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 2021 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо **59** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**21** – по случаи на граждани, **14** – на НПО, **21** – на журналисти, **2** – на политическа партия и **1** – на фирма).

През 2021 г. правният екип на ПДИ е изготвил общо **44** жалби. Първоинстанционни жалби – **40** (Административен съд София-град – **31** и Административни съдилища в страната – **9**) и частни жалби – **4**.

От изготвените **40** първоинстанционни жалби – **28** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **12** срещу мълчалив отказ.

През 2021 г. в **44** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ е изготвил **15** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени **43** съдебни акта (**38** решения и **5** определения) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд – **2**, Административен съд – София град – **33** и Административни съдилища в страната – **8**).

В **34** случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в **8** случая в полза на администрацията. В **1** случай съдът се е произнесъл частично в полза на търсещия информация и частично в полза на администрацията.

Сред по-значимите дела през годината бяха тези на Българския институт за правни инициативи (БИПИ) срещу няколко болници за това как се разходват държавните средства, отпуснати за борба с COVID-19. Делата на Спас Спасов (в. „Дневник“) срещу Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) и „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД („ТСВ“ ЕАД) за разходването на близо 400 млн. лв. държавни средства за удълбочаване на каналите на Пристанище „Варна“. Делата на Таня Петрова (в. „Сега“) и Мила Чернева (в. „Капитал“) срещу „Автомагистрала“ ЕАД за договорите и изплатените суми за изграждане на Автомагистрала „Хемус“. Делото на Мила Чернева (в. „Капитал“) срещу Държавната консолидационна компания (ДКК) за договорите с „Монтажи“ ЕАД за ремонт на язовири. Делото на Кра-

сен Николов (Mediapool) срещу Министерство на правосъдието (МП) за списък на лицата, получили българско гражданство по заслуги. Делото на Доротея Дачкова (в. „Сега“) срещу ВКП за списъка на делата, които прокуратурата е изпратила или ще изпрати до Европейската прокуратура.

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. 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.
2. Несъгласието на трето засегнато лице не може да обоснове отказ за предоставяне на информация, когато е налице надделяващ обществен интерес за разкриването ѝ. Изричният отказ на третото лице не обуславя автоматично отказ за предоставяне на обществена информация. Задължението за предоставяне остава, ако е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията.
3. Несъгласието на трето засегнато лице е ирелевантно, когато самото то е задължен субект по ЗДОИ.
4. Недопустимо е без надлежна обосновка органът да изключва действието на оборимата законова презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес.
5. 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.
6. 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.
7. 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.

8. За да е налице основателен отказ с мотив, че информацията вече е била искана в рамките на предходните 6 месеца, то следва предходното заявление да е било удовлетворено.
9. Налице е надделяващ обществен интерес за предоставяне на информация за контрола върху строителството, тъй като незаконното строителство може да бъде опасно за живота и здравето на гражданите и нарушава правото им на безопасна и екологична градска среда.
10. Мълчаливият отказ по ЗДОИ винаги е незаконосъобразен.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2021 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.

Понятието „обществена информация”

С решение⁵² от 26 април АССГ отмени отказ на кмета на Община Царево да предостави копия от няколко свои заповеди и справка за издадените разрешения за строеж в местността „Поляните”, с. Синеморец. Информацията е поискана от Марта Георгиева (София), а отказът на кмета е с мотив, че информацията не е обществена по ЗДОИ, не засяга обществен интерес и е издадена в интерес на трети частни лица. Съдът приема, че в случая поисканата информация касае застрояване по черноморското крайбрежие и попада в приложното поле на ЗДОИ. 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 на административния орган, че следвало заявителят да го обоснове, е неоснователно. Решението е окончателно.

С решение⁵³ от 27 април АССГ отмени отказ на Министерство на финансите (МФ) да предостави информация за предмета на арбитражното дело, заведено от ЧЕЗ срещу България за продажбата на ТЕЦ-Варна пред Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове във Вашингтон, САЩ. Информацията е поискана от Политическа партия „Движение Да България”, а отказът на директора на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване” в МФ е с мотив, че информацията е конфиденциална и ЗДОИ е неприложим. Съдът приема, че директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване” в МФ се е позовал само на правилата, урежда-

⁵² Решение № 2795/26.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.г. № 11501/2020 г., съдия Антони Йорданов

⁵³ Решение № 2819/27.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по а.г. № 11635/2020 г., съдия Луиза Христова

щи воденото арбитражно производство, с твърдението, че изискват конфиденциалност. Този аргумент би бил относим, ако жалбоподателят бе поискал достъп до информацията от самия арбитраж. В случая обаче той иска информацията от министъра на финансите, който е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, и няма друг ред, по който да я получи. Решението е окончателно.

С решение⁵⁴ от 25 май АССГ отмени мълчалив отказ на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) да предостави копие от бизнес-плана на ТЕЦ „Варна“. Информацията е поискана от Политическа партия „Движение Да България“, а КЕВР не се произнася в 14-дневния срок. В писмени бележки по делото КЕВР развиват довод, че исканата информация не се отнася до обществения живот в Република България, тъй като касае дейността на ТЕЦ „Варна“, а не на КЕВР. Съдът обаче посочва, че обществена информация по смисъла на закона е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Предвид факта, че административният орган именно на база предоставения от ТЕЦ „Варна“ бизнес-план издава решение за неговото одобряване, съответно подновяване на лиценза, то същият неминуемо има отношение към дейността на регулатора. Решението е окончателно.

С решение⁵⁵ от 30 юни АССГ отмени отказ на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) да предостави информация за всички дела относно измами с т.нар. „къщи за тъщи“ и материалния интерес по всяко дело. Информацията е поискана от Николай Неделчев (София), а отказът е с мотив, че ДФЗ не разполага с информацията, която да е систематизирана по критериите, посочени от заявителя. Съдът приема, че търсената информация в случая е служебна обществена информация по своя характер и дава възможност на жалбоподателя да си състави собствено мнение за дейността на ответника по разходване на средства от европейски фондове в процедури, по които са констатирани нередности, и защитата на актовете на ДФЗ пред съда. Задълженият субект следва да предостави исканата информация във вида, в който е създадена и се съхранява при него, като систематизирането на информацията, с която разполага, не представлява съставяне на нов документ. Следователно спорният по делото въпрос е дали ответникът разполага с исканата информация, систематизирана по критериите, посочени в заявлението за достъп до обществена информация. Съдът стига до извод, че ответникът разпо-

⁵⁴ Решение № 3373/25.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 11360/2020 г., съдия Веселина Женаварова

⁵⁵ Решение № 4268/30.06.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по а.г. № 3849/2021 г., съдия Луиза Христова

лага с исканата информация, систематизирана по критериите, посочени от заявителя, като няма пречка същата да бъде предоставена не под формата на един, а на два списъка, в случай, че се съдържа в два отделни регистъра. Решението е окончателно.

С решение⁵⁶ от 25 октомври Административен съд – Благоевград отмени отказ на кмета на Община Благоевград да предостави информация за дейността на новосформирана общинска комисия, която трябва да изготви списък на всички спорни имоти, които към момента се ползват като зелени площи, паркове, алеи, паркинзи и т.н., и по общ устройствен план са с предназначение за строителство, но към момента нямат одобрени ПУП-ове. Информацията е поискана от Наталия Димитрова (Блулинк), а отказът на кмета е с мотив, че исканата информация не представлявала обществена такава. Съдът приема, че исканата информация безспорно е свързана с обществения живот в страната и предоставянето ѝ ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение по така поставените въпроси, свързани с устройството на територията, с разрешаването и контрола на строителството и частично с управлението на общинската собственост относно имотите общинска собственост. Решението е окончателно.

С решение⁵⁷ от 22 ноември АССГ отмени отказ на Върховна касационна прокуратура (ВКП) да предостави достъп до списъка на делата, които прокуратурата е изпратила или ще изпрати до Европейската прокуратура (ЕППО). Информацията е поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“), а отказът на ВКП с мотив, че тази информация попада в обхвата на следствената тайна и от нея гражданите не могат да си съставят мнение за дейността на задължения субект. Съдът намира за незаконосъобразен мотивът на ВКП, че за достъп до информация за делата, изпратени на Европейската прокуратура, е приложима процедура по специален закон – чл. 198 от НПК. Съдът приема за основателни доводите на жалбоподателя, че по същество се иска информация от регистър на заведени преписки, които по преценка на съответната прокуратура могат да се изпратят или са изпратени на ЕППО. Не се иска достъп до информация по съществуването на преписките. Системата за регистриране на ВКП налага към досъдебните производства или прокурорски преписки да има и съответстващ им регистрационен номер. Регистрите са достъпни, освен ако не се въведе законодателно изискване информацията за изпратени към ЕППО прокурорски преписки да се засекрети, но органът не се опира на законодателна уредба, а бланкетно предлага и прилага разпоредбата на чл.

⁵⁶ Решение № 1813/25.10.2021 г. на Административен съд – Благоевград по а.г. № 620/2021 г., съдия Димитър Думбанов

⁵⁷ Решение № 6882/22.11.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.г. № 6326/2021 г., съдия Стефан Станчев

198 от НПК. Мотивите на съда завършват с довода, че от информацията, достъпът до която се иска, е възможно да се направят изводи за задължения субект – функционирането на ВКП и неговата администрация. Решението е окончателно.

Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение⁵⁸ от 26 март АССГ отмени отказ на Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) да предостави информация за проведените проверки и резултати от лабораторни изследвания за разпространението на COVID-19 във фермите за норки. Информацията е поискана от Сдружение „Кампании и активизъм за животните в индустрията“ (КАЖИ), а БАБХ провежда процедура за търсене на съгласие от трети засегнати лица (две фирми, които стопанисват ферми за норки), в която получава съгласие от едната фирма и отказ от другата. Съответно гл. секретар на БАБХ предоставя информация за едната проверявана ферма и отказва за другата, с мотив търговска тайна и липса на съгласие от трето засегнато лице. Съдът обаче приема, че изричният отказ на третото лице не обуславя автоматично отказ за предоставяне на обществена информация. Задължението за предоставяне остава, ако е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. За съда е несъмнено, че чрез поисканата информация ще се повиши прозрачността и отчетността на дейността на БАБХ пред обществото, а и в мотивите към оспореното решение не са изложени никакви съображения, които да опровергават законовата презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес. Решението е окончателно.

С решение⁵⁹ от 11 май АССГ отмени отказ на „Автомагистрали“ ЕАД да предостави информация за договорите, сключени от „Автомагистрали“ ЕАД с трети лица за изграждането на участъци от Автомагистрала „Хемус“ и укрепване на обекти от републиканската пътна мрежа, засегнати от геодинамични процеси и явления. Информацията е поискана от Таня Петрова (в. „Сега“), а изп. директор на „Автомагистрали“ ЕАД предоставя частичен достъп до обобщена справка за общите три авансови плащания по трите основни договора между Агенция „Пътна инфраструктура“ и „Автомагистрали“, но отказва достъп до списъка на всички сключени договори между „Автомагистрали“ и реалните изпълнители с мотив, че е налице изрично несъгласие от трети засегнати лица. Съдът приема, че задълженият субект е следвало да

⁵⁸ Решение № 1969/26.03.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав по а.г. № 1152/2021 г., съдия Антоанета Аргирова

⁵⁹ Решение № 3032/11.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 1014/2021 г., съдия Миглена Николова

изследва въпроса дали в случая не е налице надделяващ обществен интерес, който преодолява несъгласието на трети лица. Решението е окончателно.

С решение⁶⁰ от 19 юли АССГ отмени отказ на Инспектората към Висшия съдебен съвет – (ИВСС) да предостави пълен достъп до преписките от три проверки по сигнали срещу председателя на ВКС – Лозан Панов. Информацията е поискана от Николай Неделчев (София), а отказът на ИВСС е с мотив, че информацията засяга интересите на трети лица, които са изразили изрично несъгласие за предоставянето ѝ. Съдът приема, че е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп до исканата информация и посочва, че ответникът неправилно е приел, че търсената информация не е от надделяващ обществен интерес поради това, че при извършените проверки не са установени данни за корупция или злоупотреба с власт по отношение на проверявания субект – председателят на ВКС. В случая с търсената информация жалбоподателят цели да си състави мнение именно относно прозрачността и отчетността на ИВСС, като задължен субект по ЗДОИ, а не относно дейността на председателя на ВКС. Това точно и ясно е посочено в заявлението за достъп до обществена информация и е потвърдено в съдебното заседание. ИВСС като орган, натоварен с правомощия да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на магистрати, както и да извършва проверки относно образуването и движението на съдебните дела, дължи на обществеността прозрачност и отчетност за дейността си. В заключение, съдът отбелязва, че при наличието на надделяващ обществен интерес не е необходимо съгласие на засегнатите трети лица съгласно чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Решението е окончателно.

С решение⁶¹ от 1 октомври Административен съд – Варна отмени отказ на „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД („ТСВ“ ЕАД) да предостави копия от договорите с подизпълнители, сключени във връзка със споразумението между Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) и „ТСВ“ ЕАД за удълбочаване на каналите на Пристанище „Варна“. Информацията е поискана от Спас Спасов (в. „Капитал“), а отказът на директора на „ТСВ“ ЕАД е с мотиви, че информацията представлява търговска тайна и засяга интересите на трето лице – ДППИ, което е изразило изрично несъгласие за предоставяне на исканата информация. Съдът намира за незаконосъобразен отказа с мотив несъгласие на трето лице, тъй като ТСВ“ ЕАД и ДП „Пристанищна инфраструктура“ са задължени субекти по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът посочва, че поисканата обществена информация

⁶⁰ Решение № 4822/19.07.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.г. № 1141/2021 г., съдия Татяна Жилова

⁶¹ Решение № 1214/01.10.2021 г. на Административен съд – Варна, VII състав по а.г. № 1336/2021 г., съдия Йордан Димов

не представлява търговска тайна, предвид бюджетната издръжка на ДППИ и управляваното от двата задължени субекта по ЗДОИ държавно имущество, включително публични средства. Решението е окончателно.

С решение⁶² от 15 октомври АССГ отмени решение на БАБХ за предоставяне на копия (със заличавания) от протоколи от проверка за разпространението на COVID-19 във ферма за норки. Информацията е поискана от Сдружение „Кампании и активизъм за животните в индустрията“ (КАЖИ), а от БАБХ предоставят протокола от проверката, но със заличени имената на извършилия проверката, проверявания обект и част от констатациите. Мотивът за заличаванията е изрично несъгласие за предоставяне на информацията от страна на третото засегнато лице – фермата за норки. Съдът посочва, че в случая с оглед характера на исканата информация следва да се приеме, че независимо от отказа на трето лице исканата обществена информация следва да бъде предоставена в пълен обем, без заличаване на данни в предоставените документи при наличието на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, тъй като чрез предоставянето на исканите сведения гражданите могат да си съставят мнение за дейността на задължения субект, ще се повиши прозрачността и отчетността на същия, ще се гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения от задължения субект. Надделяващ обществен интерес има винаги, когато чрез искания достъп се търси постигането на определени, посочени в закона цели. Освен това заличените данни не могат да се приемат за „търговска тайна“ по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ тъй като не са факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност на субекта – трето лице. Същите дават информация кога, по отношение на кой субект колко проби са извършени. Решението е окончателно.

Защита на интересите на трето лице

С решение⁶³ от 18 май Административен съд – Варна отмени отказ на „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД („ТСВ“ ЕАД) да предостави справка за договорите с подизпълнители и копия от договорите с подизпълнители, сключени по споразумение между Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) и „ТСВ“ ЕАД за удълбочаване на каналите на Пристанище Варна. Информацията е поискана от Спас Спасов (в. „Капитал“), а отказът на директорът на ТСВ е с мотиви, че исканата информация представлява търговска тайна и засяга интересите на трето лице – ДППИ, което е изразило изрично несъгласие за предоставяне. Съдията приема, че както

⁶² Решение № 5814/15.10.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 52 състав по а.г. № 4416/2021 г., съдия Силвия Димитрова

⁶³ Решение № от 18.05.2021 г. на Административен съд – Варна, XXI състав по а.г. № 2719/2020 г., съдия Стоян Колев

ДППИ, така и „ТСВ“ ЕАД са публични организации по смисъла на §1, т. 4, б. "а" и б. "в" ДР ЗДОИ, вр. 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. Поисканата със заявлението информация е обществена по определението, дадено в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като предвид бюджетната издръжка на ДППИ и предвид че същата касае изразходване на публични държавни средства от двата задължени субекта, тя се определя като свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Качеството на публични организации на ДППИ и „ТСВ“ ЕАД ги приравнява на задължени субекти по чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ за осигуряване на достъп до създаваната и съхранявана от тях обществена информация, поради което ДППИ не се явява трето лице, чието съгласие е би било необходимо за представяне на поисканата обществена информация, съгласно чл. 31, ал. 5 ЗДОИ. Решението е окончателно.

С решение⁶⁴ от 17 юни АССГ отмени отказ на Национален фонд „Култура“ (НФК) да предостави информация за получените и одобрени проекти по „Едногодишна програма за подкрепа на частни професионални организации в областта на изкуствата“. Информацията е поискана от „Аванпост“ ЕООД, а отказът на заявлението от директора на НФК е с мотиви, че информацията засяга интереси на трети лица и има подготвителен характер. Съдът приема, че в случая е налице надделяващ обществен интерес и исканата информация, със заличени лични данни на третите лица, следва да бъде предоставена. Под обществен интерес в случая на ЗДОИ следва да се разбира интересът на обществото да защитава и отстоява своите права и свободи от неблагоприятни за него управленски решения. Целта на закона е да създаде условия за прозрачни и видими за обществото действия и решения на задължените субекти, като по този начин обществото следи отблизо и оценява тяхната работа. С постановения отказ се нарушава целта на закона – да се осигури възможност на обществото да си състави мнение относно редовността, законосъобразността и целесъобразността на решенията на УС на НФК. Решението е окончателно.

С решение⁶⁵ от 19 октомври АССГ отмени отказ на Министерство на правосъдието (МП) за информация за лицата, които са получили българско гражданство за особени заслуги от 2005 година досега, както и информация за

⁶⁴ Решение № 4006/17.06.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав по а.г. № 653/2021 г., съдия Весела Николова

⁶⁵ Решение № 5904/19.10.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.г. № 3935/2021 г., съдия Стефан Станчев

техните особени заслуги към България. Информацията е поискана от Красен Николов (Mediarool), а отказът е с мотиви, че тази информация представлява защитени лични данни, поради което същата няма характер на обществена информация и не следва да се предоставя по реда на ЗДОИ. Съдът намира, че исканата информация има характер на обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, тъй като е свързана с обществения живот и може да послужи за съставяне на мнение относно дейността на органа във връзка с изпълнение на негови законови правомощия по предоставяне на българско гражданство на лица с особени заслуги към България. След като прави кратък анализ на процедурата за предоставяне на гражданство по заслуги, съдът стига до извод, че е обществена и информацията за условията, които са били изпълнени от лицата, получили гражданство по заслуги – информация за времето, в което тези лица са пребивавали в страната, каква дейност са развивали, съответно дала ли е тази дейност съществен икономически резултат, което е доказателство за техния личен принос към икономиката в страната. Мотивите на съда завършват с извода, че исканият списък за лицата, които са получили българско гражданство за особени заслуги от 2005 г. досега, както и информация за техните особени заслуги към България, е следвало да бъде предоставена на заявителя, при спазване на изискванията на закона, а именно невъзможност за пълната им идентификация, чрез прикриване на индивидуализиращите данни за всяко едно от тях. Решението е окончателно.

С решение⁶⁶ от 27 октомври АССГ отмени отказ на СО да предостави информацията за трафика от моторни превозни средства (МПС) по постоянно наблюдаваните кръстовища в столицата. Информацията е поискана от Сдружение „За земята – достъп до правосъдие“, а отказът на зам.-кмета на Столична община (СО) по Направление „Транспорт и градска мобилност“ е с мотив, че е изразено изрично несъгласие от третото лице – „Трафик Менеджмънт София“ ДЗЗД. Съдът приема, че в конкретния случай се касае за информация, която безспорно представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), поради което приложим е специалният ЗООС, а за неуредените в този закон въпроси, както и по силата на препаращите норми в него – ЗДОИ. В конкретния случай в оспорваното решение не става ясно кое от основанията на чл. 20 от ЗООС е мотивирало органа да постанови отказ от предоставяне на търсената информация. Не е извършена каквато и да било преценка дали третото лице има някакви законово защитени интереси и дали те надделяват над принципа на прозрачността и на достъп до информация за околната среда. По никакъв начин е отчетен и мотивиран общественият интерес от разкриването на

⁶⁶ Решение № 6113/27.10.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 5763/2021 г., съдия Полина Величкова

търсената информация, като в тази връзка е пренебрегнато изцяло задължението по чл. 20, ал. 4 от ЗООС. Липсват каквото и да било мотиви защо ответникът приема, че не е налице обществен интерес от предоставяне на исканата информация. Решението е окончателно.

Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение⁶⁷ от 23 февруари АССГ отмени отказ на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) да предостави информация за дейността на ДНСК по контрола върху строителството на строежите от първа, втора и трета категория в периода от 1 януари до 30 юни 2020. Информацията е поискана от Радослав Чалев (София), а отказът на гл. секретар е с мотив, че исканата информация е служебна и достъпът до нея е ограничен на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, а и в нея се съдържат лични данни, които са защитени. Съдът приема, че контролът върху строителството обосновава надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, тъй като незаконното строителство може да бъде опасно за живота и здравето на гражданите и нарушава правото им на безопасна и екологична градска среда, поради което прозрачността и отчетността на контролния орган е от съществено значение за обществото. Съгласно императивната разпоредба на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес. Съдът приема за неоснователен и довода на ДНСК, че предоставянето на търсената информация би нарушило личните данни на трети лица. Решението е окончателно.

С решение⁶⁸ от 15 март Административен съд – Разград отмени отказ на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) да предостави информация за 5 (пет) броя сертификати по Закона за биологичното разнообразие (ЗБР), издадени на 27 юли 2020 от МОСВ на „Феста делфинариум“ ЕООД за делфините в Делфинариума във Варна. Информацията е поискана от Радмила Ковачева (гр. Исперих), а МОСВ провежда процедура за търсене на съгласие от трето лице - „Феста делфинариум“ ЕООД, но не получава отговор със становище дали дружеството е съгласно или не да се предостави достъп до исканата информация. След това гл. секретар на МОСВ отказва достъп до исканата информация с мотив, че сертификатите представляват информация, свързана с оперативна подготовка на актове на министъра на околната среда и водите, която няма самостоятелно значение (основание за отказ по чл. 13,

⁶⁷ Решение № 1126/23.02.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.г. № 10790/2020 г., съдия Татяна Жилова

⁶⁸ Решение № 26/15.03.2021 г. на Административен съд – Разград по а.г. № 23/2021 г., съдия Светла Робева

ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът приема, че отказът за предоставяне на поисканата информация е незаконосъобразен. Жалбоподателката е поискала копия от пет сертификата, които по реда на чл. 80 - 85 от Закона за биологичното разнообразие се издават от министъра на околната среда и водите или оправомощено от него длъжностно лице. Тези сертификати удостоверяват произхода на защитени видове и удостоверяват изключение от забраните, въведени с разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от Регламент (ЕО) № 338/97 за защита на видовете от дивата фауна и флора чрез регулиране на търговията с тях. Неоснователно административният орган се е позовал на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. Посоченото основание за ограничаване на достъпа е налице, когато служебната информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). Поисканите сертификати нямат спомагателен, консултативен, обслужващ характер, а са самостоятелни волеизявления на административен орган, удостоверяващи конкретни факти с правно значение. Те са крайни актове, издадени след провеждане на процедурата по чл. 83 – чл. 84 от ЗБР. Решението е окончателно.

С решение⁶⁹ от 19 май Административен съд – Варна отмени отказ на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави копие от документ, издаден от директора на АСП през декември 2020 г. и съдържащ указания за прилагане на Закона за социалното подпомагане. Информацията е поискана от Боряна Котенко (Варна), а директорът на АСП отказва с мотив, че информацията не е обществена по смисъла на ЗДОИ, има изцяло вътрешно-служебен характер и няма самостоятелно значение. Съдът приема, че от мотивите на оспореното решение не може да се направи извод, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актове на АСП и като такава няма самостоятелно значение, липсва и позоваване на чл. 13 от ЗДОИ. В писмото органът не е посочил, дали исканите указания съдържат мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации, необходими за конкретен акт на АСП. Посочено е, че исканият документ има несамостоятелен характер, без каквито и да е мотиви за това. Съдът приема, че в случая е налице презумпция за надделяващ обществен интерес от предоставяне на достъп до исканата информация, която не е оборена от задължения субект. Решението е окончателно.

С решение⁷⁰ от 16 юни АССГ отмени отказ на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) да предостави копие от последния доклад от проверка на със-

⁶⁹ Решение № от 19.05.2021 г. на Административен съд – Варна, XXII състав по а.г. № 724/2021 г., съдия Янка Ганчева

⁷⁰ Решение № 3952/16.06.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.г. № 2681/2021 г., съдия Миглена Николова

тоянието на мост над река Владайска, в участъка между Княжево и Владая. Информацията е поискана от Драгомир Гелев (София), а отказът на председателя на УС на АПИ е на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ – подготвителен документ с несамостоятелно значение. Съдът намира, че информацията, съдържаща се в доклада, изготвен от Института по пътища и мостове към АПИ няма характера на мнения и препоръки, изготвени от или за органа. Безспорен е фактът, че докладът, сам по себе си дава информация за дейността на агенцията и нейните структурни звена, касаеща работата им по подобряване експлоатационното състояние на съоръжението и същата не представлява мнения, становища или препоръки на органа, а е конкретно установена. Търсената със заявлението информация напълно отговаря на целта на ЗДОИ, а именно да се осигури широка информираност на гражданите и достъп до сведения, които се създават и съхраняват от държавните органи, органите на местното самоуправление и публично-правните субекти във връзка с тяхната работа, като при това се предостави възможност на заявителя да си състави мнение за осъществяваната от тези субекти дейност. В допълнение, правното основание, на което се е позовал Председателя на УС на АПИ, изисква кумулативното наличие и на двата елемента от фактическия състав на нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ – информацията да е свързана с оперативната подготовка на актовете и да няма самостоятелно значение. Нито едно от двете условия не е осъществено, за да се подкрепи извода на ответната страна. Решението е окончателно.

С решение⁷¹ от 2 юли АССГ отмени отказ на ДНСК да предостави копия от актовете за спиране на строежа на „Алепу Вилудж“ и за налагане на санкции на строителя. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“), а отказът на гл. секретар на ДНСК е с мотиви, че исканата информация няма самостоятелно значение. Съдът намира аргумента на ответника, че исканата информация има подготвителен характер и несамостоятелно значение, за изцяло неправилен и изведен в противоречие с нормата на материалния закон. Исканата обществена информация се отнася до издадени индивидуални административни актове от началника на РДНСК - Бургас по чл. 224 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), с които е спряно изпълнението и е забранен достъпа до строеж „Алепу Вилудж“. Касе се за административни актове със самостоятелно значение, които актове пряко и непосредствено създават правни задължения за изпълнителя на строежа. Издадени наказателни актове и постановления по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), с които на строителя и инвеститора са наложени имуществени санкции, също представляват актове със самостоятелно правно

⁷¹ Решение № 4377/02.07.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.г. № 9942/2020 г., съдия Десислава Корнезова

значение и под никаква форма не могат да се определят като мнения, становища, анализи, доклади, справки и т.н. Напротив касае се за актове, които се постановяват при изпълнение на нормативно установени правомощия на органите на държавно управление. Издаването на този вид административни актове по ЗУТ и ЗАНН е регламентирана от законодателя дейност свързана с контрола относно законността на строителството, поради което всеки гражданин има право да се информира относно взетите управленски решения и да си състави мнение за тяхната обосновааност и законосъобразност. Решението е окончателно.

Класифицирана информация

С решение⁷² от 21 април АССГ отмени отказ на Националната служба за охрана (НСО) да предостави информация за безвъзмездно ползваните автомобили на НСО от трети лица. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“), а началникът на НСО отказва с мотив, че информацията е класифицирана като държавна тайна. Съдът посочва, че по отношение на информацията за модел автомобил, дата на договора и лицето, на което е предоставен автомобил, НСО представят по делото списък с гриф за сигурност от м. октомври 2020 г., който не доказва, че информацията е била класифицирана към момента на поискването ѝ. Съдът отбелязва, че двукратно е указано на НСО да представи доказателства, че информацията е била класифицирана към датата на решението за отказ. Това не е направено от НСО, поради което отказът с мотив „държавна тайна“ се явява недоказан. Решението е окончателно.

С решение⁷³ от 16 юли АССГ отмени отказ на Инспектората на Висшия съдебен съвет (ИВВС) да предостави на председателя на ВКС – Лозан Панов достъп до три доклада и три протокола от проверки по сигнали срещу него. Един от мотивите за отказ е, че информацията представлява „служебна тайна“. Съдът отбелязва, че след преглед в закрито заседание (по реда на чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ) на отказаната информация (3 доклада и 3 протокола от проверки срещу Лозан Панов) установява, че тези документи не са маркирани с гриф „за служебно ползване“, какъвто се поставя на информация, която е „служебна тайна“. Поради това съдът намира отказът на това основание за незаконосъобразен. Решението е окончателно.

⁷² Решение № 2687/21.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 2002/2020 г., съдия Миглена Николова

⁷³ Решени Решение № 4776/16.07.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 2318/2021 г., съдия Миглена Николова

Информацията е предоставена в предходните 6 месеца (чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ)

С решение⁷⁴ от 22 февруари АССГ отмени частичен отказ на Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ) да предостави информация за регистрираните в системата TRACES⁷⁵ продължителни превози на живи селскостопански животни. Информацията е поискана от Фондация „Четири лапи“, а отказът на директора на БАБХ е с мотив, че информацията е била предоставена на заявителя в рамките на предходните 6 месеца – основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ. Съдът приема, че за да е налице основание за отказ по чл. 37 ал. 1, т. 3 от ЗДОИ следва предходното заявление да е било удовлетворено. Няма спор, че е имало предходно заявление на Фондация „Четири лапи“, депозирано в предходните 6 месеца, с идентичен въпрос като този от сегашното заявление. По него обаче ответникът не е предоставил заявената информация, а се е позовал на чл. 33 от ЗДОИ – посочил е, че разполага с информацията, но не в заявения формат. Следователно по предходното заявление информацията не е била предоставена и не е налице хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ. Решението е окончателно.

С определение⁷⁶ от 15 март Върховния административен съд (ВАС) отмени определение на АССГ, с което е оставена без разглеждане жалбата на Политическа партия „Движение Да България“ срещу отказ на Министерство на финансите (МФ) да предостави информация за предмета на арбитражното дело, заведено от ЧЕЗ срещу България за продажбата на ТЕЦ-Варна пред Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове във Вашингтон, САЩ. Първоначално АССГ прекратява делото, като приема, че жалбата е недопустима, тъй като със заявлението се иска информация, която вече е отказана с предходен отговор на МФ, така че второто писмо на МФ, с което отново се отказва предоставяне на информация, няма белезите на индивидуален административен акт, а има само уведомителен характер и не подлежи на обжалване. Върховните съдии приемат, че с оглед доказателствения материал по делото, АССГ неправилно е приел, оспореното пред него писмо като такова с уведомителен характер. На първо място писмото съдържа изричен отказ за предоставяне на информация с посочени от задължения субект мотиви, поради което засяга правата и законните интереси на заявителя и носи белезите на индивидуален административен акт. На следващо

⁷⁴ Решение № 1076/22.02.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 1933/2020 г., съдия Миглена Николова

⁷⁵ Система за трансевропейска мрежа, която нотифицира, сертифицира и проследява вноса, износа и търговията с животни и животински продукти.

⁷⁶ Определение № 3365/15.03.2021 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 2610/2021 г., съдия-докладчик Тинка Косева

място писмото е постановено по заявление, в което се съдържа искане за представяне на нова информация, посочена в четири точки, която не е била предмет на постановения изричен отказ с предходното писмо и подадено предходно заявление, поради което са незаконосъобразни изводите на съда за идентичност на поисканата информация по подадените две заявления, както и че оспореното пред него писмо има уведомителен характер. Определението е окончателно.

Предоставяне на информация чрез посочване на интернет адрес

С решение⁷⁷ от 18 януари Административен съд София-град (АССГ) отмени отказ на председателя на Управителния съвет (УС) на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) да предостави информация за преминалите автомобили в периода март-април 2019 и март-април 2020 през камерите за автоматично преброяване на изходите на София. Информацията е поискана от Божидар Божанов (София), а отказът на председателя на УС на АПИ е мотивиран с обстоятелството, че исканите данни още не са преминали допълнителна обработка, за да са обществено достъпни, а когато преминат такава, ще бъдат публикувани на страницата на АПИ. Съдът приема, че посочването в решението на линкове с публично-достъпна информация за периода 2015-2018 е неотносимо към предмета на заявлението. Посочването, че информацията за цялата 2019 /т.е. вкл. за заявения период от 2019/, ще бъде публикувана в средата на 2020 /т.е. посочване кога ще стане публично достъпна и няма да е необходимо да се подава за нея заявление/, не представлява изрично произнасяне за отказ да се предостави заявената информация за конкретен времеви период от 2019, а е просто указание кога по-обхватната информация ще е публично достъпна. Решението е окончателно.

Мълчаливите откази

С решение⁷⁸ от 20 април АССГ отмени мълчалив отказ на Столична община (СО) да предостави информация за дейността на Общинско предприятие (ОП) „Екоравновесие“. Информацията е поискана от Марта Георгиева (София), а зам.-кметът на СО изпраща на заявителката уведомление, че следва да уточни предмета на исканата информация, което тя прави. След това обаче получава ново уведомление, че следва да уточни предмета на исканата информация. При тази фактическа обстановка е подадена жалба срещу мълчалив отказ. Съдът приема, че след подаване на редовно уточнение на пред-

⁷⁷ Решение № 300/18.01.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 4442/2020 г., съдия Миглена Николова

⁷⁸ Решение № 2663/20.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по а.г. № 11174/2020 г., съдия Мария Ситнилка

мета на исканата информация за задължения субект се поражда задължение да постанови изричен акт по заявлението, а не повторно да дава указания за уточняване на предмета на искането. С оглед изложеното, съдът приема, че е налице мълчалив отказ, който е недопустим по ЗДОИ, тъй като единствената призната от закона възможност за процедуране на отправеното до него искане за достъп до обществена информация от задължения по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ субект е да постанови изричен акт – решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация. Изискването за мотивирано произнасяне е гаранция за законосъобразност на акта. Решението е окончателно.

С решение⁷⁹ от 26 април АССГ отмени мълчалив отказ на Национална агенция по приходите (НАП) да предостави информация за несъбраните публични вземания на съдебната власт, на МВР, и от ДДС. Информацията е поискана от Красен Николов (Mediapool) с три заявления от м. декември 2020, а НАП регистрират заявленията под един вх. №, но не се произнасят по тях в законоустановения 14-дневен срок. Съдът приема, че е налице законов императив за писмено произнасяне по заявлението, включително и при отказ. Непроизнасянето по заявлението формира мълчалив отказ, който противоречи на нормите на ЗДОИ и подлежи на отмяна само на това основание. Решението е окончателно.

С решение⁸⁰ от 4 май АССГ отмени мълчалив отказ на Върховна касационна прокуратура (ВКП) да предостави информация за участниците и разходите за Националното съвещание на Прокуратурата, проведено в резиденция „Бояна“ на 24 август 2020. Информацията е поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“), а ВКП не се произнася в законоустановения 14-дневен срок. Съдът приема, че заявената информация е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като е свързана с дейността на Прокуратурата и разходването на бюджетни средства. Мълчаливият отказ не отговаря на императивните изисквания на ЗДОИ за форма- писмен мотивиран акт по чл. 34, ал. 1, като съгласно трайната съдебната практика мълчаливи откази по ЗДОИ винаги са незаконосъобразни и подлежат на отмяна. От една страна е нарушено императивното изискване за форма /писмен мотивиран акт/, от друга страна липсата на мотиви са пречка съдът да провери материалната законосъобразност на отказа. Поради което мълчаливият отказ, като постановен в нарушение на формата, следва да се отмени и преписката да се върне за ново произнасяне по заявлението – с изричен мотивиран писмен акт. Решението е окончателно.

⁷⁹ Решение № 2784/26.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. № 1039/2021 г., съдия Цветанка Паунова

⁸⁰ Решение № 2905/04.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 10247/2020 г., съдия Миглена Николова

С решение⁸¹ от 27 май АССГ отмени мълчалив отказ на Столична дирекция на вътрешните работи (СДВР) да предостави заповедите за задържане на лица по време на протестите на 2 срещу 3 септември 2020 около сградата на бившия Партиен дом и докладите за използвана полицейска сили и помощни средства по време на протестите. Информацията е поискана от Росен Босев (в. „Капитал“), директорът на СДВР не се произнася в законоустановения 14-дневен срок. Съдът приема, че единствената призната от закона възможност за процедуране на отправеното до него искане за достъп до обществена информация от задължения по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ субект е да постанови изричен акт – решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация. Изискването за мотивирано произнасяне е гаранция за законосъобразност на акта. Решението е окончателно.

С решение⁸² от 16 юни АССГ отмени мълчалив отказ на „Автомагистрали“ ЕАД да предостави информация за фирмите-подизпълнители, сключените договори с тях и изплатените суми за изграждане на Автомагистрала „Хемус“. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“), а директорът на „Автомагистрали“ ЕАД не се произнася по заявлението. Съдът посочва, че е налице императивна законова разпоредба, която изисква и задължава субектите по чл. 3 от закона да се произнесат писмено по заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация. При направено искане за достъп до информация, задълженият субект е длъжен да разгледа подаденото заявление, извършвайки поредица от действия, регламентирани в разпоредбите на чл. 28 - чл. 33 от ЗДОИ, вследствие на които да прецени исканата информация дали е такава по определението на закона или не, налице ли са законови ограничения за достъп до исканата информация и в зависимост от това да уважи искането в пълен или ограничен обем, или да постанови мотивиран отказ. Това правило е приложимо и в случаите, когато задълженият субект прецени, че търсената информация не може да бъде получена на основание ЗДОИ. В този смисъл мълчалив отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което същият само на това основание подлежи на отмяна. Решението е окончателно.

С решение⁸³ от 13 юли Административен съд – Варна отмени мълчалив отказ на генералния директор на ДП „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) да предостави копия от сключеното споразумение между ДППИ и „ТСВ“ ЕАД за угълбочаване на Канал 1 и Канал 2 на Пристанище Варна и инвестиционния проект

⁸¹ Решение № 3451/27.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 52 състав по а.г. № 11518/2020 г., съдия Силвия Димитрова

⁸² Решение № 3963/16.06.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав по а.г. № 3343/2021 г., съдия Агриан Янев

⁸³ Решение № 982/13.07.2021 г. на Административен съд – Варна, XXXIV състав по а.г. № 2842/2020 г., съдия Елена Янакиева

за удълбочаването им. Информацията е поискана от Спас Спасов (в. „Капитал“), а директорът на ДППИ не се произнася по заявлението. Съдът приема, че без значение какъв ще е отговорът, генералният директор на ДППИ дължи изрично произнасяне по искането, с което се търси достъп до обществена информация, представляваща гореизброените документи. Органите са длъжни винаги да се произнесат по подадените до тях заявления, респективно да мотивират отказа си. В случая акт не е постановен и административното производство не е прекратено. При липсата на волеизявление за оставяне на заявлението без разглеждане, сезираният орган дължи произнасяне по същество, а произнасянето формира мъчалив отказ. Решението е окончателно.

С решение⁸⁴ от 23 юли АССГ отмени мъчалив отказ на МБАЛ „Пирогов“ да предостави информация за дейността на болницата и разходваните средства за борба с COVID-19. Информацията е поискана от Сдружение „Български институт за правни инициативи“, а директорът на болницата не се произнася по заявлението. Съдът приема, че МБАЛ „Пирогов“ безспорно е задължен субект в качеството на публичноправна организация (лечебно заведение) по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът стига до извод, че е налице законов императив за писмено произнасяне по заявлението, включително и при отказ. Произнасянето по заявлението формира мъчалив отказ, който противоречи на нормите на ЗДОИ и подлежи на отмяна само на това основание. Налага се извод, че мъчаливият отказ за произнасяне по заявление, подадено по реда на ЗДОИ, е недопустим. Решението е окончателно.

С решение⁸⁵ от 11 август АССГ отмени немотивиран отказ на Държавната консолидационна компания (ДКК) да предостави информация за договорите, сключени с „Монтажи“ ЕАД за ремонт на язовири. Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“), а директорът на ДКК отказва без да излага правно основание и мотиви. Съдът намира, че оспорваният акт страда от съществен и неотстраним порок във формата и при постановяването му са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила. В настоящия случай, в оспорения административен акт изобщо не са посочени правни основания за отказ да се предостави информацията по цитираните точки. Липсва формулиран изричен диспозитив за отказ по цитираните точки /отказът се извежда от съдържанието на волеизявлението/. Визираното нарушение по същността си представлява самостоятелно основание за отмяна на оспорения отказ, тъй като от една страна ограничава правото на защита на неговия адресат, а от друга възпрепятства осъществяването на съдебния контрол за законосъобразност. Решението е окончателно.

⁸⁴ Решение № 4948/23.07.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. 5238/2021 г., съдия Цветанка Паунова

⁸⁵ Решение № 5156/11.08.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав по а.г. №10881/2020 г., съдия Миглена Недева

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 2020 – 2022 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.