

СЪСТОЯНИЕТО  
НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ  
СОФИЯ, 2023

Този доклад се издава в рамките на проект „Консултативен център за достъп до информация и прозрачност“ с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“. Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на фондация „Програма достъп до информация“ и не отразяват непременно вижданията на Фондация Америка за България или нейните партньори.



ФОНДАЦИЯ „АМЕРИКА ЗА БЪЛГАРИЯ“



ФОНДАЦИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

## Състоянието на достъпа до информация в България 2022 Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2023

© Авторски колектив:

д-р Гергана 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

1. Увод .....	5
2. Препоръки .....	8
3. Законодателство .....	13
4. Активно публикуване	
4.1. Резултати от оценката на активната прозрачност 2023 г. ....	26
4.2. Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2023 г. ....	36
4.3. Получени и неполучени отговори в Проучването на активната прозрачност 2023 г. ....	45
5. Правна помощ .....	48
6. Съдебни дела .....	54

### 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 2022 г.

Анализите и изводите в доклада са основани на работата на екипа на Програма достъп до информация (ПДИ), свързана със застъпничество за по-добра нормативна уредба относно достъпа до информация, наблюдението на практиките по прилагането ѝ, включително активното публикуване на информация от институциите, и правната помощ, оказвана от екипа.

Застъпничеството за качествено, предвидимо и последователно регламентиране на правото на достъп до информация и неговите ограничения, в съответствие с международните стандарти и в частност – с документите на Съвета на Европа и правото на Европейския съюз, е една от водещите дейности на организацията. Частта в доклада, посветена на застъпничеството за по-добро законодателство, отразява нашата убеденост, че не трябва да се допуска отстъпление от постигнатото в тази област. Според ПДИ е приоритетна задача присъединяването на България и ратификацията на Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи. Това присъединяване ще утвърди стандартите, на които е основан Законът за достъп до обществена информация, и същевременно ще изпълнява важната роля на преграда пред необмислени и противоречащи на тези стандарти инициативи за промени. В тази първа част от доклада се систематизират и анализират както участията на екипа на ПДИ в дебатите и представените становища на организацията по законодателни инициативи през 2022 г., така и някои от основните принципи, на които се основава ЗДОИ и проблеми в съществуващата нормативна уредба. Автор на тази част е Александър Кашъмов.

Екипът на ПДИ вече 15 години измерва изпълнението на активното задължение на органите на изпълнителната власт и независимите органи на власт да публикуват информация посредством специализирано проучване на интернет страниците им. Проучването на активната прозрачност тази година се проведе през април-юни 2023 г. Членовете на екипа, провел проучването, са Агриана Иванова, Гергана Жулева, Даниел Димитров, Дарина Палова, Катерина Коцева, Кирил Терзийски, Ралица Кацарска и Стефан Ангелов. Проучването е сред най-сериозните от този вид в световен мащаб и се провежда по методология, разработена от съоснователя и председател на Управителния съвет на ПДИ г-р Гергана Жулева.

Анализите на резултатите от проведеното проучване съставляват втората основна част от този доклад. Изложението относно резултатите, свързани с развитието на секциите „Достъп до информация“, е с автор Гергана Жулева, относно развитието по отношение на бюджетната, финансова прозрачност и интегритет – Стефан Ангелов, и относно отговорите на заявленията, подадени в хода на проучването – Кирил Терзийски.

Съществена част от основните дейности на ПДИ е и предоставянето на правна помощ и представителство в съдилищата по случаи, в които заявителите са получили отказ или срещат други проблеми при получаването на искана от тях информация. Автор на тази част от доклада е Кирил Терзийски. В нея са разгледани характеристиките на случаите, които постъпват за правна помощ, вида на търсената информация и на институциите, от които тя се търси.

Както всяка година, в доклада е включен и анализ на съдебната практика по дела по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) през годината. Отражени са основните решения по въпроси, които вече намират траен отговор в практиката и развиват вече постигнатото. Очертани са тенденциите и новите моменти.

Докладът е със седем приложения, по които работиха Гергана Жулева и Кирил Терзийски. Коректорските бележки по текстовете направи Катерина Коцева.

Изводите и препоръките от доклада са адресирани към законодателите, към институциите, които прилагат законодателството за достъп до информация и към всички, които упражняват правото си на достъп до информация.

Тази година докладът излиза на бял свят в момент, в който правото на достъп до обществена информация е под обстрел вследствие на случайно появила се преди второ четене инициатива в парламента. Неукрепналата ни демокрация е поставена под изпитание по отношение на конституционно гарантираното право на информация и кореспондиращата му прозрачност и отчетност на органите на държавната власт повече от всеки друг път през последните 23 години.

Тази година докладът на ПДИ „Състоянието на достъпа до информация 2022 г.“ излиза след доклада на Министерския съвет относно „Състоянието на администрацията 2022 г.“, част от който е посветена и на прилагането на ЗДОИ. Следва да се посочи, че констатациите в доклада на правителството съвпадат с отразените и в доклада на ПДИ проблеми.

Като цяло изводите в годишния доклад на ПДИ показват развитие в практиките по активно публикуване на информация в интернет страниците на институциите, подобрени умения за работа с електронни заявления и оформила

се като константна съдебна практика по дадени въпроси по приложението на ЗДОИ. На този фон остават необходимост от уеднаквяване на практиките в администрацията, обучения за служителите и подобряване на капацитета за работа по ЗДОИ, както и приобщаването към международния правнозадължителен документ – Конвенцията на Съвета на Европа.

Отстояването на правото на достъп до информация в България, законодателните промени през годините, развитието на прозрачността и отчетността на институциите, ползването на закона в обществените дебати очертават една стойностна история. Ползването на ЗДОИ от журналисти доведе до разследвания за нередности, критика и търсене на отговори от управлението, а от НПО и граждани – до информирано участие в обществените процеси и подобрена защита на основните права. Информираният дебат е същностен елемент на демократичното общество и ценност, която трябва да запазим.

Александър Кашъмов,  
изпълнителен директор на ПДИ  
юли 2023 г.

## ПРЕПОРЪКИ

### Препоръки по отношение за законодателството

- Правителството да предприеме реални стъпки за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205).
- При изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) да бъдат следвани и спазвани принципите и международните стандарти по отношение на достъпа до обществена информация, като се отчита характерът му на основно човешко право. Като минимум това означава да бъде зачитано правото на всеки на достъп до обществена информация, без излишни условности в подаваните писмени заявления, без да се изисква да бъде показван интерес към информацията и без да бъде ограничаван обемът на понятието „обществена информация“ по какъвто и да е начин.
- Да бъде възстановено касационното обжалване на решенията на административните съдилища като средство за уеднаквяване на практиката и преодоляване на противоречия, при запазване на бързината на съдебните производства.
- Министерството на електронното управление да бъде натоварено със задължението да задава общите модели и да подпомага органите на власт в прилагането на модели при публикуването на информация и работа с електронните заявления за достъп до информация.
- Да бъде въведено задължение институциите да публикуват в интернет страниците си консолидирани версии на издадените от тях изменения и допълнени нормативни или общи административни актове.

### Препоръки по отношение на правото на достъп до информация и ограниченията

- Да бъдат приети изменения и допълнения в Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК), чрез които да бъде въведено препращане към ЗДОИ по отношение на уредбата на достъпа до информацията, свързана с съдебните производства, така че следствената тайна по чл. 198 от НПК да не представлява абсолютно ограничение, отнасящо се до цялата ин-

формация и неподлежащо на преценка за надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ.

- Да бъдат предприети мерки за осигуряване на точен баланс между правото на достъп до обществена информация и правото на защита на личните данни при разглеждане 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 Допълнителните разпоредби на Закона за безопасно използване на ядрената енергия), 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 Закона за защита на класифицираната информация (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 осъществяват редовни обучения на отговорните по ЗДОИ длъжностни лица, които да обхващат работа с електронни заявления, активно публикуване на информация и знания относно извършване на баланс между правото на достъп до информация и ограниченията му.

- 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 продължи процесът на актуализация на вътрешните правила по ЗДОИ в институциите, където това не е извършено.

### 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.
- Да се осъществява необходимата връзка от интернет страницата на дадена институция към общ портал, където са публикувани регистри/набори от данни (Портал ”Отворени данни”, Регистър на обществените поръчки и др.).
- Задължените субекти да обозначават изрично актуалната си официална интернет страница. Когато дадена интернет страница вече не е актуална, това обстоятелство заедно с адреса и препратка към новата официална страница да се публикува на видно място на началната страница

### 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;

- ❖ 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 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 единствено 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.
- Да се осигури публикуване в интернет страниците на съдилищата в документите относно делата и протоколите от откритите съдебни заседания по наказателни, граждански и търговски дела (така както е предвидено публикуване на протоколите по административни дела).

### 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 по наказателни, граждански и търговски дела в интернет страниците на съдилищата (като алтернатива на създаването на изрично законово задължение за публикуване на протоколите).
- Да бъдат публикувани съдебните актове или части от тях по класифицираните административни дела, като бъде заличавана единствено

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 и предоставяне на еднакъв достъп до създаваната в системата на прокуратурата обществена информация, като приемат ефективни мерки за избягване на двоен стандарт и откази в случаите, когато сходна информация вече е била публикувана или предоставяна по заявление.

# ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

## Контекст

Периодът 2021-2022 г. е характерен с политическата нестабилност, дължаща се на липса на редовно правителство, на действащо народно събрание за голяма част от периода, на функциониране на кратки по мандат парламенти и провеждане на чести избори за народни представители. Изострените политически противопоставяния поставиха акцент върху някои теми, сред които са правосъдната реформа и борбата с корупцията, широко дискутирани от времето на протестите през 2020 г. Още повече, че неефективността на някои ключови институции в това отношение, като главния прокурор, Специализираната прокуратура, Специализирания наказателен съд и КПКОНПИ, допълнително фокусираха дебата. Икономическите теми, покрай инфлацията, войната в Украйна и липсата на ясни управленски приоритети, също се оказаха от значение.

Същевременно, поради липсата на стабилно правителство, както и на дългосрочна перспектива за управление, редица други теми от обществения живот, които неизбежно са обхванати от дневния ред на държавното управление, не получиха необходимото внимание. Това се отнася и до темата, свързана с достъпа до обществена информация и прозрачността на институциите.

Не бе осъществено въвеждането на директивата за отворените данни<sup>1</sup> в законодателството, въпреки сроковете за това<sup>2</sup>. Предложения за изменение и допълнение на ЗДОИ в тази посока бяха изготвени още в началото на 2021 г. от работна група, като бяха и обсъдени със заинтересовани организации, включително ПДИ. През 2022 г. друкратно бе внесен в Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на ЗДОИ в тази връзка. До края на 2022 г., както и до средата на 2023 г. необходимите изменения за транспонирането на директивата не са приети, но за сметка на това текстовете се протакат в парламента поради разнообразни моментни идеи на вносителя

<sup>1</sup> 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 (преработен текст).

<sup>2</sup> Срокът за транспониране на директивата е 17 юли 2021 г.

или народни представители, по правило непридружени с аналитични мотиви и оценка на въздействието.

През 2022 г. отново не бяха направени стъпки към присъединяване на България към Конвенцията за достъп до официални документи. Предприемането на действия в тази посока бе планирано като мярка по Четвъртия национален план на инициативата „Партньорство за открито управление“. За изпълнението на тази мярка отговаря ПДИ от неправителствения сектор, но без политическа воля реализирането на този важен приоритет не е възможно. Същевременно ПДИ е и съпредседател на Съвета по координация за изпълнението на Четвъртия национален план по инициативата „Партньорство за открито управление“ към Министерския съвет.

През годината активира дейността си Съветът за върховенство на правото, съ-председателстван от министъра на правосъдието и председателстващия Висшия съдебен съвет. ПДИ, която е член на съвета, активно участва в дейността, попадаща в темата „медийна среда и достъп до информация“.

Годината се характеризира и със засилващи се анти-европейски и подкопаващи основите на правото и защитата на основните права прояви и действия. Една от политическите партии, представена в парламента, „Възраждане“, обяви представители на гражданското общество за „американски агенти“ и експонира техни лични данни в свой сигнал, отправен до прокуратурата. Данните, включително три имена и ЕГН на около 800 души, бяха видими за неограничен кръг хора на интернет страницата на партията в продължение на близо 6 месеца. ПДИ предприе конкретни действия, като внесе жалба от името на част от засегнатите в Комисията за защита на личните данни.

## I. Законодателство относно правото на достъп до обществена информация

### 1. Конвенция за достъпа до официални документи

Конвенцията за достъп до официални документи (CETS No. 205) влезе в сила през декември 2020 г. Тя е първият правнозадължителен международен нормативен акт, който признава общо право на всеки на достъп до официални документи, съхранявани от публичните институции<sup>3</sup>. Този правен 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 свободи<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Целият текст на конвенцията е достъпен на български език на интернет адрес: [http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv\\_access\\_bg.pdf](http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf)

<sup>4</sup> Виж повече на интернет адрес: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>

След като бе ратифицирана от 10 държави-членки на Съвета на Европа, конвенцията влезе в сила на 1 декември 2020 г.<sup>5</sup> Понастоящем ратификациите са 14. Новите ратифицирали правния документ държави са Исландия, Армения, Албания и Словения. Съставени са и два от органите по конвенцията – Консултативният орган на държавите-членки – страни по Конвенцията, и Групата от специалисти по достъпа до информация.

Присъединяването на България към конвенцията, за което ПДИ призовава правителствата ни от години, бе обсъдено и прието като една от мерките по Четвъртия национален план на международната инициатива „Партньорство за открито управление“, на която България е член. Макар планът да беше финализиран в началото на 2022 г., поради политическата нестабилност би официално приет едва на 21 юли 2022 г.

Мярката, свързана с конвенцията, е обозначена като „Изпълнение на стандартите на Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS 205) и последващо присъединяване на Република България към нея“. В рамките на плана за действие по ИПОУ са предвидени 14 мерки в 4 тематични области: „Прозрачност и достъп до информация“, „Почтено управление и борба с корупцията“, „Отворени данни“ и „Гражданско участие“.

С решение на Министерски съвет № 539/29.07.2022 и последвало изменение в решение 622/1.09.2022 г. ПДИ беше определена като една от организациите, включена в Съвета за координация на участието на България в инициативата „Партньорство за открито управление“ и изпълнението на Четвъртия национален план. Съветът се състои от общо 19 членове, от които 11 са неправителствени организации<sup>6</sup>. Първото заседание на Съвета се състоя на 15 декември 2022 г. ПДИ бе определена за съпредседател на съвета на ротационен принцип, заедно с други две неправителствени организации.<sup>7</sup>

## 2. Директива за отворените данни

Директивата<sup>8</sup> се явява естествено продължение на предходните директиви за повторна употреба на информация от общественения сектор<sup>9</sup>. Тя е създаде-

<sup>5</sup> Десетте държави са Босна и Херцеговина, Естония, Финландия, Унгария, Литва, Черна гора, Норвегия, Република Молдова, Швеция и Украйна.

<sup>6</sup> Вж. повече на адрес:

<https://www.strategy.bg/Articles/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=40&y=&m=&d=>

<sup>7</sup> <https://www.strategy.bg/Articles/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=43&y=&m=&d=>

<sup>8</sup> За цялото ѝ название вж. бел. 1.

<sup>9</sup> Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в общественения сектор, изменена с Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор текст от значение за ЕИП.

на с цел насърчаване от страна на ЕС употребата на данни в машинночетим отворен формат.

Развитието в посока предоставяне на данни в отворен формат налага допълнения в нормативната уредба по отношение на предоставянето на достъп в реално време до динамични данни посредством подходящи технически средства, повишаването на предлагането на ценни данни от общественения сектор (набори от данни с висока стойност) за повторно използване. За тази цел се въвеждат редица нови понятия и допълнителни задължения на организациите от общественения сектор.

На преден план в директивата са изведени научноизследователските данни като вид данни с призната важност. С оглед гарантирането на възможността за достъп до такива данни, режимът на отворени данни става приложим и за субектите, които ги създават, съхраняват и разпространяват, а именно организациите, осъществяващи научни изследвания, и организациите, финансиращи научни изследвания, като по този начин се разширява и кръгът на задължените субекти.

С оглед осигуряването на надеждна отчетност и наблюдение върху напредъка в областта на отворените данни обобщеният доклад за състоянието на повторното използване на информация от общественения сектор и въздействие на наборите от данни с висока стойност се изготвя вече ежегодно, а не веднъж на три години.

С оглед необходимостта от въвеждане на директивата до 17 юли 2021 г. още в началото на 2021 г. бяха изготвени и обсъдени текстове на изменение и допълнение на ЗДОИ, главно в рамките на глава четвърта, озаглавена „Процедура за повторно използване на информация от общественения сектор“. Поради политическата нестабилност, кратката продължителност на избраните парламенти и наличието на други политически приоритети, измененията в ЗДОИ така и не се осъществиха в рамките на 2021 и 2022 г.

### 3. Стандарти в областта на достъпа до информация

Някои гласове в рамките на общественения дебат през последните две години призовават за ограничаване на правото на достъп до информация по различни начини. Съображенията за това остават недостатъчно ясни, а още по-малко са ясни истинските причини. Важно е обаче да се отбележи в какви посоки постигнатото ниво на защита на правото не следва и не може да бъде променяно. Това налага да бъдат припомнени някои основни принципи, които са

В основата на това основно право, гарантирано от Конституцията<sup>10</sup>, Европейската конвенция за правата на човека<sup>11</sup>, Международния пакт за гражданските и политическите права<sup>12</sup> и в някои аспекти – от законодателството на ЕС.

### Не се изисква показване на интерес към исканата информация.

През 1996 г., тълкувайки правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, гарантирано с чл. 41, ал. 1 от Конституцията, от което произтича насрещно задължение на държавните институции да предоставят информация, Конституционният съд е приел, че:

*Конституционният съд още веднъж подчертава вече отбелязаното, че самият конституционно установен ред, а неговата същност е демократичният процес, се крепи върху информираното мнение на публиката. Като намира, че с оглед на поставената тълкувателна задача не е уместно да се навлиза в изследването и на хипотези, при които разглежданото право може да даде контрапродуктивни резултати за демократичния процес, Конституционният съд подчертава важността на това да се даде възможност релевантната за управлението на обществените процеси информация да бъде достояние на всеки, който иска да я получи.*

Правото на достъп до информация е припознато като неразривно свързано с демократичния процес, който се крепи върху информираното мнение на публиката. Релевантната за управлението на обществените процеси информация трябва да бъде достояние на всеки, който иска да я получи. Оттук следва неизменно, че всеки, без да е необходимо да показва или доказва какъвто и да било интерес, има право на достъп до обществена информация. Допълнително значението на правото на информация за осъществяването на правото на избор, на което се основава демократичното общество, е подчертано от Конституционния съд през 2012 г.:

*Правото на информация на отделните граждани е изключително важно, за да могат те да осъществяват информиран избор.*

Информираният избор като необходимо присъщо свойство на правото на избор е в основата на излъчването на демократични институции, които осъществяват държавното управление съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията, според който цялата държавна власт произтича от народа.

По аналогичен начин и според Конвенцията за достъп до официални документи държавите следва да гарантират, че всеки може да получи при поискване, без

<sup>10</sup> Разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията.

<sup>11</sup> Разпоредбата на чл. 10, § 1 от ЕКПЧ.

<sup>12</sup> Разпоредбата на чл. 19 от МПГПП.

никаква дискриминация, достъп до официални документи<sup>13</sup>. От подателите на заявления не може да се изисква да изложат причини, поради които искат да получат достъп до даден документ<sup>14</sup>. Този основен принцип, според който не може да се изисква от заявителите да разкриват защо искат достъп до даден документ, включително да показват или доказват интерес към дадена информация, пронизва стандартите относно достъпа до информация<sup>15</sup>, изведени от Съвета на Европа от 1981 г. насам<sup>16</sup>.

През 2000 г. Министерският съвет внесе законопроекта за достъп до обществена информация, който впоследствие бе приет от народното събрание на две гласувания и обнародван, с изричното позоваване в мотивите на принципа, изведен от Съвета на Европа:

*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 държи 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.”***

Тоест вносителят изрично изразява волята да не бъде изследван интересът на заявителите, което е отразено и в редакцията на ЗДОИ<sup>17</sup>.

От заявителите се изисква минимална информация относно тях самите.

Както бе посочено, според разбирането на Конституционния съд правото на достъп до обществена информация е право на всеки. Такава е категорично и редакцията на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, в съдържанието на която разпоредба е заложено и правото на достъп до обществена информация. Такава е и волята на законодателя от 2000 г. насам, като правото на достъп до обществена информация е признато на гражданите, чужденците, лицата без гражданство, българските и чуждестранни юридически лица.

Конвенцията за достъп до официални документи предвижда формалностите във връзка със заявленията да не превишават необходимото за тяхното разглеждане<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Чл. 2, § 1 от конвенцията.

<sup>14</sup> Чл. 4, § 1 от конвенцията.

<sup>15</sup> Вж. Препоръка R(81)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на 25 ноември 1981 г. и Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно достъпа до официални документи.

<sup>16</sup> Текстовете на препоръките са достъпни на български език на адрес: <http://www.aip-bg.org/legislation/Документи на Съвета на Европа/207615/>

<sup>17</sup> Вж. чл. 4 от закона.

<sup>18</sup> Чл. 4, § 3 от конвенцията.

През 2005 г. Върховният административен съд отмени редица определения на административния съд, с които от юридически лица – заявители, администрацията (задължени по ЗДОИ субекти) беше изисквала да докажат своята правосубектност. Мотивите, изложени в тази насока, гласяха следното:

*Достъпът до обществена информация е явление, вътрешно присъщо (иманентно) на гражданското общество. Затова чл. 41 от Конституцията на Република България, който е посветен на правото на информация, започва така: „Всеки има право”. Посочената конституционна разпоредба налага да бъде тълкувана разширително нормата на чл. 4 от ЗДОИ. Това означава, че дори неправосубектни организации на граждани могат да търсят и имат право да получат всяка интересуваща ги обществена информация, независимо че не са изрично посочени в тази правна норма. Особено пък когато търсената обществена информация е свързана с дейността на държавните органи. Затова в ЗДОИ липсва правна норма, която да задължава организацията на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност. Такова изискване би било безсмислено при положение, че „всеки има право да търси и получава информация” (чл. 41, ал. 1 от Конституцията) и че по правило всяка организация се състои от членове, които (или поне част от тях) са физически лица, а всяко физическо лице има право на достъп до обществена информация<sup>19</sup>.*

Посочването на индивидуализиращи физическите лица белези, като например единен граждански номер или друг подобен идентификатор явно не се явява „необходимо” за разглеждането на заявлението, след като „всеки има право на достъп до обществена информация”. Нещо повече, предоставянето на власт на администрациите да проучват заявителите и да ги идентифицират би ги отклонило от изпълнението на конституционно установеното им задължение – да предоставят информация. Вместо това те биха се впуснали в проверки дали заявителят иска информация с цел да ги подложи на критика или пък дали би могъл да направи разкрития, които да се отразят на авторитета на институцията и други подобни, които не са допустими в демократичното общество.

Не на последно място, нормативите документи относно защитата на личните данни и конкретно – чл. 32, ал. 2 от Конституцията, Конвенция № 108, Общия регламент за защита на данните, Закона за защита на личните данни, изрично изискват наличието на преценка за необходимост при събирането или въобще всяка форма на обработване на лични данни. Несъмнено не е необходимо събирането на личните данни на заявител, след като всеки има право

<sup>19</sup> Определение № 3335/ 13.04.2005 г. по адм. г. № 3169/2005 г. на ВАС, Пето отделение.

на достъп до обществена информация, независимо дали е гражданин, чуждеец, апатрид или юридическо лице.

Понятието „обществена информация“ обхваща всички записи, създадени и съхранявани от задължените субекти.

Както бе посочено, според Конституционния съд обемът на информацията, до която всеки има право на достъп и която институциите, които я съхраняват, следва да предоставят, се определя донякъде от критериите – „релевантната за управлението на обществените процеси информация“ и информация от значение за „информираното мнение на публиката“.

В ЗДОИ това разбиране е развито, като е посочено, че обществена е информацията, чрез която всеки може да си състави мнение за дейността на даден орган на власт или друг задължен субект<sup>20</sup>. В други разпоредби е ясно посочено, че „обществена“ е всяка информация, която е в съдържанието на акт на орган на власт<sup>21</sup>, както и всяка информация, която се събира, съхранява или създава във връзка с актовете на органите на власт или по повод дейността на органите и техните администрации<sup>22</sup>.

Също така, според Конвенцията за достъп до официални документи обществената информация (равнозначна на понятието в ЗДОИ „обществена информация“):

*„официални документи“ означава всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции<sup>23</sup>.*

По същия начин и в основния нормативен документ на ЕС, Регламентът относно публичния достъп до документи на ЕС, по отношение на понятието „документ“, до който всеки има право на достъп, се прилага следното определение:

*„Документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция;*

От изложеното следва, че всякакви опити да бъде ограничен обхватът на понятието „обществена информация“ не отговарят нито на замисъла на Конституцията, вложен от конституционния законодател и Конституционния

<sup>20</sup> Чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

<sup>21</sup> Чл. 10 от ЗДОИ.

<sup>22</sup> Чл. 11 от ЗДОИ.

<sup>23</sup> Чл. 1, буква „b“ от Конвенцията.

съд, нито на международните стандарти, нито на целта и смисъла на правото на достъп до обществена информация.

#### 4. Закони за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (2021-2022 г.)

През 2021 г. следваше България да въведе в националното законодателство директивата за отворени данни<sup>24</sup>. Бе създадена междуведомствена работна група към Държавна агенция „Електронно управление“, която имаше за задача да въведе в българското законодателство директивата. В рамките на работната група, в която участваха и представители на ПДИ, в началото на 2021 г. бяха изготвени и обсъдени текстове. Поради приключване на мандата на 44-то Народно събрание обаче времето не стигна за обсъждане и приемане на законопроекта.

През юни 2021 г. ЗИД на ЗДОИ беше представен за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации [strategy.bg](https://www.strategy.bg). Поради липса на парламент, работата по неговото приемане не продължи.

Като допълнение към измененията и допълненията в ЗДОИ, които произтичат от Директива (ЕС) 2019/1024, в проекта на Закон за изменения и допълнения на ЗДОИ са включени и предложения по отношение на правото на достъп до информация и по-конкретно в регламентацията на Платформата за достъп до обществена информация, представляваща технологична среда за заявяване и предоставяне на обществена информация.<sup>25</sup>

На 16 март 2022 г. беше публикуван за обществено обсъждане проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществената информация на [strategy.bg](https://www.strategy.bg). Въпреки че в голямата си част възраждаше вече изработените текстове, проектът въвеждаше и нови положения. ПДИ внесе становище<sup>26</sup> по това предложение.

В становището бе зета критична позиция, доколкото изработеният още през 2021 г. текст на проекта, съгласуван с ПДИ и другите заинтересовани страни, бе междуременно допълнен значително през 2022 г. без участие на заинтересованите. В становището бяха посочени несъответствия, в това число с Конституцията. В резултат на изпратеното в рамките на общественото обсъждане становище разпоредбите бяха ревизирани от държавния

<sup>24</sup> Вж. бел. 1 и 2.

<sup>25</sup> Пак там, <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6128>

<sup>26</sup> Вж.

[http://store.aip-bg.org/stanovishta/2022/Stanovishte\\_naPDI\\_po\\_proekt\\_ZID\\_ZDOI\\_29.03.2022.pdf](http://store.aip-bg.org/stanovishta/2022/Stanovishte_naPDI_po_proekt_ZID_ZDOI_29.03.2022.pdf)

орган, отговорен за изработване на законопроекта – Министерство на електронното управление (МЕУ), и съществено подобрени през април 2022 г. Този законопроект не можа да премине по-нататък през процедурата, тъй като бе предсрочно прекратен мандатът на правителството и Народното събрание.

Следващият опит за законодателна инициатива бе осъществен на 1 декември 2022 г., когато ЗИД на ЗДОИ беше отново внесен, този път в 48-то Народно събрание. Проектозаконът беше разпределен за обсъждане в шест комисии. Водеща беше Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействие с гражданското общество. ПДИ отново представи становище по внесенния законопроект.<sup>27</sup>

В становището бе подложена на критика една междуременно появила се след общественото обсъждане през март 2022 г. нова разпоредба, с която се въвеждаха проблематични от гледна точка на стандартите относно достъпа до информация изменения. Поради предсрочно прекратяване на мандата на правителството и народното събрание в началото на 2023 г. и този проект не бе приет.

## 5. Относно отговорността за разноски по дела по ЗДОИ

От време на време през последните години се поставя въпросът дали механизмът на присъждане на разноски в случаите на съдебни дела не води до възможности за злоупотреби.

В периода 2000-2018 г. делата, образувани по жалби срещу решения за отказ на информация, както и срещу решения за предоставяне на информация, подлежат на разглеждане пред две съдебни инстанции. След изменението и допълнението на чл. 40 от ЗДОИ през 2018 г. съдебният контрол върху решенията по ЗДОИ бе ограничен в рамките на една единствена съдебна инстанция. По тези дела съдебните разноски, включително възнаграждението за един адвокат, се възстановяват от изгубилата делото страна на спечелилия съгласно чл. 143 от Административнопроцесуалния кодекс. Това означава, че след промяната през 2018 г. изгубилата делото страна вече заплаща два пъти по-малка сума на спечелилата. Това е така, тъй като при една съдебна инстанция по-малко съответно не се заплащат и възстановяват разноски за втората инстанция.

От друга страна, механизмът за присъждане на разноски по дела по ЗДОИ е идентичен с механизма по всички останали административни дела по стотиците различни видове административни производства. Разликата е, че са съвсем тясна група случаите, по които производствата са пред една съдебна инстанция. Това означава, че която и да е изгубилата делото страна, разнос-

<sup>27</sup> <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164526>

ките по дела по ЗДОИ са два пъти по-малки, отколкото по дела с друг предмет.

До ноември 2022 г. минималното адвокатско възнаграждение по дела с неочакван интерес, включително по ЗДОИ, е в размер на 500 лв. С изменение и допълнение в наредбата относно минималните адвокатски възнаграждения размерът се увеличи на 1 000 лв. В практиката при направено възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, то се свежда до определения в наредбата минимум. В случаите, когато административните органи са били защитавани от юрисконсулти, възнаграждението се определя обичайно в рамките на 100 лв. съгласно размерите, определени в Закона за правната помощ. В практиката се присъждат, макар да не е често, и юрисконсултски възнаграждения в размер на 200 лв.

## 6. Относно присъждането на разноски по дела по ЗДОИ

В публичния дебат съществуват съмнения, че институции с по-малък административен и финансов капацитет са поставени в риск и са чест обект на търсене на отговорност за разноски в дела по ЗДОИ.

Прегледът на делата, които са били водени по ЗДОИ през 2022 г., показва, че в основния съд, който разглежда такива правни спорове – Административен съд София-град (АССГ), са били разгледани и приключени с краен акт – решение или определение малко над 100 дела по ЗДОИ<sup>28</sup>. В Административен съд – Пловдив са били разгледани и приключени 41 такива дела, в Административен съд – Варна – 41 дела, в Административен съд – Бургас – 17 дела и в Административен съд – Русе – 10 дела. Това са съдилищата в най-големите областни градове на страната, където се предполага, че са разгледани основната част от делата.

От общо 107 дела по ЗДОИ през 2022 г. в АССГ<sup>29</sup> разноски в размер над хиляда лева са присъдени в общо три случая. Най-голямата присъдена сума е в размер 1 440 лв. и е по дело на заявител, на когото е била отказана информация от Столична община, район „Красно село”. В 22 случая сумата е двуцифрена, като в 20 е държавната такса в размер 10 лв., в един случай е 25 лв. и в един – 5 лв.

Прегледът сочи, че липсва особено голяма концентрация на дела спрямо една и съща институция. Най-много дела са били водени срещу Столична община – общо 11. Има и случаи на дела срещу райони в Столична община. Такива случаи

<sup>28</sup> Източник – правноинформационна система СИЕЛА.

<sup>29</sup> В тази бройка са включени и някои дела, които не са по ЗДОИ, но имат връзка с достъпа до информация: три дела срещу бездействие да бъде обявен в Държавен вестник и едно дело е срещу отказ да бъде предоставена информация, който не е бил квалифициран по ЗДОИ. Същевременно някои от броените произнасяния на съда са по частни жалби, тоест не са по съществуването на спора. С други думи, действителният брой на делата по ЗДОИ през 2022 г. е по-малък.

за 2022 г. са общо три – срещу откази на длъжностни лица от районите Красно село, Овча купел и Люлин. Има и едно дело срещу отказ от район „Южен“ на община Пловдив.

Освен срещу откази от Столична община, 8 дела са били образувани по жалби срещу откази на „Топлофикация – София“ 6 дела – срещу откази на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), 5 – срещу прокуратурата, 3 – срещу откази на Върховната касационна прокуратура (ВКП), 4 – срещу Министерството на вътрешните работи (МВР) и 4 – срещу решения или откази на Администрацията на Министерския съвет.

Що се отнася до общините, общият брой на съдени по ЗДОИ през 2022 г. в АССГ общини е 8. От тях повече от едно дело има само срещу Столична община, а в останалите случаи има заведено и съответно приключено с решение или определение само по едно дело на община. Общините са Столична, Пловдив, Варна, Пазарджик, Бобов дол, Приморско, Созопол, Сливница, Велинград. Отделно жалби са били подадени срещу откази на четири района – трите столични и един в Пловдив. Тоест, общият брой на осъдените през 2022 г. общински и районни администрации е 12.

В общо 31 случая разноските са присъдени в полза на институцията, а в един са присъдени разноски и за жалбоподателя, и за институцията. В останалите случаи разноските са били присъдени в полза на жалбоподателя.

От този преглед следва изводът, че данни за мащабни претенции за разноски по дела по ЗДОИ от публични институции не се констатираат. Не отговаря на действителността и притеснението, че малки общини често са осъждани да плащат разноски в големи размери по множество дела.

## **II. Ограничения на правото на достъп до обществена информация**

През 2022 г. се срещаха често случаи, в които достъп до информация се отказва на основание „защита на следствената тайна“. Това обхваща както случаи на информация, обменяна например в рамките на търговския оборот<sup>30</sup>, така и в случаи на издадени доклади на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ). Ограничението се прилага, като е достатъчно от прокуратурата да бъде заявено, че е образувано досъдебно производство и прокурорът не разрешава разгласяване на материалите по него съгласно чл. 198 от НПК. Съдилищата често не подлагат на преценка обстоятелството в кой момент е образувано досъдебно производство. Наблюдават се и случаи, в които след като е бил поискан и отказан доклад на АДФИ, прокуратурата е образувала

<sup>30</sup> Вж. делото на гражданско сдружение БОЕЦ срещу отказ на „Булгаргаз“ ЕАД.

досъдебно производство, което води до признаване на информацията за защитена от закон тайна.

Тези действия на прокуратурата по съдействие да бъде формиран отказ за предоставяне на информация по досъдебни производства не се мотивират. Те не се влияят и от обстоятелството, налице ли е обществен интерес от научаване на информацията, нито дали действително би бил застрашен общественият интерес от ефективно провеждане на разследването.

В други случаи през годините се наблюдаваше обратното – активно разпространение на материали от досъдебни производства по усмотрение на прокуратурата и охотно предоставяне на информация, дори разкриваща лични данни на физически лица.

В резултат на така констатираните практики се налага извод, че действията на прокуратурата по предоставяне на обществена информация, от една страна, и защита на друга информация от наказателните производства, от друга страна, нито са мотивирани, нито дори са последователни и предвидими. Това сериозно подкопава прозрачността и отчетността на множество институции едновременно. Така например, в случаите на доклади на АДФИ става въпрос за прозрачност и отчетност както на проверяваната институция, така и на АДФИ, а на трето място – и на съответната прокуратура. Въпреки че по тази тема е формирана и положителна съдебна практика, налице е основание за системно решаване на проблема.

## РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2023 г.

### Увод

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

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 общественения сектор, редът за използване на публичните регистри, вътрешни правила за работа по ЗДОИ, годишен отчет по ЗДОИ, нормативите за разходите за достъп до информация и за повторно използване на информация от общественения 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 2023 година оценката беше направена в периода 1 април – 15 юни.

Оценката имаше три етапа.

### Първи етап

Той беше проведен в периода 1 април – 30 май 2023 г. от 8 изследователи от екипа на ПДИ. 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 118.

### Втори етап

Вторият етап обхваща периода 1 май – 5 юни 2023 г. В него бяха оценени 297 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.<sup>31</sup> Индикаторите за оценка на страниците на органите на централната власт, които подготвят нормативни актове и са първостепенни разпоредители с бюджет, бяха 108. За териториалните органи на власт и второстепенните разпоредители с бюджет индикаторите са 94. 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.

В хода на проучването бяха изпратени електронни заявления до всички изследвани институции.

<sup>31</sup> 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.

По електронен път бяха подадени 562 заявления с искане за: *Информация за общия брой на постановените съдебни решения през 2022 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 и в какъв размер? и*
5. *В колко случая съдът е присъдил разноски на жалбоподателя и в какъв размер?*

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).

### Трети етап – проверка на резултатите

На 5 юни 2023 г. резултатите бяха изпратени за преглед и обратна връзка до всички проучвани институции — 562 органа на власт. До 15 юни те имаха възможност да прегледат резултатите си и да изпратят бележки по тях. Получихме писма от 91 институции, на които благодарим за съдействието и интереса към точността на резултатите на проучването.

## 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 държавна 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.<sup>32</sup>

Леко увеличение наблюдаваме 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.<sup>33</sup>

Значително се увеличават публикациите на стратегии, програми, планове за развитие и отчети по тях.<sup>34</sup>

Що се отнася до публикациите, свързани с финансовата и бюджетната прозрачност, тук има някои особености, свързани с политическата ситуация и неприет бюджет за 2023 г. След промените в Закона за обществените поръчки и въвеждането на 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 профилите на купувача на институциите в тази платформа. 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 със ЗДОИ през 2008 г. за ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт<sup>35</sup>.

Задължените субекти бяха разширени и съдържанието на тази секция беше обогатено през 2015 г.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> 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/2023/prilojenie-1-2023.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2023/prilojenie-1-2023.pdf)

<sup>33</sup> 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/2023/prilojenie-2-2023.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2023/prilojenie-2-2023.pdf)

<sup>34</sup> Пак там.

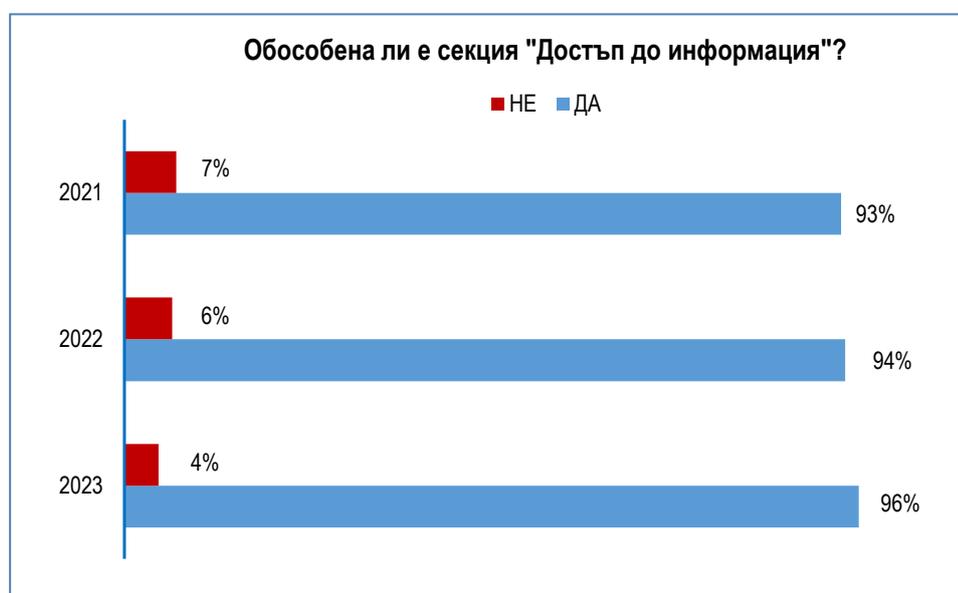
<sup>35</sup> ЗИД на ЗДОИ, ДВ, бр. 104 от 2008 г., чл. 15а, ал. 2.

<sup>36</sup> ЗИД на ЗДОИ, 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 упражняване на правото на достъп до информация. Такива секции на интернет страниците си трябва да поддържат всички „организации от общественения сектор“, което включва администрациите (държавните органи и техните териториални звена, органите на местното самоуправление и публичноправните субекти).

Резултатите от проучването през 2023 г. показват, че такава секция поддържат 537 от проучваните 562 институции, т.е. с девет повече от 2022 г.<sup>37</sup>

Наблюдава се положителна тенденция за включване на секция „Достъп до информация“ в структурата на интернет страниците по подразбиране<sup>38</sup>. Всички министерства са създали и поддържат такава секция в своите интернет страници.



Колкото до изискваното от закона съдържание на секциите „Достъп до информация“, през 2023 г. добро изпълнение намираме в 43 интернет страници, докато през 2022 г. те бяха 37.

Да разгледаме по-подробно съдържанието на секциите „Достъп до информация“<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> 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/2023/prilojenie-4-2023.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2023/prilojenie-4-2023.pdf)

<sup>38</sup> Задължителен стандарт за нови страници.

<sup>39</sup> 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/2023/prilojenie-4-2023.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2023/prilojenie-4-2023.pdf)

Тази секция би трябвало да се намира лесно 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 – 325, в сравнение с 318 от 2022 г., на второ място са тези, които са включили тази секция към административните услуги – 85, за сравнение през 2022 г. те бяха 86.



Информация за звеното, което отговаря за приемането и координиране на работата по заявленията, е представена в 445 интернет страници, което е същото като през 2022 г.

През тази година нашите изследователи отбелязваха позитивно само тези институции, които са публикували информация за звеното в открит текст, а не във вътрешните правила (ВП) за работа по ЗДОИ или в други файлове. Много често информацията за звеното и отговорните служители се намира във вътрешните правила. Не е ясно защо, след като тази категория е посочена в закона за задължителна за публикуване, не е изведена в ясен и открит текст в секция „Достъп до информация“.

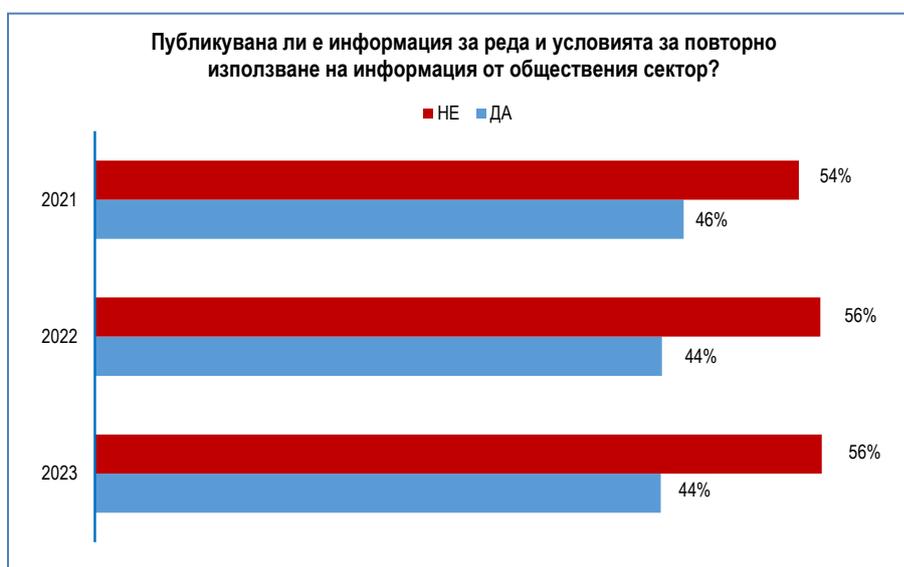
Друга важна категория е разяснителната информация за упражняване на правото на достъп до обществена информация, която намираме в 367 страници в сравнение с 2022 г., когато бяха 346 страници. И тази година ние отбелязвахме за изпълнено това задължение само при институциите, които са извели тази информация като самостоятелен текст в секцията „Достъп до информация“ – или в открит текст – 262 институции, или като отделен файл – „Как да упражняваме правото си на достъп до информация“ – 97. Все пак трябва да отбележим повишение на бройката на институциите, публикували тази информация в сравнение с 2022 г. Фактът, че данните от самоотчетите от административните структури в системата на изпълнителната

власт за 2022 г., отразени в Доклада за състоянието на администрацията 2022 г., показват увеличение на публикуваната разяснителна информация от 467 на 496<sup>40</sup>, 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 трябва да бъдат актуализирани след промените на закона, за да са основа и за новата организация по предоставянето и публикуването на информация и да обхващат и реда и условията по предоставяне на информация от общественния сектор.

В течение на последните години броят на институциите, публикували своите вътрешни правила, ежегодно се увеличава. Към момента те са 492 (87,5%), което е добро развитие. Актуализирането на тези правила, за да се отчете изменението в регулациите, също се увеличава. Данните показват, че 84% от публикуваните Вътрешните правила по ЗДОИ са актуализирани.<sup>41</sup>

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, и така наречените „условия и ред за повторно използване на информация от общественния сектор“. При тези публикации няма подобрение през 2023 г. и изпълнението на това задължение продължава да е ниско – 44%.<sup>42</sup>

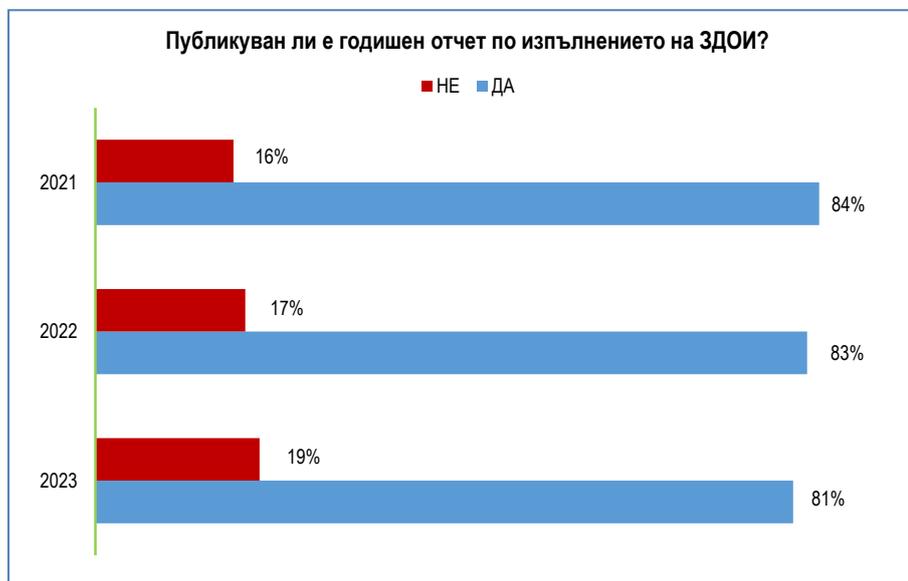


<sup>40</sup> Виж Доклада „Състоянието на администрацията 2022 г.“  
[https://iisda.government.bg/annual\\_reports](https://iisda.government.bg/annual_reports).

<sup>41</sup> Виж Приложение 4 към доклада и по-специално графики 9-1.

<sup>42</sup> Виж Приложение 4 към доклада, графики 6-8, 16:  
[http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/2023/prilojenie-4-2023.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2023/prilojenie-4-2023.pdf)

В секция „Достъп до информация“ следва да бъде публикуван и отчетът по прилагане на ЗДОИ през изтеклата година. Тези отчети са публикувани през 2023 г. от 81,1% от изследваните институции, което е 10 институции по-малко от 2022 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 Министерски съвет, тъй като годишните отчети са част от ежегодните доклади по чл. 62, ал. 1 от Закона за администрацията – „Състоянието на администрацията“. ПДИ прави ежегодни анализи<sup>43</sup> на изнесената информация за достъпа до информация в тези доклади.

Както неведнъж сме отбелязвали, особено що се отнася до основанията, които подлежат на баланс на интереси, анализ за това как е взето решението за отказ в тези доклади липсва.

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 33,5% от проучваните институции са публикували тези списъци;
- Прозрачност на процеса на декласификация на документи по изискванията на Закона за защита на класифицираната информация и неговия правилник – 5,9% от институциите са публикували списъци на разсекретени документи;

<sup>43</sup> Виж: [Данни от правителствените доклади | Програма Достъп до Информация \(aip-bg.org\)](#)

- 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 2021 г. когато бяха 80%, през 2022 г. са 77,8%, а през 2023 са 79%. 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 – 32,9 % са публикували тази информация – за сравнение през 2022 бяха 29,8%.

С измененията в ЗДОИ от 2015 г.<sup>44</sup> администрацията бе задължена активно да публикува най-търсената информация от заявителите, когато тя е предоставена повече от три пъти по реда на закона. Беше въведено и задължение<sup>45</sup> да се публикува в интернет информация<sup>46</sup>, 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.

<sup>44</sup> Вж. ЗИД на ЗДОИ, чл. 15, ал. 1, т. 16.

<sup>45</sup> Вж. ЗИД на ЗДОИ, чл. 15, ал. 2, т. 15.

<sup>46</sup> Вж. ЗИД на ЗДОИ, чл. 14, ал. 2.

## Проблеми и препоръки

Резултатите от оценката на активната прозрачност, проведена през 2023 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 95,6% от изследваните интернет страници да имат такава секция, само съдържанието на 43 от тях отговаря на целта.
2. Въпреки че регистрацията на заявлението е задължителна, и 480 от администрациите се самоотчитат, че имат електронни регистри на заявленията<sup>47</sup>, данните от нашето проучване показват, че само в 174 от 562 (за сравнение 103 от 563 през 2022 г.) 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. Публикуваната информацията трудно се намира 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 развитие<sup>48</sup>. Очевидно трябва да се анализират причините за това положение и да се активизира процеса по декласифицирането на документи по предвидения в Закона за защита на класифицираната информация рег.
6. Макар 88% от институциите да са приели и публикували вътрешни правила за работа със ЗДОИ, 84% 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.

<sup>47</sup> Виж Доклада „Състоянието на администрацията 2022 г.”  
[https://isda.government.bg/annual\\_reports](https://isda.government.bg/annual_reports)

<sup>48</sup> Виж: Приложение 4 към доклада, графики 17 и 18:  
[http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/2023/prilojenie-4-2023.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/2023/prilojenie-4-2023.pdf)

## БЮДЖЕТНА, ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ, ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИНТЕГРИТЕТ 2023 г.

За поредна година в своето проучване [Граждански одит на активната прозрачност](#) Програма Достъп до информация (ПДИ) изследва публикуването на основните финансови документи, информацията, свързана с провежданите обществени поръчки, декларациите за имущество и интереси на служителите, както и основните документи в общината, свързани с устройството на територията.

По-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлектират задължения за публикуване, наложени на институциите от Закона за публичните финанси (ЗПФ). В допълнение проверяваме дали е публикуван бюджет за гражданите, т.е. документ описващ на „човешки“ език за неспециалисти как дадената администрация смята да разпредели приходите си като разходи за следващата година.

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.

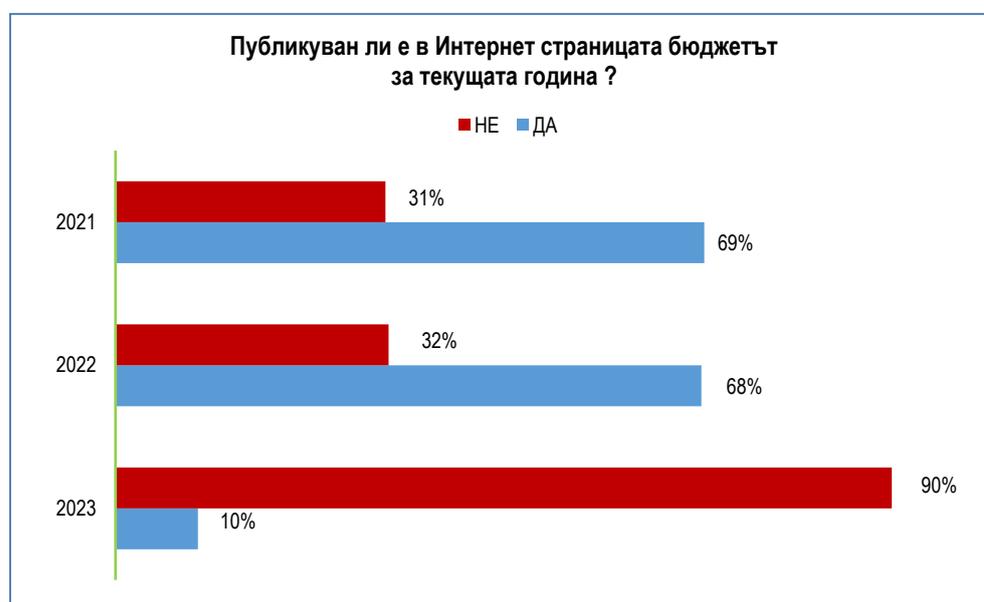
Публикуването на списъците на подалите декларации за имущество и интереси, както и на самите декларации за интереси, отразяват законово задължение от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ).

И на последно място, изследваме дали са налични на интернет страниците на общините техните проекти за общ устройствен план, самият план, подробните устройствени планове и регистрите на разрешенията за строеж, както изисква Закона за устройство на територията (ЗУТ).

Основните изводи са, че наблюдаваме стабилизиране в публикуването по повечето критерии. Практически всички резултати са доста положителни, като при изричните закони задължения наблюдаваме изпълнения от над 70%.

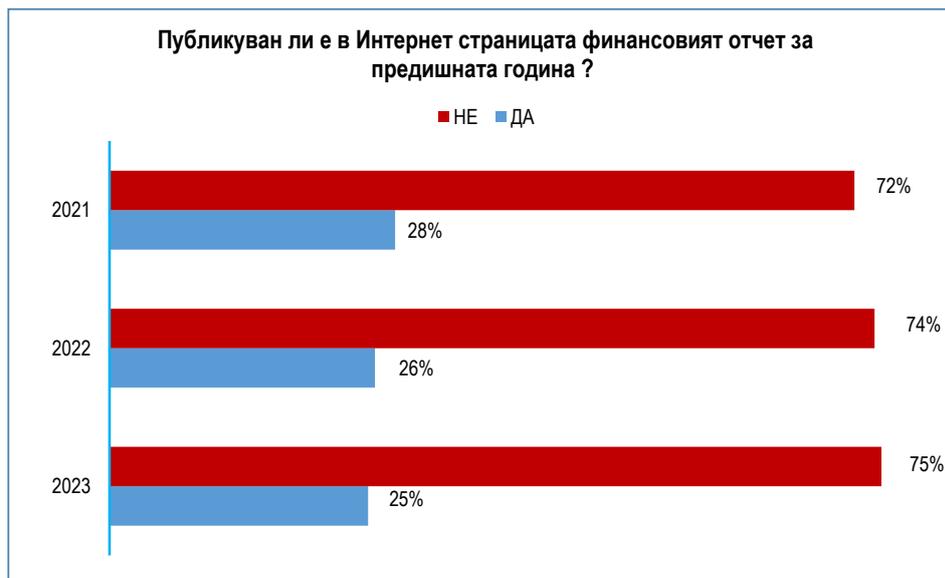
Основна разлика с предходни години е слабото публикуване на бюджетите на отделните институции. Това се обяснява с липсата на приет нов държавен бюджет за текущата година. Въпреки липсата на бюджет, институциите са продължили да съобщават информация за своите минали приходи и разходи и бюджетни прогнози<sup>49</sup>.

## 1. Бюджетна и финансова прозрачност

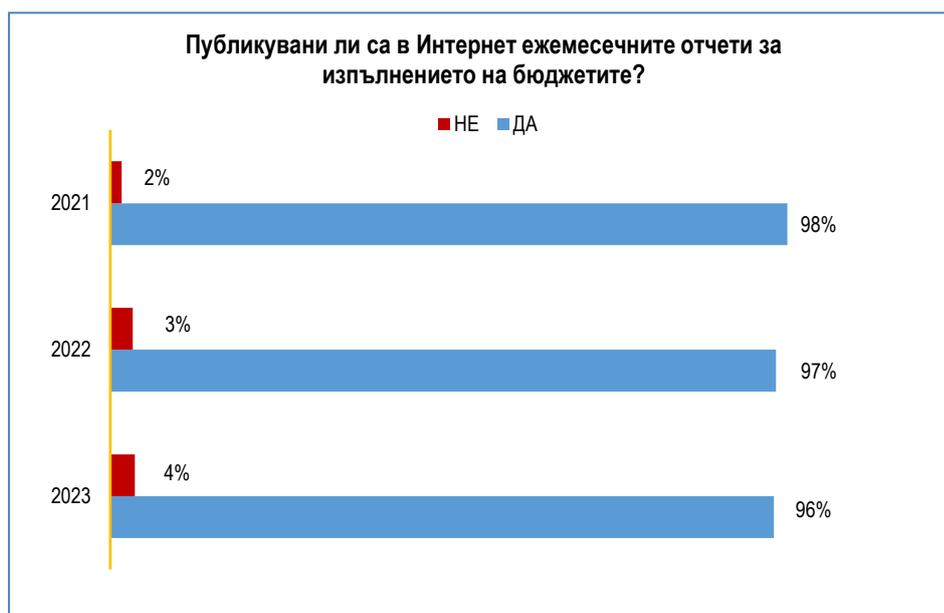


Едва 56 е броят на институциите, публикували своя **бюджет**. Тук трябва да се отбележи, че към тази категория сме се отнасяли с голямо внимание и често сме отбелязвали бюджетни прогнози или „разчети“ за следващата година като документи, еквивалентни на бюджета.

<sup>49</sup> Вж. БЮ №4/02.09.2022 г. – Указания за подготовката и представянето на проектобюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за 2023 г. и на актуализираните им бюджетни прогнози за 2024 и 2025 г.



Както посочихме по-рано, такова развитие не наблюдаваме при публикуването на **годишните финансови отчети**. Намерили сме 143 публикувани годишни финансови отчета за 2022 г., само с два по-малко от данните в предходното ни проучване. Следователно практическа разлика няма. Както винаги, публикуването на тези документи продължава през годината и след края на нашето проучване и съответно очакваме броят публикувани годишни финансови отчети да нарасне. Например, данните за вече приключилата процедура по отчитане, т.е. за бюджетната 2021 г., сочат публикуване в 56% от случаите.



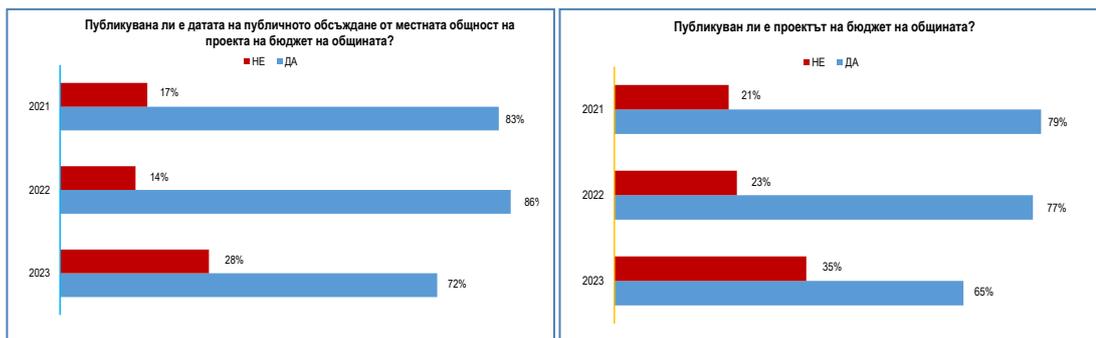
При първостепенни разпоредители с бюджети (ПРБ), които са малко над половината от общия брой изследвани институции, също практически не наблюдаваме изменение на публикуването на ежемесечни и тримесечни финансови отчети. Стойностите са доста близки до тези от проучването ни за миналата година.

При публикуването на тримесечните отчети дори виждаме пренебрежимо (с по-малко от 2%) покачване в публикуването.



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

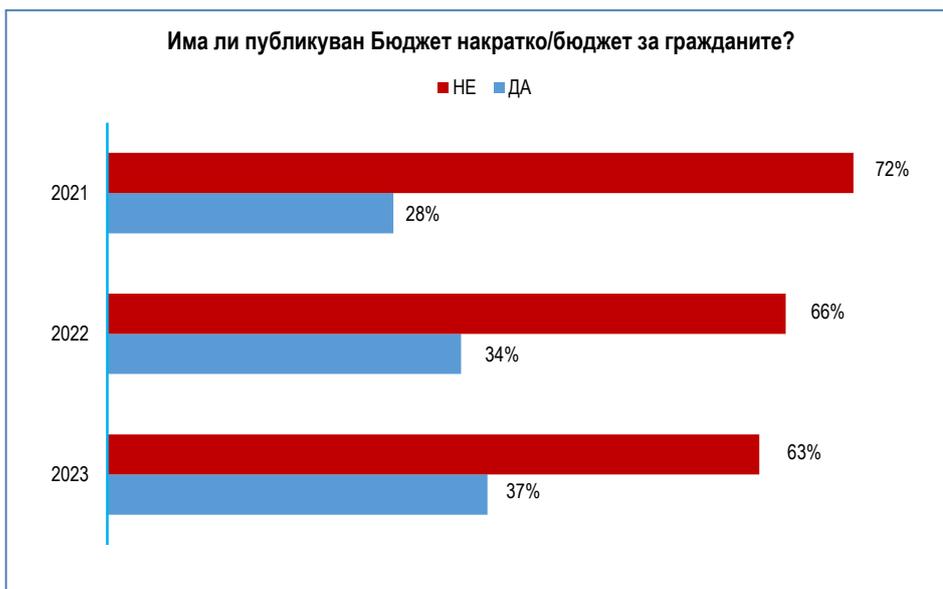
Поради тази причина, ПДИ изследва и дали са публикувани и самите проекти на бюджети и на годишни отчети. Виждаме, публикуването на покани и проекти на бюджети за обществени обсъждания е намаляло с 12% и 8% съответно. Въпреки това, в сравнение с общата картина и другите изследвани институции, този спад е доста по-малък.



Неголеми изменения в резултатите наблюдаваме и при публикуването на **датата за общественото обсъждане на отчета на общинския бюджет** за предходната година.



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, достъпен на нетехнически език. Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщат и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как 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 15 повече обяснителни документи за гражданите спрямо 2022 г., т.е. 208 общо или 37% от общия брой изследвани институции.

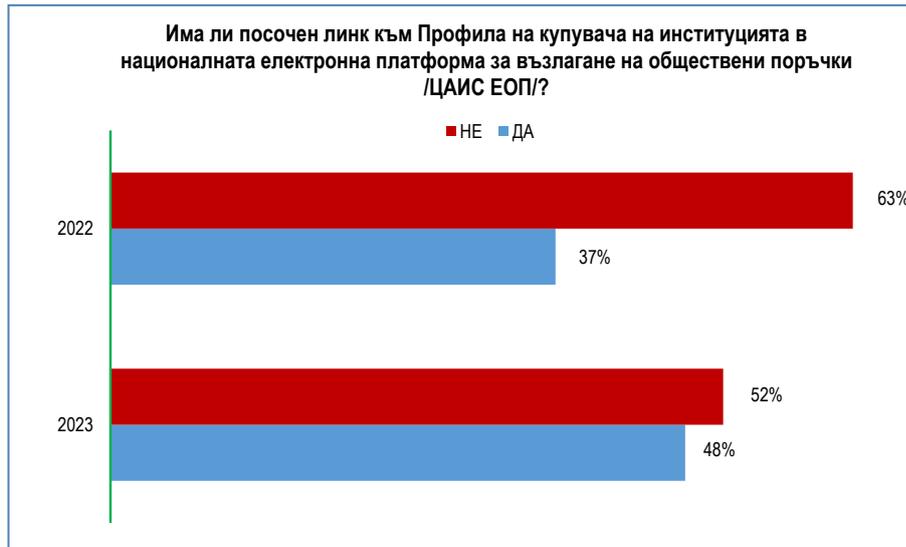


С тази графика завършваме прегледа на публикуваните финансови документи и се насочваме към друга изключително важна област – тази на задължително публикуваните документи по обществени поръчки.

## 2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

В годишния Граждански одит на активната прозрачност ПДИ прави преглед от птичи поглед и отбелязва тенденции, които дават възможност за последващ задълбочен анализ. По традиция, от съображения за сбитост ограничихме наблюдението си до едни от най-често публикуваните документи по процедури за обществени поръчки: съществуването на самата секция „Профил на купувача“; обявленията; документацията; протоколите от комисиите 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 от 2021 г. нататък, 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.

Препратка (линк) към новата платформа за профилите на купувачите намерихме при около при почти половината от всички институции – 48% (272), иначе казано при 61 повече институции спрямо миналата година.



Този резултат обуслови и доста различните данни за намерените публикувани договори при допълнителните условия, посочени по-горе. Миналата година отбелязахме едва 39% положителни отговори. Тази година има известно навакване, защото публикувани договори сме намерили при 54% от институциите.



След бързия преглед на публикуването на някои документи по обществените поръчки преминаваме към секцията, свързана с декларациите за конфликт на интереси.

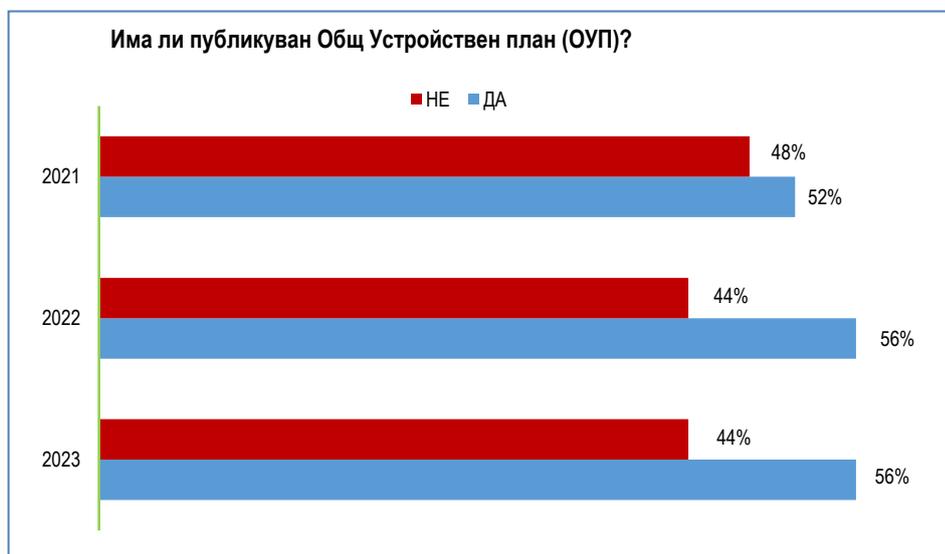
### 3. Декларациите за конфликт на интереси

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 за вероятна точка на насищане. С настоящото проучване отбелязваме подобно на миналата година, че около 2/3 от институциите са публикували и списъците с лица, подали декларации. За 2023 г. има слабо повишение спрямо публикуването на списъците спрямо 2021 и 2022 г. с ок. 1% и са достигнати около 82% или 465 институции, спазили задължението. Самите декларации са публикували 3 администрации повече или общо 66% (372 спрямо 369 институции за миналата година).

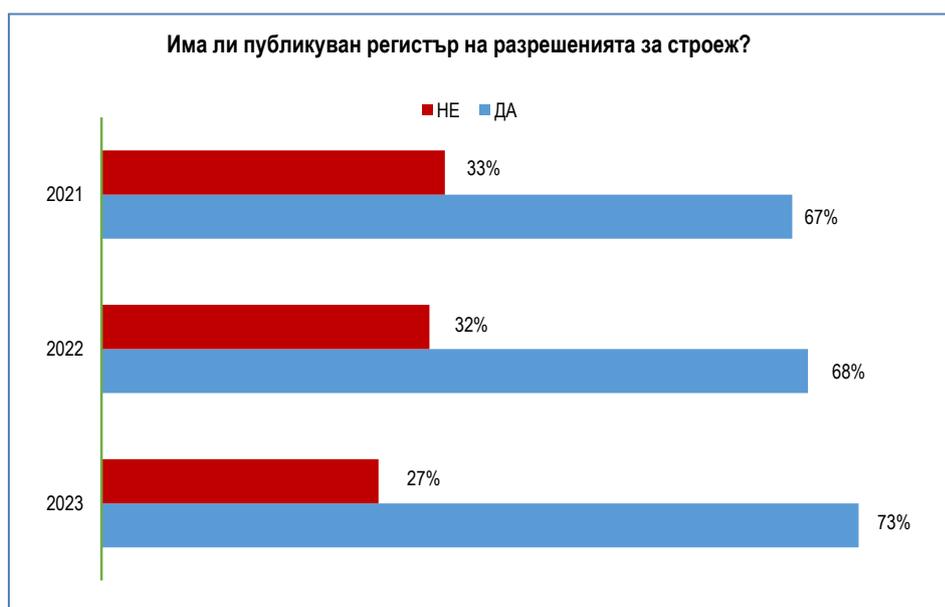


## 4. Документи, свързани с устройството на територията

Общи устройствени планове са публикували малко над половината общини, общо взето без изменение спрямо миналата година.



Положително развитие има при публикуването в интернет страниците на регистрите на издадените разрешения за строеж – с 5% повече от миналата година или общо 193 общини.



## ПОЛУЧЕНИ И НЕПОЛУЧЕНИ ОТГОВОРИ В ПРОУЧВАНЕТО НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2023 г.

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2023 г., екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до **562** институции. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на информация за общия брой на постановените съдебни решения през 2022 г. 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 в какъв размер? и*
5. *В колко случая съдът е присъдил разноски на жалбоподателя и в какъв размер?*

Това е информация, която ПДИ иска от институциите за втори 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.

Институциите, които през 2023 г. отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон са **488**. За сравнение през 2022 г. бяха **494**. През 2021 г. бяха **477**, през 2020 г. в този срок отговориха **428** 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 **35**. За сравнение, през 2022 г. бяха **36**. През 2021 г. със закъснение отговориха **61**,

през 2020 – 68. Това означава, че за разлика от предходните години, в които броят на институциите, отговорили с няколко дни закъснение, беше постоянно над 60, то тази година те за втори пореден път са два пъти по-малко. През 2022 г. най-дълго закъснелите отговори са на Областна дирекция "Земеделие" – Добрич – 33 дни, Община Ботевград – 21 дни, Община Симеоновград – 20 дни, Община Дулово – 16 дни, Община Сагово и Община Смолян – 14 дни и т.н.

Институциите, които не отговориха на заявлението, са 39. За сравнение през 2022 г. бяха 33. През 2021 не отговориха 25 институции, през 2020 г. – 66 институции.

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

Министерствата, които през 2023 г. отговориха в срок до 5 дни, са 2 – Министерство на младежта и спорта и Министерство на труда и социалната политика.

Министерствата, които отговориха не толкова бързо, но в рамките на 14-дневния срок по закон са 17 плюс Министерски съвет:

Министерски съвет

Министерство на външните работи

Министерство на вътрешните работи

Министерство на електронното управление

Министерство на здравеопазването

Министерство на земеделието

Министерство на икономиката и индустрията

Министерство на иновациите и растежа

Министерство на младежта и спорта

Министерство на образованието и науката

Министерство на околната среда и водите

Министерство на отбраната

Министерство на правосъдието

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Министерство на транспорта и съобщенията

Министерство на труда и социалната политика

Министерство на туризма

Министерства, отговорили след изтичане на срока, са 2 (с едно по-малко от миналата година): Министерство на енергетиката – 2 дни, и Министерство

на културата – 6 дни. Тази година няма неотговорили министерства.

Институциите, които през 2023 г. с отговорите на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация, са 519. За сравнение през 2022 г. пълен достъп осигуриха 528 институции. През 2021 г. пълен достъп до исканата информация осигуриха 518, през 2020 г. – 448 институции.

През 2023 г. няма откази да бъде предоставен достъп до исканата информация.

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. През 2023 г. тези институции са 174.

423 институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. За сравнение, през 2022 г. бяха 427. През 2021 г. бяха 454, през 2020 г. – 410. Това означава, че отново в почти 100 случая информацията е предоставена без решение, но пък е налице трайна тенденция за почти еднакъв брой институции, които предоставят достъп до исканата информация с решение, и тези, които направо я изпращат.

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

И през 2023 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.

# ПРАВНА ПОМОЩ

## 1. Обща характеристика

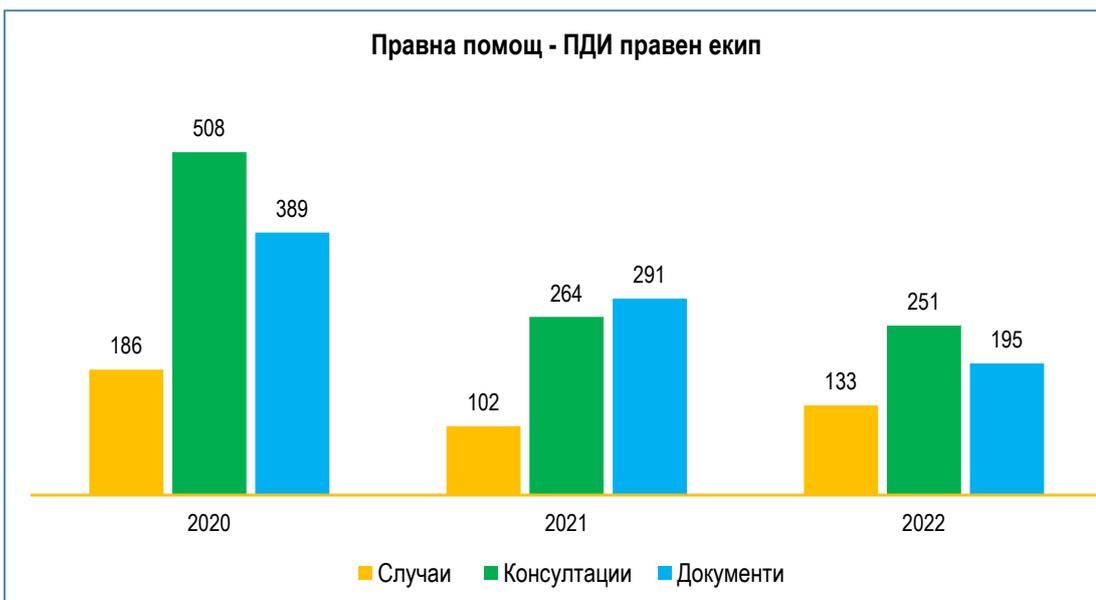
През 2022 г. предоставянето на правна помощ продължи да е сред приоритетните дейности за ПДИ. В някои от постъпилите случаи ПДИ оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория 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.

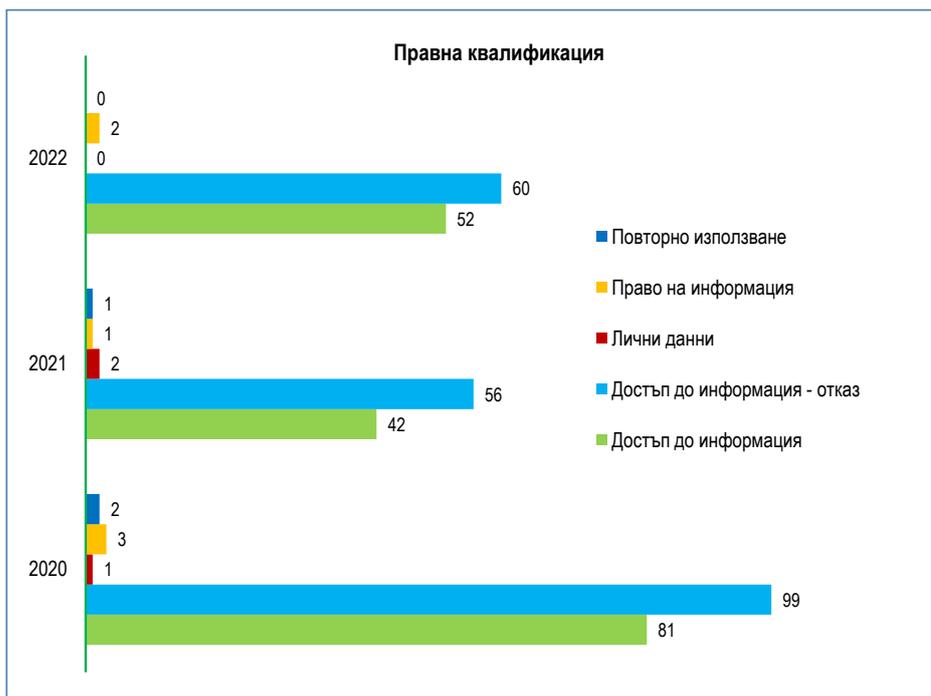
## 2. Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари – декември 2022 г. са **133**. 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:

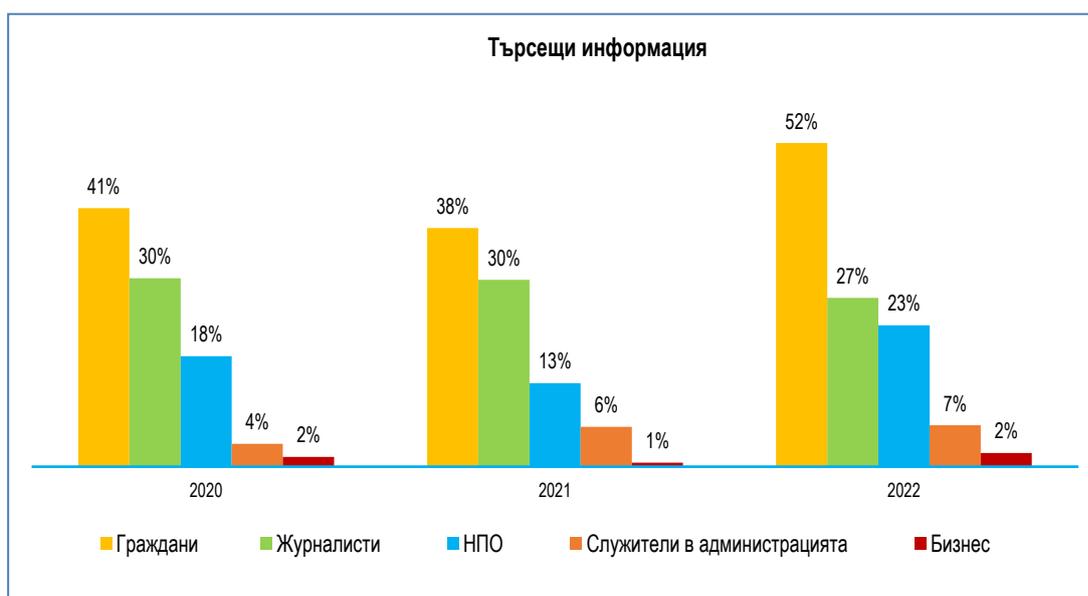
- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ – **117**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – **16**..





### 3. Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2022 г. най-много консултации са предоставени на граждани – **69** случая. На второ място са журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ – **25** случая. От неправителствени организации са постъпили **13** случая. В **13** случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията, в **10** от общински съветници и др.



#### 4. 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) – **42**, централни органи на изпълнителната власт – **25**, и държавни институции, създадени със закон – **13**.

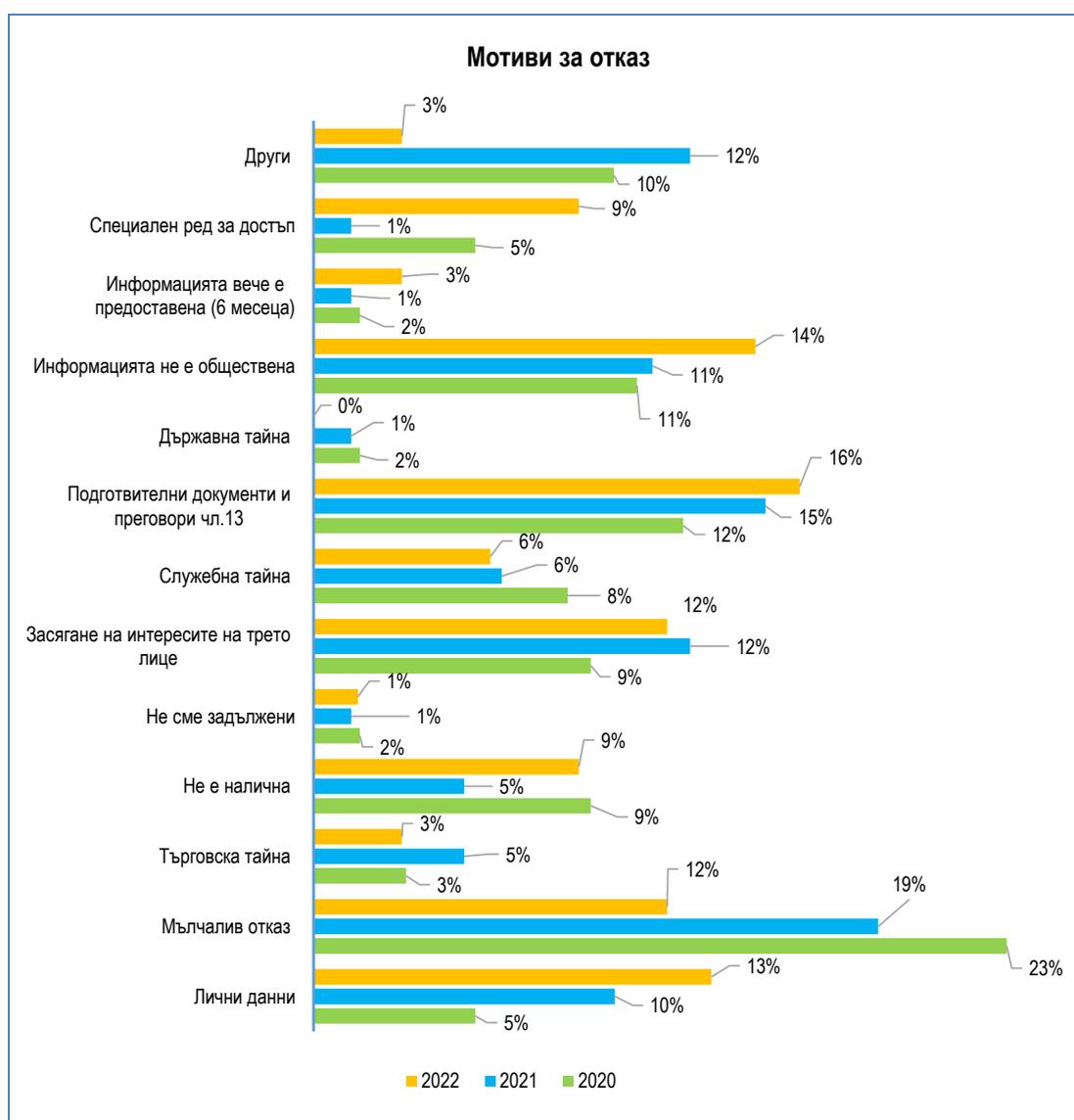
По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт – **11**, от органите на съдебната власт – **9**, от независими органи на власт – **7**, от изпълнителни агенции – **6**, публичноправни субекти и организации – **6** случая, и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани **7** случая на предоставена правна помощ, без да е въведен ответник – това са случаи, в които правният екип е бил потърсен за обща консултация по закона или е бил поставен въпрос как се развива едно съдебно дело по ЗДОИ – срокове, инстанции, такси и др.



## 5. Най-чести основания за отказ

През 2022 г., за разлика от предходните 3-4 години, не преобладават мълчаливите откази – те са „само“ 8 и са на четвърто място. На първо място са отказите с мотив, че информацията има подготвителен характер и няма самостоятелно значение – 11. На второ място са отказите, в които се твърди, че исканата информация не е обществена – 10. На трето място са отказите с мотив лични данни – 9. Четвъртото място делят мълчаливите откази и тези, в които се твърди, че исканата информация засяга интересите на трето лице – 8. В 6 случая мотивът за отказ е бил, че е налице специален ред за достъп до търсената информация, който изключва приложението на ЗДОИ. В 5 случая отказът е бил немотивиран. В 3 случая отказът е бил с мотив търговска тайна; в 2 – случая следствена и статистическа тайна и др.



## 6. Характерни особености

Запазва се тенденцията към намаляване на консултираните случаи, тъй като броят им е по-висок само в сравнение с миналата година, но не и в сравнение с предходните 4 години. През 2022 г. броят на постъпилите са консултация случаи е **133**, а за 2021 г. те бяха **102**. За сравнение през 2020 г. бяха **186**, **157** през 2019 г., **192** през 2018 г., **215** през 2017 г.

Остава сравнително висок броят на консултациите по постъпилите случаи – за 2022 г. те са **250**. За сравнение, за 2021 г. са били **264**, за 2020 г. са били **457**, за 2019 г. са били **535**, за 2018 г. са били **573**, докато през 2017 г. бяха **525**.

И през 2022 г. е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление и централните органи на изпълнителната власт.

През изтеклата година се наблюдава тенденция за намаляване броя на мълчаливите откази и увеличаване на изричните такива.

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 2021 и 2022 година броят консултации е намалял почти наполовина. Обстоятелство, което се дължи на пандемията от COVID-19 и затрудненият 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, а понякога и след като вече са подали жалба до съда. 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 или дори на етап съдебно производство. По този начин и средната сложност на случаите се повишава.

## 7. Области на търсене на информация

През годината екипът ни предостави правна помощ по случаи, свързани с разкриване на информация в различни сфери от общественения живот, като най-често информацията 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 2022 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 2022 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо **37** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**17** – по случаи на граждани, **5** – на НПО, **14** – на журналисти и **1** – на фирма).

През 2022 г. правният екип на ПДИ е изготвил общо **32** жалби. Първоинстанционни жалби – **29** (Административен съд София-град – **20** и Административни съдилища в страната – **9**), частни жалби – **2**, и една касационна жалба.

От изготвените **29** първоинстанционни жалби – **26** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **3** – срещу мълчалив отказ.

През 2022 г. в **25** 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 **5** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени **32** съдебни акта (**24** решения и **8** определения) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд – **4**, Административен съд София-град – **22**, и Административни съдилища в страната – **6**).

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 делото на Съюза на съдиите в България (ССБ) срещу Висшия съдебен съвет (ВСС) за изплатените възнаграждения на членове на ВСС по Проект „Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури и разработване на единна информационна система за съдилищата“; делата на Николай Неделчев (София) срещу Софийска районна прокуратура (СРП) за разследването на спирането на програма „Хоризонт“ на Българското национално радио (БНР); делото на Александър Дунчев срещу Министерство на земеделието и храните (МЗХ) за копия от годишните финансови планове на държавните горски стопанства; делото на Драгомир Гелев (София) срещу Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) за доклада за състоянието

на частта от автомагистрала „Струма“, в която през месец ноември 2021 г. катастрофира автобус с македонски граждани; делото на Гражданско движение „БОЕЦ“ срещу „Булгаргаз“ ЕАД за договорите за доставки на газ; делото на Лора Филева (в. „Дневник“) срещу Министерски съвет (МС) за имената на съветниците и експертите в политическия кабинет на премиера Кирил Петков; делото на Красимир Крумов (OFFnews) срещу Агенция „Митници“ за достъп до информация за количествата суров петрол, постъпили в страната през нефтен терминал „Росенец“ в последните 2 години.

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. Информацията, свързана с получени възнаграждения от държавни служители за работа по проекти с европейско финансиране, не е изключена от приложното поле на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Напротив, същата попада в него и решението по искането за предоставяне ѝ следва да бъде предшествано от провеждане на процедура за търсене на съгласие от лицата, които тя засяга;
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. Винаги е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на копие от документ, свързан с разпореждане с общинска собственост;
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. Целта, за която ще бъде използвана информацията, не е елемент от фактическия състав за предоставяне ѝ. Щом тя е обществена, подлежи на предоставяне;
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. Имената на съветници и експерти към политически кабинети на властта не представляват защитени лични данни. Държавната политика не може да се планира или осъществява от анонимни лица;
9. Фактическите констатации в протоколи и доклади от проверки не попадат в обхвата на ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като същите винаги имат самостоятелно значение;
10. Разпоредбите от Наказателно-процесуалния кодекс относно следствената тайна не означават, че по реда на ЗДОИ изобщо не може да се получава информация за конкретни разследвания. Информацията за това дали е образувано разследване от прокуратурата и какво е движението по него следва да се предоставя по реда на ЗДОИ под формата на справка.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2022 г. Делата са систематизирани според основанието за отказ, респективно – тълкувания от съда спорен въпрос.

### Задължени субекти по ЗДОИ

С решение<sup>50</sup> от 16 февруари Административен съд София-град (АССГ) отмени отказ на ВСС (по заявление на ССБ) да предостави информация за проект „Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури и разработване на единна информационна система за съдилищата“. Размер на полученото финансиране, отчет на изразходваните средства и конкретно какви възнаграждения са били изплатени на членове на ВСС за участие в изпълнението на проекта. Съдът прие, че информацията не е изключена автоматично от приложното поле на ЗДОИ. Напротив, същата попада в него и решението по искането за предоставянето ѝ следва да бъде предшествано от провеждане на процедура за търсене на съгласие от лицата, които същата засяга.

С решение<sup>51</sup> от 13 декември Административен съд – Видин отменя отказ на „Булгаргаз“ ЕАД (по заявление на ГД „БОЕЦ“, Видин) да предостави информация за всички заявки, преговори, договори и доставки от търговци на газ и най-вече – от ГАЗПРОМЕКСПОРТ. Съдът прие, че дружеството е задължен субект по ЗДОИ в качеството на публичноправна организация. Съдът посо-

<sup>50</sup> Решение № 878/16.02.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.г. № 8555/2021 г., съдия Диляна Николова.

<sup>51</sup> Решение № 139/13.12.2022 г. на Административен съд – Видин, I-ви състав по а.г. № 207/2022 г., съдия Антония Генадиева.

чи, че дружеството е обществен доставчик на газ по смисъла на Закона за енергетиката, а представляващият същото е възложител на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки.

### Понятието „обществена информация”

С решение<sup>52</sup> от 12 май Административен съд - Пловдив отмени отказ на кмета на Община Брезово (по заявление на Катя Тосева) да предостави копие от анекс към договор за продажба на общински имот – фурната в с. Свежен. Съдът прие за безспорно, че исканата информация попада в обхвата на ЗДОИ и като съдържание, и като форма, в която е поискана. Отбеляза и, че е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на копие от документ, свързан с разпореждане с общинска собственост.

С решение<sup>53</sup> от 13 януари АССГ отмени отказ на Министерство на правосъдието (МП) да предостави (по заявление на Стела Бояджиева) копия от доклади на Дирекция „Вътрешен одит” в МП и на Инспектората по чл. 46 от Закона за администрацията в МП за извършени проверки в Агенция по вписванията (АВ) за периода месец април 2021 – юли 2021 г. Съдът прие, че докладите на Дирекция „Вътрешен одит” и на Инспектората към МП за извършени проверки в Агенцията по вписванията съдържат информация, свързана с контролните правомощия на Министерство на правосъдието спрямо второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на правосъдието. Тези данни представляват служебна обществена информация, тъй като отразяват част от дейността на администрацията и начина на организирането ѝ. Целта, за която ще бъде използвана информацията, не е елемент от фактическия състав за предоставянето ѝ. Щом тя е обществена, подлежи на предоставяне. Достъп до тази информация е именно по реда и условията на ЗДОИ. Обстоятелството, че заявителката е страна по дела срещу Агенцията по вписванията по реда на Закона за държавния служител, не означава, че тя няма право на достъп до такъв вид информация, за да си състави мнение като гражданин за дейността на задължения субект – Министерство на правосъдието. Това обстоятелство нито променя характера и вида на търсената информация (служебна обществена информация), нито е сред предвидените по ЗДОИ основания за отказ, още по-малко променя реда за достъп до информацията, редът е именно по ЗДОИ.

<sup>52</sup> Решение № 873/12.05.2022 г. на Административен съд – Пловдив, XIII състав по а.г. № 2119/2021 г., съдия Георги Пасков.

<sup>53</sup> Решение № 207/13.01.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. № 10042/2021 г., съдия Цветанка Паунова.

## Нагделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение<sup>54</sup> от 15 декември АССГ отмени отказа на МС (по заявление на Лора Филева) да предостави информация за състава и функциите на политическия кабинет на министър-председателя Кирил Петков. Съдът прие, че имената на съветниците и експертите не представляват защитени лични данни, а обществена информация, която следва да бъде предоставена, тъй като не попада в ограниченията по закон.

С решение<sup>55</sup> от 5 април АССГ отмени отказ на ЕСО (по заявление на „За Земята – Достъп до правосъдие“) да предостави информация за извършените плащания от началото на 2021 до месец август 2022 г. по цени за разполагаемост, активна мощност и реално получена от ЕСО нетна електроенергия. Съдът прие, че в отказа (на основание несъгласие на трети лица) не са изложени мотиви за липса или наличие на нагделяващ обществен интерес за предоставяне на исканата информация, а наличието на нагделяващ обществен интерес може да преодолее изразеното несъгласие от трети лица.

С решение<sup>56</sup> от 22 юли АССГ отмени втори отказ на ЕСО (по заявление на „За Земята – Достъп до правосъдие“) да предостави информация за извършените плащания за студен резерв към няколко конкретни търговски дружества. Съдът прие, че по отношение на исканата информация е налице презумпция за наличие на нагделяващ обществен интерес, която не е оборена успешно от ЕСО. И отбеляза, че информацията не представлява защитена тайна, нито по ЗДОИ, нито по някои от специалните закони, действащи в сферата на енергетиката.

## Защита на интересите на трето лице

С решение<sup>57</sup> от 24 март Административен съд - Варна отмени трети отказ на „Транспортно-строителство и възстановяване“ ЕАД (ТСВ) да предостави (по заявление на Спас Спасов) копие от договорите с подизпълнители за удълбочаване на каналите на пристанище „Варна“. Съдът прие, че в случая е налице презумпция за наличие на нагделяващ обществен интерес, тъй като се иска информация за договори, по които е платено с бюджетни средства. Според съда тази презумпция не е оборена успешно от ТСВ.

<sup>54</sup> Решение № 7711/15.12.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 58 състав по а.г. № 5695/2022 г., съдия Снежанка Кьосева.

<sup>55</sup> Решение № 2242/05.04.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.г. № 12138/2021 г., съдия Красимира Милачкова.

<sup>56</sup> Решение № 5034/22.07.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.г. 4338/2022 г., съдия Десислава Корнезова.

<sup>57</sup> Решение № 361/24.03.2022 г. на Административен съд – Варна, XII състав по а.г. № 2449/2021 г., съдия Даниела Недева

С решение<sup>58</sup> от 24 ноември АССГ отмени отказ на „СОФЕКОСТРОЙ“ ЕАД (по заявление на Анина Сантова) да предостави достъп до информация за сключените договори за наем на техника през последните 3 години. Съдът прие за безспорно, че „СОФЕКОСТРОЙ“ е задължен субект по ЗДОИ. Съдът посочи, че исканата информация е обществена, тъй като касае разходване на общински средства за почистване на битови отпадъци на територията на Столична община. Съдът отбеляза, че нито е аргументирана убедително позицията, че информацията представлява търговска тайна, нито е оборена презумпцията за наличие на надделяващ обществен интерес за предоставяне на подобна информация (такава, която е свързана с договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ).

### Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение<sup>59</sup> от 24 февруари АССГ отмени отказ на МП да предостави (по искане на Доротея Дачкова) копия от паметните бележки от срещите (през последните 15 години) на представители на българската съдебна власт и представители на Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка. Съдът прие, че съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ, ограничението за предоставяне на служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на органите, която няма самостоятелно значение, не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на такава информация. Доколкото е поискана информация относно паметни бележки от проведени срещи в последните 15 години, то към момента на постановяването на оспорения отказ, този двугодишен срок е изтекъл по отношение на голяма част от исканата информация.

С решение<sup>60</sup> от 17 февруари АССГ отмени отказ на Българската агенция по безопасност на храните (по заявление на Мила Попдимитрова) да предостави информация за извършените проверки за спазване на изискванията за защита и хуманно отношение към животните в регистрираните към Българската агенция по безопасност на храните животновъдни обекти, в които се извършва асистиращо хранене на патици и гъски за производство на черен дроб. Съдът не сподели мотивите на Българската агенция по безопасност на храните, че искането за запознаване с документи по конкретно администра-

<sup>58</sup> Решение № 7086/24.11.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.г. № 4688/2022 г., съдия Боряна Петкова.

<sup>59</sup> Решение № 1156/24.02.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.г. № 8058/2021 г., съдия Красимира Милачкова

<sup>60</sup> Решение № 937/17.02.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 12236/2021 г., съдия Полина Величкова

тивно производство не представлява искане за предоставяне на обществена информация, тъй като за това е предвиден друг ред. Протоколите от извършените проверки представляват обществена информация по ЗДОИ и имат самостоятелно значение, тъй като не всяка от извършените проверки има за резултат съставяне на акт за нарушение и образуване на административна преписка с резултат санкциониране на определено лице. Протоколите от проверките съдържат изводи със самостоятелно значение, отразяват съществуващото положение към момента на проверката и не могат да се изменят с последващи актове.

С решение<sup>61</sup> от 14 март АССГ отмени отказ на главния секретар на Министерството на земеделието (по искане на Габриела Папагонова) да предостави достъп до информация за резултатите от извършена проверка във ферма за норки. Съдът прие, че в отказа не е мотивирано кой краен конкретно акт е подготвила тази информация, Препоръките, съдържащи се в протокола и доклада от проверката, са от категорията на посочените изчерпателно в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ примери на служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и нямащи самостоятелно значение – мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации. Възможно е органът да ги съобрази, но той не е длъжен да постъпи съобразно препоръките, поради което те действително нямат самостоятелно значение. Не така стои въпросът с включените констатации за съществуващото фактическо положение във фермата за ценни кожи (от норки), направени по време на проверките и отразени в доклада. Макар и свързани с оперативната подготовка на евентуални актове на министъра, които обаче не са посочени в решението, те имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение на място към момента на проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи го при издаването на актовете му и не могат да бъдат изменени с последващи актове. По посочената причина фактическите констатации, съдържащи се в доклада и констативния протокол от проверката, не попадат в категорията на изброените в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

### Статистическа тайна

С решение<sup>62</sup> от 16 декември Административен съд – Шумен отмени отказ на Агенция „Митници“ (по искане на Красимир Крумов) да предостави информация за количествата суров петрол влезли в страната през терминал „Росенец“ за

<sup>61</sup> Решение № 1639/14.03.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав по а.г. № 10988/2021 г., съдия Антоанета Аргирова.

<sup>62</sup> Решение № 164/16.12.2022 г. Административен съд – Шумен по а.г. № 259/2022 г., съдия Снежина Чолакова

първата половина на 2022 г. по месеци. Съдът прие, че в случая е налице презумпция (която не е оборена от агенцията) за надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като същата ще повиши отчетността и прозрачността относно контролната дейност на държавен орган. Съдът посочва, че информацията не представлява статистическа тайна, тъй като не е събрана за статистически цели, а по повод контролните функции, които осъществява агенцията при вноса на петрол в страната.

### Предоставяне на информация чрез посочване на интернет адрес

С решение<sup>63</sup> от 18 октомври АССГ отмени отговор на МРРБ (по заявление на Драгомил Гелев), с който само привидно се предоставя информация относно състоянието на отсечката на автомагистрала „Струма“, на която месеци преди това катастрофира автобус от Република Северна Македония и конкретно – копие на пълния доклад, със всички приложения, съставен от работната група и изпратен до министъра, във връзка със заповед РД-02-14-1003 от 23/11/21 на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Съдът прие, че исканата информация е обществена и не са налице каквито и да е ограничения за предоставянето ѝ. С отговорът на министерството е предоставена информация под формата линк към публикация, която представлява преразказ за резултатите от проверката, а не копие от доклада, който е поискан. Според съда това означава, че правото на достъп до информация не е удовлетворено, съответно отговорът е незаконосъобразен.

### Следствена тайна

С решение<sup>64</sup> от 28 януари АССГ отмени отказ на СРП (по заявление на Николай Неделчев) да предостави информация за разследването на спирането на Програма „Хоризонт“ на БНР и по-конкретно данни за образуваната прокурорска преписка, движението по същата и копие от постановлението за отказ от образуване на досъдебно производство. Съдът прие, че разпоредбите от Наказателно-процесуалния кодекс относно следствената тайна не означават, че по реда на ЗДОИ изобщо не може да се получава информация за конкретни разследвания. Според съда информацията за това дали е образувано разследване от прокуратурата и какво е движението по него следва да се предоставя по реда на ЗДОИ под формата на справка. Съдът посочва, че при всяко искане за подобна информация прокуратурата следва да прави и преценка за наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията.

<sup>63</sup> Решение № 5944/18.10.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав по а.г. № 6501/2022 г., съдия Агриан Янев.

<sup>64</sup> Решение № 477/28.01.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.г. № 11056/2021 г., съдия Десислава Корнезова.

## Мълчаливите откази

През 2022 г. има само едно дело, подкрепено от ПДИ<sup>65</sup>, и решено от съда, което е било образувано по жалба срещу мълчалив отказ, а впоследствие мълчанието е развито по делото в изричен отказ от страна на задължения субект. С решение<sup>66</sup> от 7 април АССГ отмени отказ на Министерство на земеделието, храните и горите (по заявление на Николай Неделчев) да предостави информация за възстановените в бюджета суми от неправомерно отпусната държавна помощ при замени на горски земи. Съдът прие, че е налице мълчалив отказ от страна на административния орган, тъй като не се отказва изрично, но на практика не се дава исканата информация извън цитираните 3-ма субекти, дали съгласие за предоставяне. Мълчаливият отказ, постановен поради липса на съгласие от трети лица, е незаконосъобразен. Представянето на информацията е било дължимо в пълен обем. Като е приел обратното, ответникът е допуснал нарушение на материалния закон. В обобщение съдът прави извод, че поисканата информация касае обществения живот в Република България, като чрез получаването ѝ жалбоподателят може да си състави мнение относно дейността на задължения субект и начина, по който се разходват публични средства. Става дума за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ или на неправилно използвана държавна помощ, поради което и следва да е налице максимална прозрачност.

<sup>65</sup> Другите две жалби срещу мълчаливи откази, изготвени от екипа на ПДИ през 2022, са били оттеглени, тъй като информацията е била предоставена от задължения субект преди да бъде насрочено заседание по делото.

<sup>66</sup> Решение № 2304/07.04.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.г. № 4342/2021 г., съдия Боряна Петкова

# 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 2021-2023 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](mailto:office@aip-bg.org)

[www.aip-bg.org](http://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.