

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2024

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 2023 Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2024

© Авторски колектив:

д-р Гургана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

©Коректор: Катерина Коцева

© Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1314-0515 (online)

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Увод	5
2. Препоръки	9
3. Законодателство	14
4. Активно публикуване	
4.1. Резултати от оценката на активната прозрачност 2024 г.	28
4.2. Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2024 г.	37
4.3. Получени и неполучени отговори 2024 г.	48
5. Правна помощ	52
6. Съдебни дела	55

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

1. УВОД

Екипът на „Програма достъп до информация“ (ПДИ) изготви и представя на вниманието на читателите двадесет и четвъртия поред годишен доклад за състоянието на достъпа до информация в България. Текстът се фокусира върху релевантните събития и процеси през 2023 г., свързани с достъпа до информация, както и с правото на информация в по-широк план. Въпреки че 2023 г. бе политически бурно време, насочено към позитивни реформи, внезапна и непрозрачна законодателна инициатива за малко щеше да нанесе тежък удар върху Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), който в продължение на близо четвърт век е един от най-ефективните инструменти на гражданите, двигател на демокрацията и способ за поддържане на почтеност на публичната администрация. Битката за запазването на целостта и силата на правото на достъп до обществена информация, водена от ПДИ с широката подкрепа на много активни членове на гражданското общество у нас и по света, успя да промени политическите нагласи и да постигне успешно спиране на опасните промени. Тя показва обаче за пореден път и необходимостта от осъзнат и планомерен подход както при измененията в законодателството, така и при развиването на практиките по прилагането му. Бързите, необосновани, непромислени и необсъдени инициативи най-често създават пречки, вместо да отворят врати, и подкопават постигнатото и доверието на гражданите.

Анализите и изводите в доклада са основани на работата на екипа на Програма достъп до информация, 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 адекватна, предвидима и последователна уредба на въпросите, свързани с 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 твърда позиция, че регламентацията трябва да се развива в съответствие с новите реалности и действителното търсене на информация, а не да отстъпва от постигнатото. Според ПДИ присъединяването на България към Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи и ратификацията ѝ

е приоритетна задача, към която заостряме вниманието на правителствата в продължение на повече от десетилетие. 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 законодателни промени като възникналите през 2023 г. В тази първа част от доклада фокусът е както върху участията на екипа на ПДИ в дебатите и представените становища на организацията по законодателни инициативи през годината, така и върху новите развития в практиката на Европейския съд по правата на човека в областта на достъпа до информация и припомняне на някои основни принципи, на които се основава ЗДОИ. Подчертани са и констатираните в практиката проблеми в съществуващата нормативна уредба. Автор на тази част е Александър Кашъмов.

Екипът на ПДИ вече в продължение на десетилетие и половина 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 през 2023 г. се проведе през април - юни. Членовете на екипа, провел проучването, са Гергана Жулева, Даниел Димитров, Дарина Палова, Диана Банчева, Катерина Коцева, Кирил Терзийски, Николай Маревков, 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, а относно отговорите на заявленията, подадени в хода на проучването – Кирил Терзийски.

Предоставянето на правна помощ и представителство в съдилищата по случаи, в които заявителите са срещнали отказ на информация или други спънки, са също съществена част от работата на ПДИ. 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, и са изведени въпросите, по които е налице последователна, предвидима и стабилна съдебна практика.

Както всяка година, в доклада е включен и анализ на съдебната практика по дела по Закона за достъп до обществена информация през годината. Отразени са основните решения по въпроси, които намират траен отговор в прак-

тиката 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.

Осмислянето на случилото се през годината бе до голяма степен подпомогнато от координаторската мрежа на ПДИ. Координаторите ни са журналисти, разположени в почти всички областни центрове. Техните регионални доклади за ситуацията по места са много ценен източник на информация и възможност за верификация на наблюденията ни.

Препоръките от доклада са адресирани към законодателите и към институциите, прилагащи законодателството за достъп до информация. Изводите са за ползване от всички, които упражняват правото си на достъп до информация, и които са длъжни да предоставят достъп.

Тази година докладът се публикува, след като наскоро са проведени предсрочни парламентарни избори през юни 2023 г. и предстоят обсъждания и евентуална подкрепа за кабинет. Моментът е подходящ институциите да приемат, че прозрачността на властта и правото на достъп до обществена информация са основа за всяко добро управление. Налице е възможност за подобряване на средата за достъп до обществена информация.

Докладът на ПДИ „Състоянието на достъпа до информация 2023 г.” излиза след доклада на Министерския съвет относно „Състоянието на администрацията 2023 г.”, част от който е посветена и на прилагането на ЗДОИ. Следва да се посочи, че както през миналата година, констатациите в доклада на правителството съвпадат с отразените и в доклада на ПДИ проблеми.

Като цяло изводите в годишния доклад на ПДИ показват относителна трайност на практиките по активно публикуване на информация в интернет страниците на институциите, умения за работа с електронни заявления и константна съдебна практика по определени въпроси от приложението на ЗДОИ. На този фон остават необходимите стъпки – възприемане и усвояване на установената съдебна практика и в рамките на администрацията, обучения за служителите и подобряване на капацитета за работа по ЗДОИ, както и приобщаването към международния правнозадължителен документ, а именно Конвенцията на Съвета на Европа.

Упражняването на правото на достъп до информация продължава да е от ключово значение за развитието на демокрацията. Много журналистически разследвания и проучвания на неправителствени организации се основават на ползването на ЗДОИ. Подобряването на почтеността и ефективността на институциите са немислими без необходимите прозрачност и отчетност.

Информираното участие на граждани, организации и бизнес в обществените процеси и подобрената защита на основните права неизменно се съпътстват от търсене и защита на правото на достъп до информация. Качеството на живота и доходите се повишават¹, но процесът е невъзможен без честни правила, приятелски настроени институции и участващи в обществените процеси граждани. Правото на достъп до обществена информация е необходимо условие за всички тези проявления на функционирането на демокрацията.

Александър Кашъмов,
изпълнителен директор на ПДИ
юли 2024 г.

¹ Според класацията на Световната банка България за пръв път влиза в групата на държавите с „висок национален доход“: https://blogs.worldbank.org/en/pendata/world-bank-country-classifications-by-income-level-for-2024-2025?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR2Th-YoMuaHq3lyRfTb6VPsJ7EexfWI9sN-NWpx0zh2SSDAVJQr7CI5Uuo_aem_y-GSfLaSTBMMkEn3346nA . Коментарът е на представители от Института за пазарна икономика.

2. 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. Отчитайки характера на правото на достъп до обществена информация като основно човешко право, следва да бъде ефективно гарантирано правото на всеки на достъп до обществена информация, без да се изисква доказване на интерес към информацията и без излишни условия в подаваните писмени заявления.
- Обемът на понятието „обществена информация“ следва да бъде разширен по законодателен път, така че да включва и информацията за и от срещите и заседанията на служебни лица и публични институции („управление на слънчева светлина“).
- Да бъде осигурен контрол на решенията по заявления по реда на ЗДОИ, така че да се избегне формирането на противоречива, нееднаква или неясна практика. Това може да стане по пътя на възстановяване на касационното обжалване на решенията на административните съдилища или чрез въвеждане на възможност за подаване на жалби пред независим информационен комисар. Във всеки случай следва да се запази бързината на съдебните производства.
- 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 законодателни изменения и допълнения, чрез които да бъде регламентирана по-детайлен и предвидим начин, в съответствие с чл. 41 от Конституцията и подхода в ЗДОИ, т. нар. „следствена тайна“, уредена в чл. 198 от Наказателно-процесуалния кодекс), така

че да се осигури достъп до информация относно досъдебните производства при баланс между обществения интерес от получаване на информация и защита на основните права и легитимни интереси като ефективността на разследването, защитата на личните данни и др.

- 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 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, 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, и да осигуряват публичност на списъците с декласифицирани документи.

Препоръки по отношение на изпълнението на задълженията по ЗДОИ

- Да бъдат предприети реални мерки при наличието на ясна и предвидима съдебна практика по много въпроси относно приложението на ЗДОИ, тя да бъде следвана и спазвана при работата със заявления. Такава е практиката по следните въпроси:
 - ❖ Целта, за която ще се използва поисканата информация, не е елемент от фактическия състав по предоставянето ѝ и не може да бъде изследвана от администрацията.
 - ❖ Мълчаливите откази са винаги незаконосъобразни.

- ❖ Ограничението за защита на подготвителните документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) е неприложимо към фактически констатации, съдържащи се например в протоколи и доклади от проверки.
 - ❖ Необходимо е конкретно идентифициране на засегнатия интерес на третото лице (лични данни или търговска тайна) при евентуален отказ.
 - ❖ Несъгласието на третото лице е без правно значение в случаите, когато то е задължен по ЗДОИ субект или е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето на информацията.
 - ❖ Съществува презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес до доказване от задължения по ЗДОИ субект, че интересът от ограничаване на достъпа до информация надделява с оглед естеството на защитеното право/легитимен интерес.
 - ❖ Информацията за възнаграждения на държавни служители за работа по проекти, финансирани със средства на Европейския съюз, е „обществена“ по смисъла на ЗДОИ.
 - ❖ Имената на съветници и експерти към политически кабинети на властта не представляват защитени лични данни.
 - ❖ 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.
- 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, вкл. чрез визуални представяния (графики, таблици и т.н. достъпни визуализации), на основните бюджетни документи на институцията – годишният (проект на) бюджет, годишният 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 на 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 заедно с мотивите или поне 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 ясни правила относно 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.

3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

Контекст

След парламентарните избори през април 2023 г. бе формирано мнозинство, което пое ангажимент за управление, насочено към реформи. Основен акцент бе съдебната реформа, във връзка с която бяха предприети редица законодателни изменения. Бе създаден механизъм за контрол спрямо главния прокурор, променен форматът на Висшия съдебен съвет, реформирана институцията за противодействие на корупцията, като съществуващата комисия бе разделена на две отделни комисии. Резултатите и ефектът от приетите промени предстои да бъдат оценени.

Бяха предвидени и някои изменения и допълнения, свързани със законодателството относно правото на достъп до обществена информация. Бе внесен в Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), изготвен с цел въвеждане на Директивата за отворените данни и повторното използване на информацията в общественния сектор². Той бе изготвен в основната си част още в предишните две години и обсъден с представители на ПДИ.

Между първо и второ четене на законопроекта за изменение и допълнение на ЗДОИ (ЗИД на ЗДОИ) група народни представители от партия ГЕРБ внесоха нови текстове, които не бяха въобще предвидени в първоначалния проект за изменение и допълнение на ЗДОИ. С тях се целеше обвързване на заявителите по ЗДОИ с тежестта да доказват правен интерес от подаване на заявление, събирането на единните им граждански номера при подаване на заявление и изключването на първичните счетоводни документи от понятието за „обществена информация“. Тези предложения в разрез с основни международни стандарти в тази област предизвикаха сериозна реакция от страна на „Програма достъп до информация“ (ПДИ) и други представители на гражданското общество, както и разгорещен парламентарен дебат. През септември 2023 г. все пак тези изключително проблематични предложения не бяха приети.

² Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от общественния сектор.

Като част от измененията, целящи реформиране на съдебната система, бе внесено предложението за реформиране на т.нар. „следствена тайна“, която представлява едно от легитимните ограничения на правото на достъп до обществена информация. Основна цел на промяната бе да се въведе механизъм за извършване на предвидим и прецизен баланс при прилагането на това ограничение на достъпа до информация, свързана с досъдебните производства. По този начин намерението бе да се преустанови практиката на двоен стандарт, при който за едни действия на прокуратурата по конкретни разследвания се отказва каквато и да е информация под претекст „следствена тайна“, а по други разследвания се предоставя идентична информация по собствена инициатива без каквито и да било резерви. За разлика от голяма част от останалите предложения за законодателни изменения обаче, това предложение, иницирано от Министерството на правосъдието, не бе подкрепено от мнозинството народни представители и не бе прието.

За поредна година не бяха предприети действия по присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Тази дейност бе изрично предвидена в Четвъртия годишен план по инициативата „Открито управление“, но конкретни стъпки не се извършиха.

В рамките на Съвета по върховенство на правото, отговарящ за изпълнението на препоръките на Европейската комисия във връзка с докладите за върховенство на правото, бе осъществена активна дейност. В периода 2022-2023 г. ПДИ бе член на Гражданския съвет към Съвета по върховенство на правото и взе активно участие в неговата работа и дейността на работните групи към него с цел изпълнение на препоръките в областта на медийния плурализъм и достъпа до информация.

Конвенция за достъпа до официални документи

Конвенцията е първият международен нормативен акт относно правото на достъп до обществена информация³. Тя е с регионален характер и се отнася до държавите-членки на Съвета на Европа, като обаче е изрично предвидена и възможността държави извън този географски обхват да я приемат и ратифицират. Конвенцията гарантира правото на всеки на достъп до официални документи⁴. Според даденото в самата нея определение, „официални документи“ са всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции⁵. Ограничение на правото на достъп до официални документи се допуска само за защитата на някой от

³ Вж. целия текст на Конвенцията в неофициален превод на български език в интернет страницата на ПДИ на адрес: http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf

⁴ Вж. чл. 2 от Конвенцията.

⁵ Чл. 1, § 2, буква „b“ от Конвенцията.

изброените изчерпателно в нея легитимни интереси⁶. Конвенцията въвежда изискването за преценка на вредата и на надделяващия обществен интерес при прилагането на ограниченията⁷. Тоест, достъпът до информация не може да бъде ограничен, ако е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ, независимо от съществуването на формално ограничение. В това отношение текстът на Конвенцията е изключително сходен с уредбата на надделяващия обществен интерес в ЗДОИ.

Документът е отворен за подписване на 18 юни 2009 г., а влиза в сила на 1 декември 2020 г., след като я ратифицират 10 държави. Понастоящем е ратифициран от 15 държави, а е подписан от 21. Последните по време ратифицирали я държави са Албания, Армения (2022 г.), Словения и Испания (2023 г.). Конвенцията представлява минимален стандарт относно достъпа до официални документи.

Според експертите на ПДИ българското законодателство е в съответствие с Конвенцията за достъп до официални документи и не съдържа пречки за подписването и ратифицирането ѝ. Министерският съвет е поел ангажимент за подписването ѝ като част от мерките в Четвъртия план за отворено управление⁸. Независимо от това и при наличие на активно ползване на ЗДОИ от гражданите, неправителствените организации, бизнеса и журналистите в България, реални стъпки в посока подписването на международния акт не се предприемат.

Практика на Европейския съд по правата на човека

С Решението на Голямата камера на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) от 2016 г. по делото на Унгарския хелзинкски комитет срещу Унгария, правото на достъп до информация, съхранявана от публичните институции, бе признато за гарантирано с чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕСПЧ)⁹. Съвместно становище по делото бе представено от авторитетната международна организация „Артикул 19“ и ПДИ. Това произнасяне на ЕСПЧ доведе до сериозен обрат в практиката му по такива дела.

Приложимостта на чл. 10 от ЕКПЧ към случаи на достъп до обществена информация е по-тясно определена в практиката на Съда в Страсбург, откол-

⁶ Чл. 3, § 1, точки „а - к“ от Конвенцията.

⁷ Вж. чл. 3, § 2 от Конвенцията.

⁸ Мярка № 2, озаглавена „Изпълнение на стандартите на Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS 205) и последващо присъединяване на Република България към нея“ от Четвъртия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, приет с Решение № 539/ 29.07.2022 г. на Министерския съвет. Вж. <https://pris.government.bg/document/24d46619500868f6b9f9df0ab195fe80>

⁹ Решение на Голяма камера на ЕСПЧ от 8 ноември 2016 по жалба № 18030/11.

кото в националните закони. За да се приеме, че случаят попада в обхвата на ЕКПЧ, според ЕСПЧ трябва да са налице едновременно няколко условия. Следва търсещият информация да е участник в обществен дебат, на първо място. За целта използването до момента в практиката на Съда в Страсбург понятие „обществен страж“, отнасящо се до журналистите и медиите, е разширено до „социален страж“, което включва и неправителствените организации. В някои случаи ЕСПЧ приема, че такива участници в обществен дебат са и индивидуални граждани като например историк-изследовател¹⁰ или граждански активист¹¹. Информацията, достъп до която дължат националните институции, е свързана с дебата по общественозначими въпроси. Отчита се и дали тя е създадена и леснодостъпна или се изискват усилия за нейното създаване или намиране. Решението на Голямата камера бе постановено след поредица от решения на секция на Съда по дела срещу Унгария, Сърбия, България, Австрия.

В по-новите решения на ЕСПЧ относно достъпа до обществена информация се разглеждат въпроси, които развиват практиката на Съда, представляват задължително тълкуване на конвенцията по отношение на всички държави – страни по нея, включително България, и са интересни и с оглед сходството с проблемите у нас. В скорошно решение по жалба на полска неправителствена организация с мисия в областта на прозрачността и доброто управление срещу Полша, ЕСПЧ разглежда отказ да бъде предоставена информация от дневниците за срещи на председателя и заместник-председателя на Конституционния съд на страната, както и списък на влезлите и излезлите в сградата на съда в периода 01 януари - 6 юни 2017 г.¹² Повод за заявлението на неправителствената организация са били публикации, според които се е състояла среща на председателя и заместник-председателя на Конституционния съд с министъра – координатор на специалните служби г-н Камински. Любопитен факт е, че срещу него е имало производство, чието развитие е могло да бъде засегнато от произнасянето на Конституционния съд по отправено към него искане.

В решението на ЕСПЧ се коментира, че макар дневниците за срещи да са били определени като „вътрешни документи“ в съдебната практика на Върховния административен съд на Полша, това не освобождава националните институции от задължението да обосноват, съгласно изискването на чл. 10, § 2 от ЕКПЧ, че ограничението преследва „легитимна цел“ и че е „необходимо в демократичното общество“. В случая полското правителство не е твърдяло

¹⁰ Вж. Kenedi v. Hungary.

¹¹ Вж. Гусева срещу България.

¹² Решение на ЕСПЧ от 21 март 2024 по делото Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Poland, жалба № 10103/20.

нито отказът да е преследвал защитата на съображения за сигурност, нито държавна тайна, нито личния живот на другите. Следователно е установено нарушение на Конвенцията.

В друго дело срещу Унгария ЕСПЧ разглежда съответствието с ЕКПЧ на отказа на две създадени от националната централна банка фондации да предоставят на разследващ журналист информация за финансираните лица по обявен конкурс за подкрепа на докторски стипендии, конференции, публикации, изследователски програми¹³. Отказите са били мотивирани със защитата на личните данни на тези лица.

Съдът в Страсбург припомня, че според установената му практика за преценката на баланса между достъпа до обществена информация и защитата на личните данни, следва да бъде отчетен характерът на тези данни и потенциалният ефект на предоставянето им върху личния живот на даден човек¹⁴. Подчертава, че разходването на публични средства е важен обществен интерес, а правителството се е ограничило в защитата си да посочи формалния характер на исканата информация на „лични данни“, без да обоснове дали и как разкриването им би засегнало личния живот на получателите на публични средства.

От прегледа на посочената по-нова практика на Съда в Страсбург се вижда, че ограничаването на правото на достъп до обществена информация се гледа все по-задълбочено, като все повече се изисква от държавите-членки на Съвета на Европа да обосновават отказите не само чрез посочване на разпоредби в националния закон, но и идентифицирането на легитимен защитен интерес и доказване на спазването на принципа „необходимост в демократичното общество“. Както казусите, така и решенията показват сходство със случаите и съдебната практика у нас.

Изменения и допълнения в ЗДОИ през 2023 г.

На 13 април 2023 г. Министерският съвет внесе в Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на ЗДОИ. Целта на измененията бе да бъде въведена в националното законодателство Директивата за отворени данни и повторно използване на информация в общественния сектор. Предвидените нови текстове бяха предимно в глава четвърта от закона „Процедура за повторно използване на информация от общественния сектор“. В основната си част те бяха обсъдени с ПДИ и подложени на обществено обсъждане съгласно изискванията на Закона за нормативните актове още в периода 2021-2022 г., когато отново бяха предложени, но времето не стигна за придвижването им

¹³ Решение от 4 април 2024 на ЕСПЧ по делото Zöldi v. Hungary, жалба № 49049/18.

¹⁴ Пак там, § 49 in fine.

в парламента. На 16 юни 2023 г., в периода между първо и второ четене, група народни представители от ГЕРБ внесе изключително проблематични разпоредби, засягащи процедурата по подаване на заявления. Тази част от закона въобще не бе в предмета на внесения през април 2023 г. законопроект. Друго нарушение бе липсата на оценка на въздействието и проведено обществено обсъждане. В изключително лаконичните мотиви за внасянето на тези иначе съществени по евентуален ефект предложения четем следното: „Целта им [на предложенията – бел. авт.] е премахване на заложените в ЗДОИ предпоставки за злоупотреба с право и в резултат на това ширеща се масова практика по подаване в общините на заявления за достъп до обществена информация с фиктивни лични данни и адреси и по въпроси, които не представляват правен интерес на заявителя, поради факта че същият не е член на местната общност ...”.

Накратко, внесените между двете четения предложения за изменения и допълнения в ЗДОИ се изразяваха в следното:

- Въвеждане на задължение заявителите да посочват изрично своя единен граждански номер (ЕГН) в подаваното заявление;
- Въвеждане на изискване заявителите да посочват обстоятелство, „обуславящо принадлежността на заявителя към местната общност”, тоест казано просто, въвеждане на изискване за обосноваване на „правен интерес” от искане на достъп до информация;
- Изключване на първичните счетоводни документи от обхвата на понятието „обществена информация”.

Следва да се отбележи на първо място, че твърденията в мотивите на вносителите за „масова практика по подаване на заявления” не бяха подкрепени с никаква статистика, анализ, доклад, сигнал или друг съдържащ информация документ. Самият стил на изразяване дори само в това цитирано изречение от мотивите издава враждебно и неприятелско отношение към гражданите, в разрез с принципа за добро управление и правото на добра администрация. На следващо място подаването на заявление за достъп до обществена информация се разглежда в тези мотиви не като предвидена в закона легитимна форма на упражняване на основно право, гарантирано с Конституцията и международните актове като Европейската конвенция за правата на човека и Конвенцията за достъп до официални документи, а като проява на „злоупотреба”. Така отразените разбирания на вносителите на предложенията за изменения и допълнения са в дълбок разрез с международните стандарти, конституционната рамка и установеното в съдебната практика тълкуване на разпоредбите на ЗДОИ. Това се установява при разглеждането поотделно на няколко съществени въпроси.

Кой има право на достъп до обществена информация?

Според чл. 41 от Конституцията, правото на достъп до информация, съхранявана от държавните органи, е признато на всеки. В своето фундаментално за тълкуването и разбирането на това право решение от 1996 г. Конституционният съд извежда от правото на всеки да търси информация, гарантирано с алинея първа от тази разпоредба¹⁵, насрещното задължение на държавните органи да предоставят достъп до такава информация:

„Свободата на печата и другите средства за масова информация са конституционно гарантирани със забраната на цензурата, а правото да се търси и получава информация (чл. 41, ал. 1) – със задължението на държавните органи да я предоставят.”

Освен в мотивите на цитираното решение, това положение е ясно формулирано и в точка пета от диспозитива му, който е задължителен за тълкуването и прилагането на разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията:

„V. Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до общественозначима информация. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. То включва задължение на държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се осигурява достъп до източници на информация...”

Така изведеното от Конституционния съд преди 28 години разбиране означава, че правото на достъп до информация от държавни органи е право на всяко лице, независимо от гражданство, раса, пол, географско, социално, икономическо, културно и друго положение. В това отношение разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ е изцяло съответна на Конституцията. Тя предвижда още в редакцията при приемането на закона през 2000 г., че право на достъп до обществена информация има всяко физическо и юридическо лице. Физическото лице може да е гражданин, чужденец или лице без гражданство, тоест обхванати са всички хора на планетата¹⁶. Юридическото лице може да е местно или чуждестранно, тъй като разпоредбата обхваща „всички юридически лица”¹⁷.

Националната правна уредба е в пълно съответствие и с международните актове. Според Конвенцията за достъп до официални документи:

„1. Всяка държава – страна по Конвенцията, трябва да гарантира правото на всеки да получи при поискване, без каквато и да е дискриминация, достъп до официални документи, съхранявани от публичните институции.”¹⁸

¹⁵ Решение № 7 от 4 юни 1996 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 1/1996 г.

¹⁶ Вж. чл. 4, ал. 2 от ЗДОИ.

¹⁷ Вж. чл. 4, ал. 3 от ЗДОИ.

¹⁸ Чл. 2, § 1 от Конвенцията.

Същото се отнася до регламентацията в Европейската конвенция за правата на човека, която признава правото на „всеки“ да получава и разпространява информация.

Необходим ли е правен интерес за достъп до обществена информация?

Отговорът на този въпрос е имплицитно даден в принципа, че всеки има право на достъп до обществена информация. Щом правото е на „всеки“, бил той физическо или юридическо лице, то никой не остава извън множеството на физическите и юридическите лица. Следователно няма лица извън този обхват и не е необходимо да се изисква правен интерес от никого. Това е така, тъй като практически абсолютно всеки има правен интерес, а самият институт на правния интерес или заинтересоваността предполага, че един човек е свързан с даден предмет, а друг не е свързан, и на първия ще бъде признат интересът, а на последния ще бъде отказано такова признаване.

Това означава, че признавайки правото на достъп до обществена информация на всеки, както Конституцията, така и Европейската конвенция за правата на човека и Конвенцията за достъп до официални документи отричат каквото и да е изискване да бъде демонстриран правен интерес у търсещия информация.

В Конвенцията за достъп до официални документи забраната за изискване на доказване на правен интерес е формулирана и изрично. В разпоредбата на чл. 4 е предвидено¹⁹, че:

„1. От подателите на заявления за достъп до официален документ не може да се изисква да представят причини, за да получат достъп до официалния документ.“

Това положение следва историята на развиване на международния стандарт в рамките на документите на Съвета на Европа. Принципът, че не може да има отказ на достъп до информация на основание, че заявителят няма конкретен интерес към дадената материя, е заложен още в най-стария международен документ на тази тема, Препоръка R(81)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на 25 ноември 1981 г.²⁰ Тази препоръка е изрично цитирана в мотивите, с които Министерският съвет е внесъл през 2000 г. законопроект за ЗДОИ в Народното събрание²¹. Тогава, преди 24 години, не е съществувало съмнението, че правото на всеки на достъп до обществена

¹⁹ Чл. 4, § 1 от Конвенцията.

²⁰ Вж. текста в неофициален превод на български език на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/documents/rule81_bg.htm

²¹ Мотивите, подписани от министър-председателя Иван Костов, са достъпни на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/documents/motivgov_bg.htm

информация, без да се изследва конкретният интерес, е основна ценност на демократичното общество. Принципът от 1981 г. е неизменно отразен и в следващия документ, преди Конвенцията за достъп до официални документи, а именно – Препоръка (2002)²² на Комитета на министрите към държавите-членки относно достъпа до официални документи. В чл. V от препоръката, озаглавен „Заявления за достъп до официални документи“, още в § 1 е изрично посочено, че „От подателите на заявления за достъп до официален документ не се изисква да посочват причини за достъпа до официалния документ“.

Следва да се отбележи още, че в 140-те национални закони за достъп до обществена информация, оценени от международния изследователски експертен екип, поддържащ „Глобалния рейтинг на правото на информация“, е въведен принципът, че от упражняващите правото не следва да се изисква доказването на правен интерес²².

Друг е въпросът, че във времена, когато достъпът до интернет е широко развит и заявления могат да се подават от мобилен телефон или таблет, в едни държави окуражават гражданите да подават по този начин заявления, а у нас се порождат идеята за ограничаване въобще на възможността за подаването им.

Какъв е обхватът на понятието „обществена информация“?

Както бе посочено, според конституционната разпоредба всеки има право на достъп до информация от държавните органи. В решението на Конституционния съд, цитирано по-горе, задължението на държавните органи да предоставят информация се свързва без други условия с правото на всеки да търси и получава информация. Това означава, че самата конституционна рамка не допуска ограничаването по законодателен път на достъпната информация, освен в случаите на конкуриращо право или защитен интерес, изброени в чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. От това разбиране се е ръководил и законодателят, когато е приел, че обхватът на понятието „обществена информация“ се свежда до всяка информация, която се създава или съхранява от публичните институции²³.

В практиката си Европейският съд по правата на човека подхожда критично към възраженията на държавите-членки на Съвета на Европа, че конкретна

²² Текстовете на законите, както и оценката им през призмата на международни стандарти, вкл. относно това кой има право на достъп до информация, може да бъдат прегледани на интернет адрес: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

²³ Това разбиране е ясно от разделението на обществената информация на „официална“ (чл. 10 от ЗДОИ), съдържаща се в актовете на органите на власт, и „служебна“ – всяка друга, която се събира, създава или съхранява във връзка с официалната или по повод дейността на органите и техните администрации (чл. 11 от ЗДОИ).

поискана информация не попада в обхвата на техния национален закон за достъп поради ограниченията на дефиницията на „обществена информация“. Съображения от формалистичен характер, според които дадена категория информация е извън приложното поле на законите за достъп до информация поради формалното определяне на информацията като „обществена“ или не, са отхвърлени в практиката на Съда в Страсбург. Така той приема за „обществена“ и попадаща в обхвата на чл. 10 от Конвенцията, независимо от подобни възражения, информацията, съдържаща се в разрешения за продажба на земи в Тирол²⁴ или в личните дневници на председателя и заместник-председателя на Конституционния съд в Полша²⁵.

Обхватът на понятието „официални документи“ в Конвенцията за достъп до официални документи, аналогично на понятието „обществена информация“ по ЗДОИ, е също определен максимално широко:

*„официални документи“ означава всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции.*²⁶

Същият широк подход при определяне на понятието „документ“ за целите на правото на достъп до документи, аналогично на правото на достъп до обществена информация, се наблюдава и в правото на Европейския съюз (ЕС). В Регламент 1049/2001 относно публичния достъп до документи на ЕС е дадено максимално широко определение на понятието:

„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 изложените конституционен и международни стандарти ясно следва, че не е допустимо и противоречи на основни принципи на това законодателство изключването по законодателен път на дадени категории информация от обхвата на понятието „обществена информация“. Ограничение може да се допусне само с цел защитата на конкуриращо право или законен интерес, при ясно определено в закона основание и преценка за пропорционалност и липса на „нагледяващ обществен интерес“ от достъпа до информация. Следователно

²⁴ Вж. Решение на ЕСПЧ от 28 ноември 2013 г. по делото *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, жалба № 39534/07.

²⁵ Вж. решение на ЕСПЧ по делото *Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Poland*, цитирано по-горе.

²⁶ Вж. чл. 1, § 2, буква „b“ от конвенцията. Целият текст е достъпен на интернет адрес: http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf

опити за изваждане от обхвата на определението на „обществена информация“ на категории като „първични счетоводни документи“ са със съмнителна конституционносъобразност и ясно противоречие с действащите международни стандарти.

Лимитирано присъждане на разноски в дела по ЗДОИ

Въпросът за присъждането на разноски за съдебни дела в България поражда дискусии от години насам. Понастоящем както в Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК), така и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е прието, че загубилата делото страна следва да заплати на спечелилата страна разноските по делото, включително сумата за адвокатско възнаграждение. Тази отговорност се понася пропорционално на спечелената или загубената част от исковата претенция при гражданските и търговските дела. За разлика от други правни системи не се отчита добросъвестността на поведението на страните в процеса, необходимостта да претърпят някаква форма на санкция и др. Съдилищата до голяма степен са обвързани при определянето на размера на тези разноски и особено за адвокатски хонорари, като преценяват единствено направено навреме възражение за прекомерност и в тези случаи отчитат правната и фактическа сложност на делото.

През годините ПДИ е повдигала въпроса за справедливостта на присъждането на разноски в полза на администрацията и евентуалния „смразяващ ефект“ по отношение на защитата на жалбоподателите, които се оплакват от откази или частични откази да бъде предоставен достъп до информация. През 2011 г. бе повдигнат проблемът, че за защита от юрисконсулт, за която съответната публична институция не е направила конкретен разход в рамките на висящо дело, се присъждат разноски и това обезкуражава заявителите по ЗДОИ²⁷. В съдебната практика размерите на тези присъждани суми се сведоха до определените в Закона за правната помощ, поради което въпросът бе решен. През 2017 г. пак бе коментиран въпросът за разноските, присъждани в случаите, когато защитата е била осъществена от адвокат²⁸.

С осъждането на България в Решение на ЕСПЧ от 2021 г. тъкмо за присъдени разноски, които неправителствената организация Национално движение „Екогласност“ следваше да заплати заради участието си в дело пред Върховния административен съд, законът и практиката по присъждане на разноски бяха определени като проблематични.

²⁷ Вж. статия в Информационния бюлетин на ПДИ от м. ноември 2011 г.: <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Разноските за дела по ЗДОИ нова преграда пред защитата на nr/104374/1000606696/>

²⁸ Вж. статия в Информационния бюлетин на ПДИ от м. януари 2017 г.: <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Отговорността за съдебни разноски или цена на прозрачността/101730/1000331021/>

В становища в периода 2020-2022 г. Националното сдружение на общините алармира за случаи на завеждане на дела от заявители с участието на адвокати – техни упълномощени представители, с вероятната основна или единствена цел да се получат разноските, вкл. адвокатският хонорар. Обичайно става въпрос за оспорване на т.нар. „мълчалив отказ“, след като заявление е било подадено по електронен път в навечерието на почивни дни, адресирано е до малка администрация без необходимия капацитет (вкл. училища или детски градини) и не е даден отговор по заявлението в предвидения в закона срок.

С измененията и допълненията на ЗДОИ от 2023 г. бе приета редакция на разпоредбата на чл. 40. Бе прието допълнение, като второто изречение от нормата гласи: *„При решаване на въпроса относно разноските се взема предвид наличието на данни за злоупотреба с право“*. В рамките на парламентарните дебати²⁹ този подход бе приет като по-адекватно решение на проблемите, които възникват в посочените случаи, в сравнение с въвеждането на задължение за вписване на ЕГН на заявител, демонстриране на правен интерес или изключване на първичните счетоводни документи от обхвата на обществената информация.

Така приетото законодателно изменение бе прието на второ четене и обнародвано през септември 2023 г. Новата разпоредба (изречение) в чл. 40 от ЗДОИ действително представлява един по-детайлизиран текст от нормите в ГПК и АПК. Същевременно може да се заключи, че тя е в съответствие с разбирането, изразено от Конституционния съд за характера на тази отговорност за разноски в съдебните дела:

„По своята правна същност тя е обективна, безвиновна отговорност и не е отговорност за вреди, тъй като обхваща само направените разноски в съдебното производство. Изградена е върху разбирането за неоснователно предизвикан правен спор и е своеобразна санкция за това“.

Предстои да се установи по какъв начин административните съдилища прилагат новата разпоредба. На свое заседание в началото на 2024 г. Висшият адвокатски съвет прие, че липсва основание да сезира Конституционния съд по въпроса за съобразността на новото второ изречение от чл. 40 от ЗДОИ с Конституцията. Във всички случаи броят на делата по ЗДОИ е пренебрежимо малък, така че едва ли ще има сериозен ефект от приложението на разпоредбата. Според Годишния доклад за състоянието на администрацията

²⁹ Вж. стенограмите от заседанията на водещата парламентарна комисия през юни 2023 г., публикувани на интернет адреси: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3220/steno/7352>, <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3220/steno/7479>

за 2023 г., през годината са приключили 213 дела по ЗДОИ³⁰. На фона на над половин милион дела в съдилищата³¹, тази бройка е малка.

Съдебен контрол върху законосъобразността на решенията по ЗДОИ

Решенията за предоставяне на достъп до информация, както и отказите по ЗДОИ, подлежат на обжалване в 14-дневен срок пред административните съдилища. С изменения и допълнения в ЗДОИ от 2018 г. бе определено решението на тези съдилища да не се обжалват пред Върховния административен съд, тоест те са окончателни. В това отношение не бяха взети предвид доводите на ПДИ, изложени в разгорещения обществен дебат.

През 2023 г. в предложенията за изменение и допълнение на ЗДОИ, внесени между първо и второ четене, фигурираше и връщането на възможността за касационно обжалване на решенията на административните съдилища. Същевременно обаче инициативата не бе придружена от информация, статистика, анализ относно съдебната практика по ЗДОИ в периода 2018-2023 г.

Опитът на ПДИ в наблюдението на делата и съдебната практика по ЗДОИ показва, че до момента е налице относително голяма степен на кохерентност на решенията по различни въпроси по приложението на ЗДОИ. По много от тях е налице установена съдебна практика по дела, решени от Върховния административен съд, продължена впоследствие и от административните съдилища.

В анализа на съдебната практика по ЗДОИ през 2023 г. се констатира обаче и противоречива практика по някои въпроси³². Например достъпът до информация, свързана с неподдадената декларация на председателя на политическа партия „Има такъв народ“, и евентуално наложените санкции в тази връзка, е предмет на нееднаква практика. Два съдебни състава на Административен съд София-град отмениха през 2023 г. откази да бъде предоставен достъп до такава информация, докато третият отхвърли жалбата срещу отказа. Също така разнотий в практиката се появи по въпроса за достъп до информация, свързана с конкурсни процедури пред Фонд „Култура“.

Въпреки тези данни за нееднаква практика по отделни изолирани въпроси, понастоящем не се наблюдават съществени противоречия по основни въпроси,

³⁰ Годишен доклад за състоянието на администрацията, 2023, стр. 63. Публикуван е на интернет адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/644

³¹ Според Сравнителния отчет за движението на делата в съдилищата за 2021, 2022 и 2023 година, публикуван от Висшия съдебен съвет, през миналата година общият брой на постъпилите дела е бил 522 090. Вж. отчета на интернет адрес: <https://vss.justice.bg/root/f/upload/42/total-tables-2023.pdf>

³² Вж. раздел „Съдебни дела“ по-долу в доклада.

свързани с приложението на ЗДОИ. Не се наблюдават и значителни размивания в разбирането и подхода спрямо ограниченията на правото на достъп до информация и приложението на „надделяващия обществен интерес”.

Съществуващият към настоящия момент способ за преодоляване на противоречия в съдебната практика не е особено удачен. В разглеждането на тълкувателните дела действително участват максимално голям брой съдии от Върховния административен съд. Те обаче са по поставен правен въпрос, без да може да се преценят конкретните факти на случая и да се отграничат от фактите по възможни сходни, но различаващи се случаи. В този смисъл така определената в закона тълкувателна дейност не е точно правораздавателна по естеството си, а напомня процеса на постигането на съгласие в парламент. Отстраняването на противоречива практика по този способ крие рискове от недооценяване на релевантните факти и стабилизирането на решение, което след известно време би било неактуално, остаряло или неточно спрямо различните възможни хипотези.

формация, 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.

4. АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ

Граждански одит на активната прозрачност на ПДИ 2024

4.1. Институционална, оперативна информация и секции „Достъп до информация”, Рейтинги.

Проучването

В периода 1 март до 29 април 2024 г. екип на фондация „Програма достъп до информация” прегледа и оцени интернет страниците на 560 административни структури на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво, публичноправни субекти и независими органи на власт.

Целта на проучването е да се оцени как органите на власт изпълняват задълженията си по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) за активно публикуване на информация в интернет и как отговарят на заявления за достъп по електронен път.

Самата цел ограничава оценката за постиженията на администрацията, тъй като се следват изискванията на закона. Макар че тези усилия се отразяват в крайна сметка в резултатите, изискванията на закона може да не са вече достатъчни за цялостната оценка.

Прозрачността е процес, постоянство в усилията, прозрачността е способност за комуникация. Дали това е така се опитваме да оценим и с подаването на заявления по електронен път.

За резултатите на всяка една институция е от значение и начина, по който се отговаря на електронни заявления (регистрация и уведомяване на заявителя, спазване на сроковете за отговор, решение по заявлението, както и предоставяне на информацията).

В рамките на проучването бяха подадени 560 електронни заявления с искане за предоставяне на информация за общия брой на постановените съдебни решения през 2023 г. по дела срещу решения по ЗДОИ на всяка от оценяваните администрации.

Нивото на активна прозрачност през 2024 г. бе оценявано по:

- 94 индикатора за първостепенните разпоредители с бюджет;

- 82 индикатора за териториалните звена на централните органи на власт и други второстепенни разпоредители с бюджет;
- и 116 индикатора за общините.

Съдържателно задължителната за публикуване информация може да бъде организирана в четири основни секции:

- Институционална;
- Оперативна информация;
- Секция „Достъп до информация“;
- Финансова и бюджетна информация и интегритет.

Проверяваме и актуалността на публикуваната информацията.

На 29 април 2024 г. ПДИ изпрати резултатите на всяка от проучените институции за обратна връзка и отрази постъпилите до 14 май 2024 г. коментари.

Резултати

Резултатите от проучването показват постиженията на всяка една от изследваните институции.³³

Резултатите са по отделните индикатори за всички институции, според сферата на дейност, а също така за областите в страната.³⁴

Въз основа на индикаторите за изпълнението на задълженията за активно публикуване на информация, системата на проучването генерира различни рейтинги.³⁵

Институционална³⁶

Бяха изследвани официалните интернет страници за наличие на информация, характеризираща институцията: функциите, устройствените правилници, структурата на администрацията, предоставяни услуги, публичните регистри, бази данни, конкурси, контактна информация. Както показват резултатите тези публикации са стабилни и няма особена промяна в сравнение с 2023 г.

Оперативна информация³⁷

Няма особено развитие и по отношение на публикуването на нормативните актове, които регулират дейността на институциите. Тези публикации са

³³ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/browse>

³⁴ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/stats-indicators?q=FJ8R25>

³⁵ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings>

³⁶ Виж: [Приложение №1 към доклада със сравнение за последните три години.](#)

³⁷ Виж: [Приложение №2 към доклада със сравнение за последните три години.](#)

традиционно добри, регистрите с административни актове също запазват нивото на публикуване, наблюдавано в предишните години.

Наблюдава се увеличаване на броя на секциите с проекти за нормативни актове и публикуване на докладите за обществените обсъждания по тях.

В сравнение с 2023 г., когато 272 от 330 органи на власт поддържаха такава секция, през 2024 г. техният брой се е увеличил на 281.

Такива секции поддържат всички изследвани централни органи на власт, както и 239 от общините. Техният брой се е увеличил с 6 в сравнение с 2023 г.

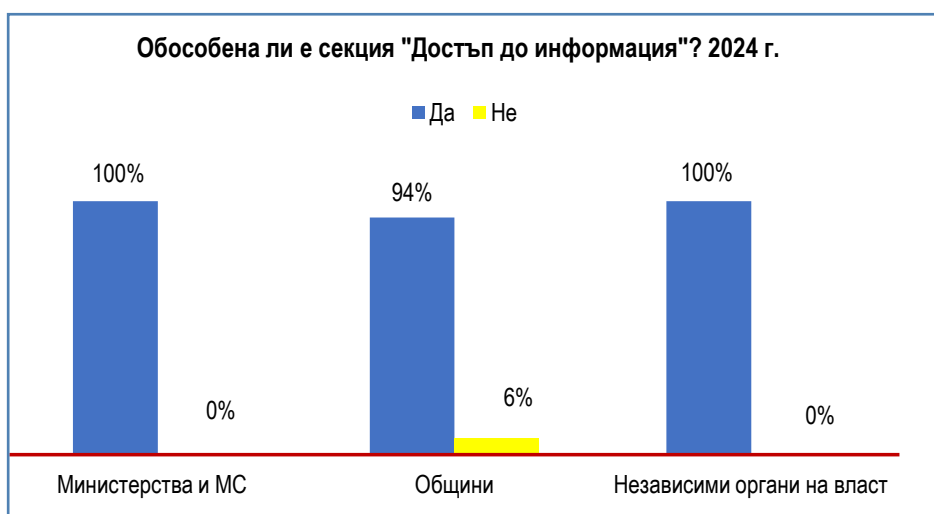
Тези публикации са от значение за обществените обсъждания и участието на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения.

Публикациите на стратегиите, програми и планове остават на същото ниво в сравнение в предишните години, както и отчетите за изпълнението им.

Секция „Достъп до информация“³⁸

Целта на поддържането на тези секции е да улесни търсещите информация да се ориентират как да я получат и как работи институцията по предоставянето ѝ. Тези секции трябва да се намират лесно, да съдържат разяснителна и контактна информация за звеното за достъп, вътрешните правила и отчетите за работа на институцията по ЗДОИ, списък на категориите за публикуване в интернет и друга информация, улесняваща търсещите.

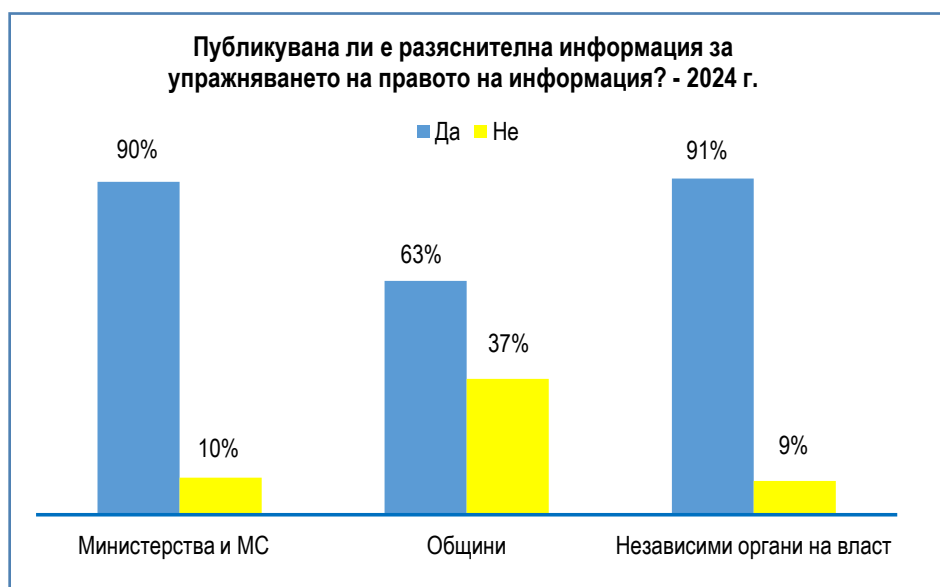
Резултатите не показват увеличение на броя на секциите „Достъп до информация“ – 536 от 560 институции поддържат такива секции, за сравнение през 2023 г. 537 от 562 институции имаха подобни. Съдържанието им отговаря на изискванията на закона само при 36 институции. Всички министерства и независими органи на власт поддържат такава секция.



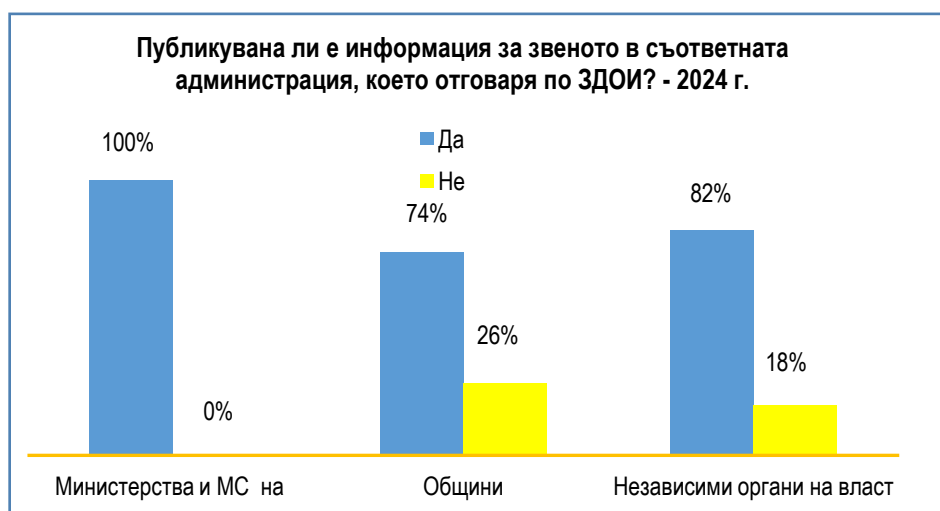
³⁸ Виж: [Приложение №3 към доклада със сравнение за последните три години.](#)

Разяснителна информация

Макар да има леко увеличение на публикувана разяснителна информация от 377 институции, в сравнение с 2023 г. когато те бяха 367, 182 администрации не са я публикували. От тях 266 институции имат разяснителната информация в открит текст в секция „Достъп до информация“.



Разяснителната информация трябва да съдържа и описание и контактна информация за звеното, отговарящо по ЗДОИ.

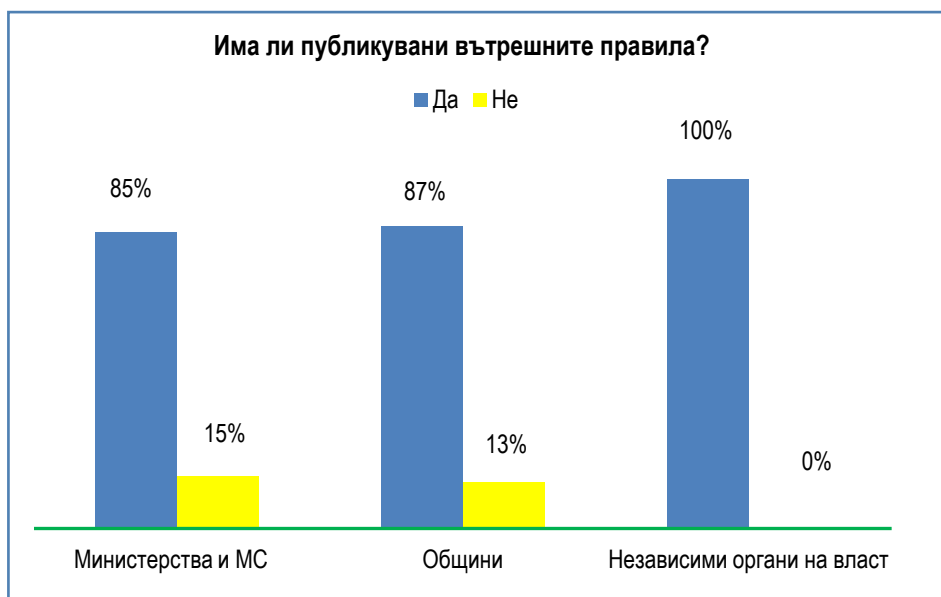


Препоръките от докладите на ПДИ разяснителната информация за упражняването на правото на достъп до информация и контактната информация за звеното, работещо със заявленията, да бъдат извадени в открит текст в секциите „Достъп до информация“ си остават и тази година.

Вътрешни правила за работа по ЗДОИ

Тези правила би трябвало да са съобразени с измененията в закона и да очертават ясно отговорностите и контрола в институцията по отношение на задълженията на различните звена относно публикуването на информация, спазването на процедурите и предоставянето на информация.

Резултатите показват, че 488 институции са публикували вътрешните правила. От тях 414 са ги актуализирали в съответствие със съществените промени в ЗДОИ от 2015 г.

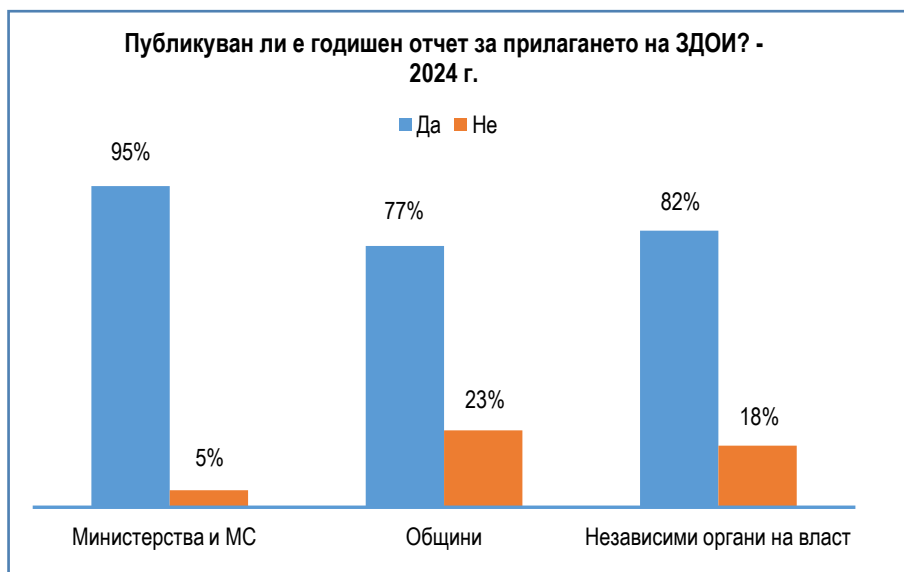


Отчетите по ЗДОИ

Друга задължителна за публикуване информация са годишни отчети по ЗДОИ, които администрациите подготвят като самоотчети за Администрацията на Министерски съвет във връзка с подготовката на годишния доклад „Състоянието на администрацията“.³⁹

469 от 560 институции са публикували отчета за 2023 г., за сравнение миналата година това бяха направили 460 институции.

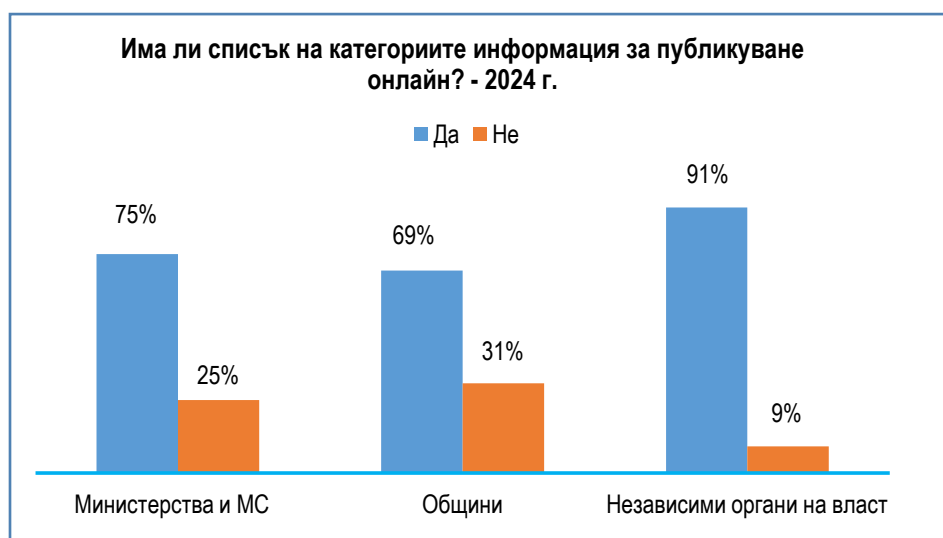
³⁹ Докладът за състоянието на администрацията през 2023 г. е приет с Решение № 353 на Министерския съвет от 23.05.2024 г. и публикуван на 27.04.2024 г.
https://iisda.government.bg/annual_report/644



Списък на категориите информация, подлежащи на публикуване

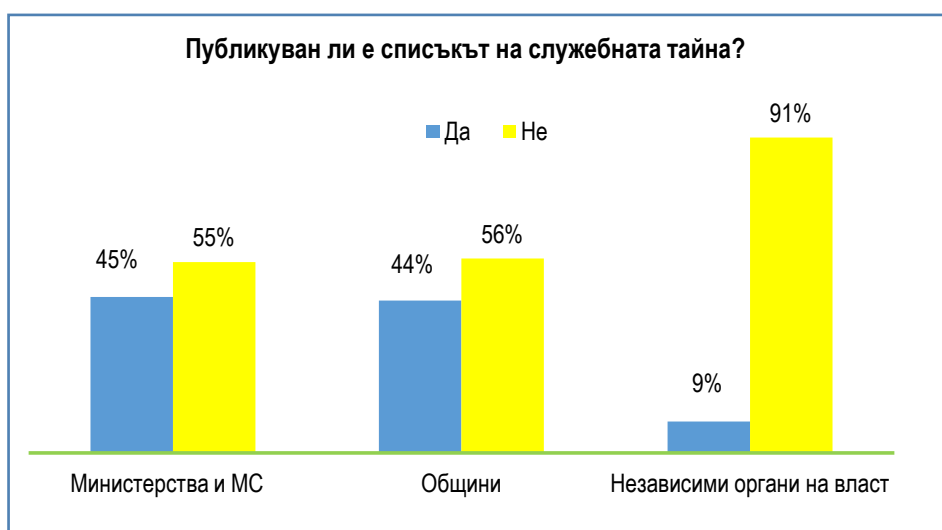
Тези списъци улесняват както търсещите информация в официалната страница, така и служителите в институцията за изпълнение на задълженията им за публикуване.

426 институции са публикували списъците на категориите информация, но 133 не са го направили. За сравнение през 2023 година публикувалите тези списъци бяха 442.



Други екзотични условия

За да упражняват правото си на достъп до информация, заявителите би трябвало да имат представа кои са ограниченията за достъпа. В закона са заложили изисквания да бъдат публикувани документи със списъци за категориите информация, представляващи служебна тайна за дадената институция. За последните три години няма особено развитие по отношение на тези публикации. Статистиката показва 33% до 34% изпълнение на това изискване. За 2024 г. резултатите по ниво на институциите са следните:



Друго условие за упражняване на правото на достъп е публикуване на списъци на документи, на които е изтекъл срокът за класифициране и е извършена процедурата за снемане на секретността. Този процес от години е устойчив, но без напредък.



РЕЙТИНГИ

Водещи, с пълно изпълнение на задълженията за публикуване тази година, са три общини: Сливен, Банско, Белослав.⁴⁰

Сред централните органи на власт се отличават: Министерството на отбраната, Министерството на правосъдието и Министерството на финансите.⁴¹

Сред областните администрации водят: Видин, Шумен, Велико Търново.⁴²

Сред Държавните агенции водещи са:

Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“;

Национален статистически институт;

Държавна агенция „Архиви“.

Сред Изпълнителните агенции - Изпълнителна агенция „Морска администрация“ и Изпълнителна агенция „Програма за образование“.

Сред държавните комисии – Държавна комисия по стоковите борси и тържищата.

Сред държавни институции, създадени със закон и тази година е агенция „Митници“.

Сред независимите органи на власт - Сметната палата и Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (Комисията по досиетата).

От регионалните дирекции по горите се отличават Пазарджик и Бургас.

От регионалните здравни инспекции – Монтана, Силистра и Смолян.

От регионалните управления по образованието водещи са Благоевград и Монтана.⁴³

Сред областните дирекции „Земеделие“ водеща е Монтана.

Сред регионалните инспекторати по околна среда и водите са Благоевград и Пловдив.⁴⁴

⁴⁰ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings>

⁴¹ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings?d=Y&institutionCategory=IN0005>

⁴² Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings?d=Y&institutionCategory=IN0017>

⁴³ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings?d=Y&institutionCategory=M65Z01>

⁴⁴ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings?d=Y&institutionCategory=S9PC03>

Вместо заключение

Особености на резултатите от проучването през 2024 г.

1. За две поредни години имаме пълно изпълнение на задълженията за публикуване на информация от три общини: Банско, Сливен и Белослав.
2. Тези постоянни добри резултати се дължат на усилията на ръководителите и на увеличаваща се група служители, които бихме нарекли „шампиони на достъпа“. Те са служители по ЗДОИ, които водят останалите към по-добра прозрачност и извеждат своите институции на първите места.
3. Макар да няма особено развитие по отделните индикатори на проучването, се забелязва подобряване на бюджетната и финансова прозрачност, актуализиране на вътрешните правила за достъп до информация, подобряване на управлението на вътрешните информационни системи, индикатори за датата на публикуване.
4. Превесът на централизацията по отношение на предоставяната на гражданите информация не е от полза за тях. Това ясно личи в практиката на публикуване за областните дирекции на МВР, регионалните дирекции по горите и др.
5. Почти всички изследвани институции, с изключение на областните структури на МВР, поддържат профил в Портала отворени данни, макар връзка към този профил да са посочили 158 институции.

4.2. Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки, интегритет и информация за устройство на територията 2024 г.

За поредна година в своето проучване [Граждански одит на активната прозрачност](#) фондация „Програма достъп до информация“ 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 вече отменения Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) и заменилия го Закон за противодействие на корупцията (ЗПК).

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).

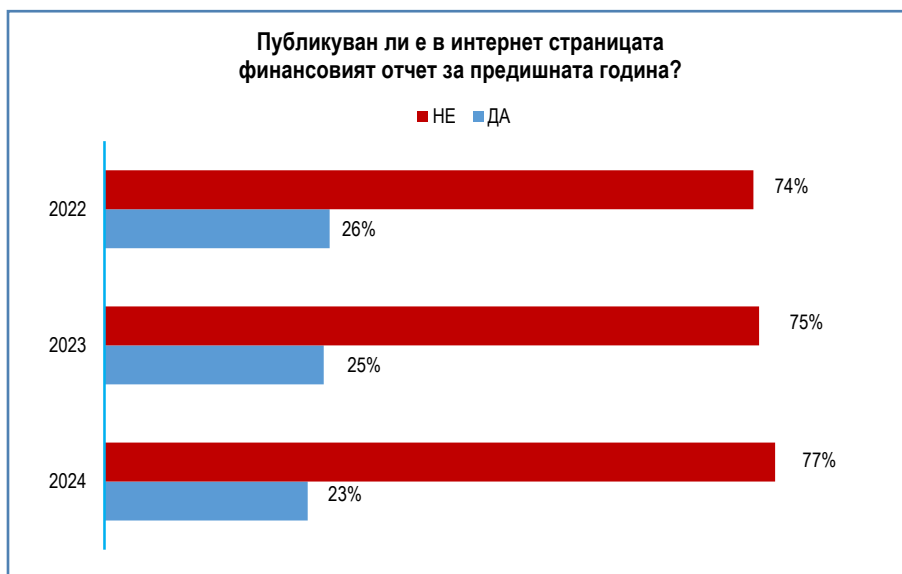
Основните изводи са, че наблюдаваме стабилизиране в публикуването по повечето критерии. Практически всички резултати са доста положителни, като при изричните закони наблюдаваме често изпълнения от над 70%.

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.

4.2.1. Бюджетна и финансова прозрачност

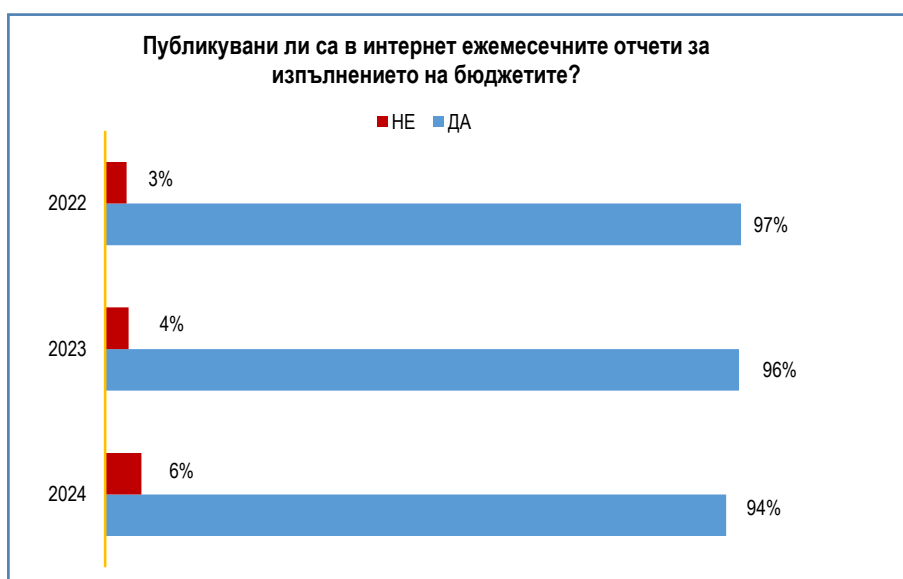


Едва 56 е броят на институциите, които бяха публикували своя бюджет за 2023 през 2023 г. Това вероятно се дължеше на забавянето на бюджетната процедура на държавния бюджет. В настоящото ни проучване отбелязваме ниво на публикуване на бюджетите за текущата 2024 г. близо до нормалните – 407 институции или 72,7%. Бюджетите публикувани за предходната 2023 г. са 431 или 77%.



Подобно развитие наблюдаваме при публикуването на годишните финансови отчети. При предходното ни проучване бяхме намерили 143 или 25,4% публикувани годишни финансови отчети за 2022 г. Тази година открихме 130 или 23% отчети за 2023 г. Настоящото проучване идва малко по-рано по време в сравнение с миналогодишното. Вероятно по-малко процедури по отчитане са завършили.

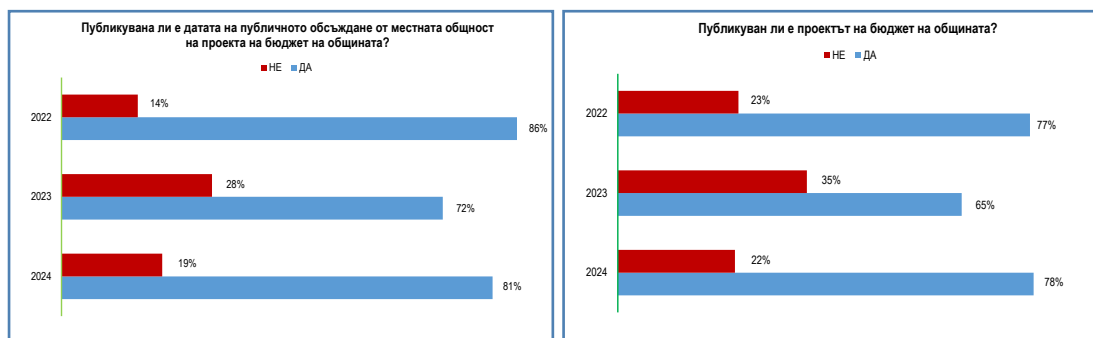
При първостепенни разпоредители с бюджети (ПРБ), които са малко над половината от общия брой изследвани институции, също практически не наблюдаваме изменение на публикуването на ежемесечни и тримесечни финансови отчети. Стойностите са малко по-ниски, но близки до тези от проучването ни за миналата година. През 2024 г. откриваме с около две на сто по-малко или 94,5% (общо 290) първостепенни разпоредители, които са публикували своите ежемесечни отчети.



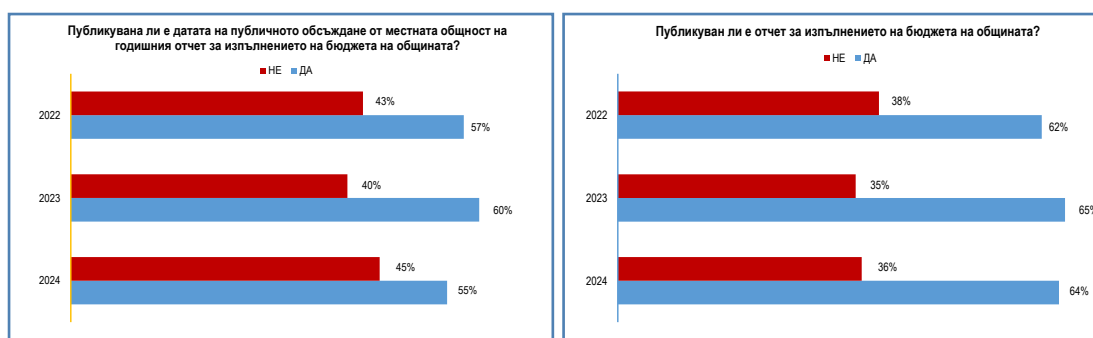
При публикуването на тримесечните отчети картината е подобна – спад с около 2%. Или открити малко над 93% (общо 297) публикуване на тримесечни отчети.



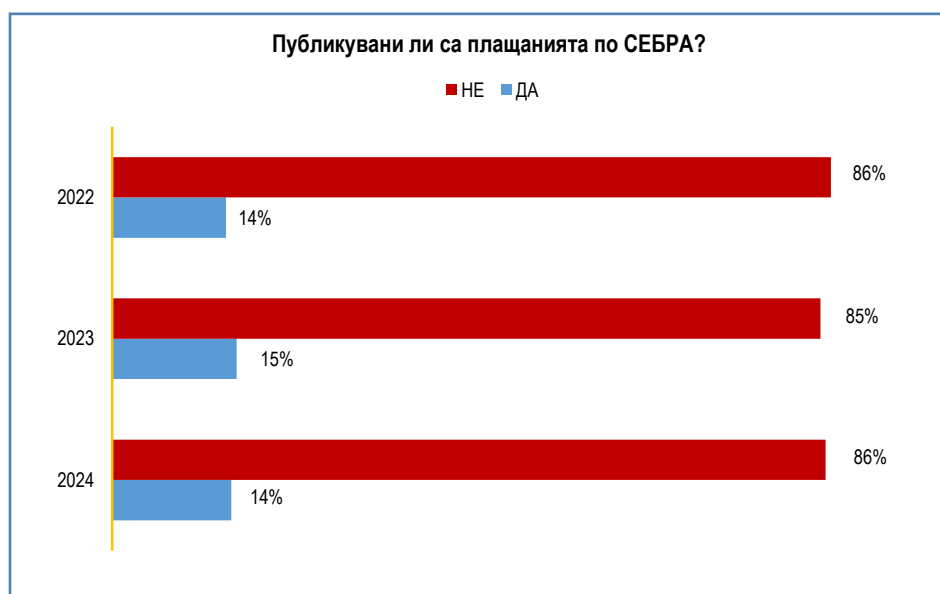
Други специфични задължения за публикуване от група органи са задълженията на **общините** за публикуване на съобщенията за **обществените обсъждания на проектите на годишен бюджет** и отчета по него. За тази фаза на подготовка на финансовите документи законът предвижда задължение за публикуване единствено 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 че, публикуването на покани и проекти на бюджети за обществени обсъждания се е увеличило с около 9% и 13% съответно спрямо миналата година. Публикуването на покани все още е малко по-ниско в сравнение с нивата от преди две години. За сметка на това и спрямо 2022 г. се е увеличило публикуването на проекти на бюджети. За проекта за бюджет 2024 г. са публикувани общо 215 покани или 81% от общините, а самите проекти на бюджети на местната власт са публикувани в 207 общини или 78%.



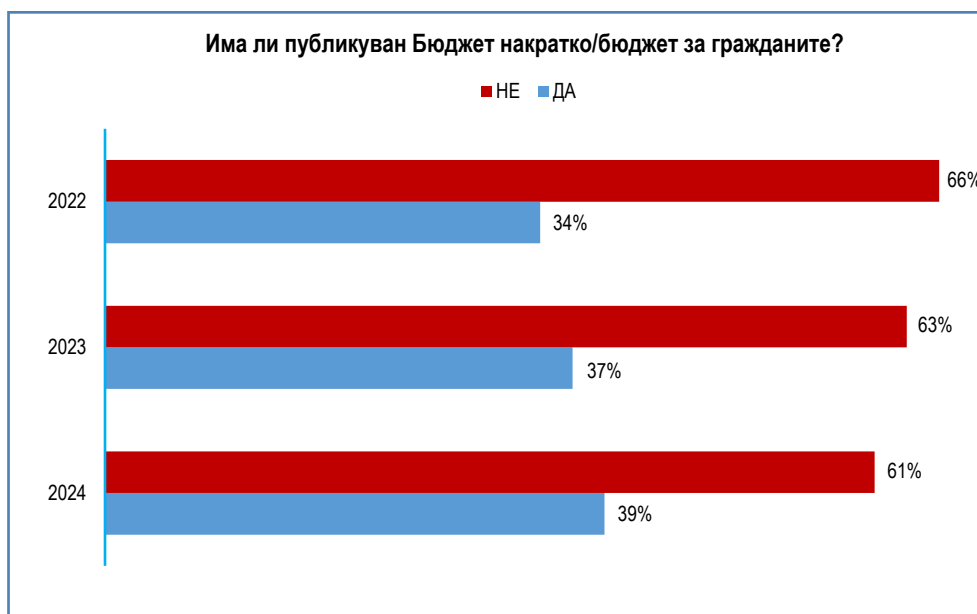
Неголеми изменения в резултатите наблюдаваме и при публикуването на датата за общественото обсъждане на отчета на общинския бюджет за предходната година. В настоящото проучване сме отбелязали 145 покани за публично обсъждане на общинския отчет или 54,7 %.



В традиционните рамки влиза и броят на институции, публикували плащанията си по Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА) – 82 институции или малко над 14% от всички изследвани.



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 14 повече обяснителни документи за гражданите спрямо 2023 г., т.е. 222 общо или на 39% от общия брой изследвани институции.

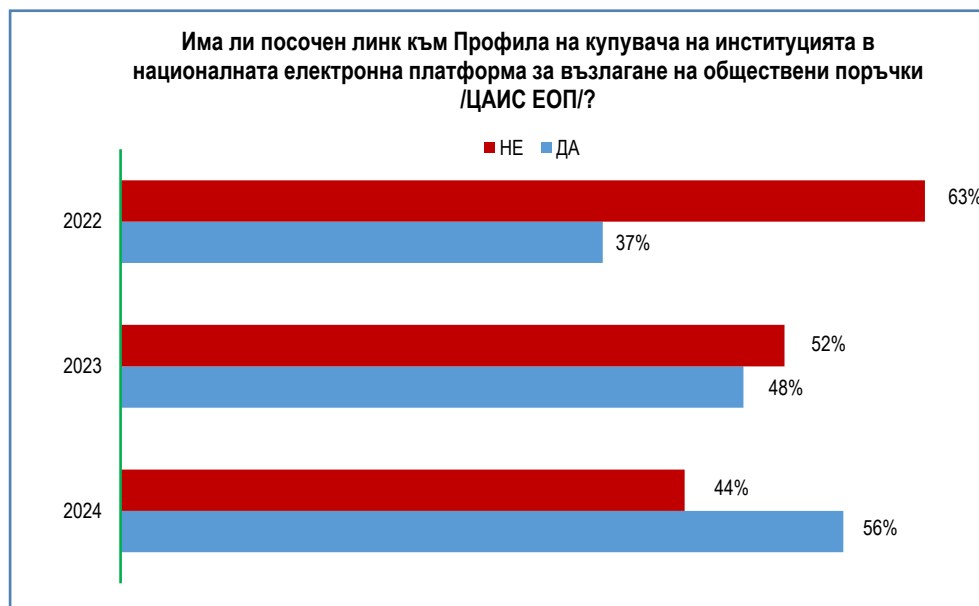


С тази графика завършваме прегледа на публикуваните финансови документи и се насочваме към друга изключително важна област – тази на задължително публикуваните документи по обществени поръчки.

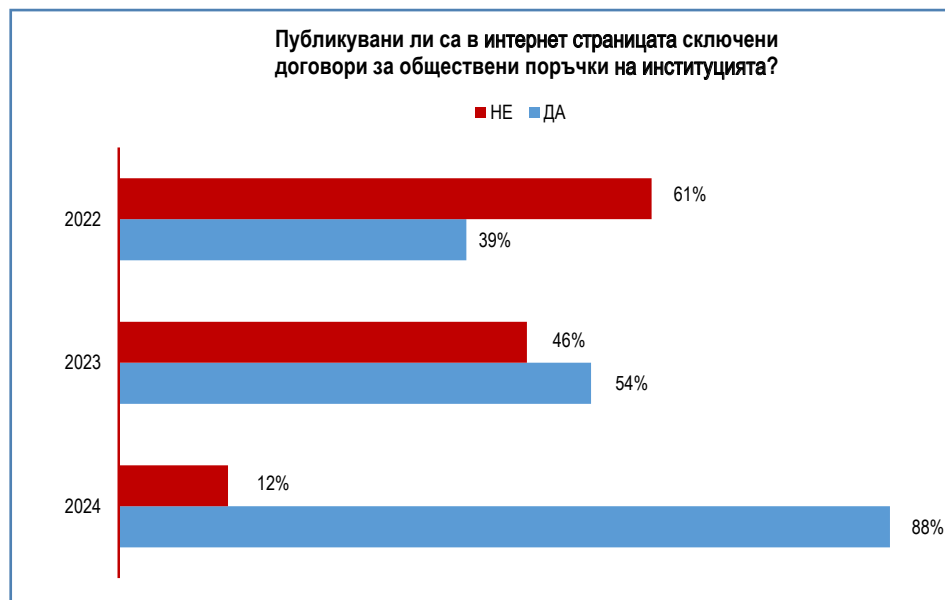
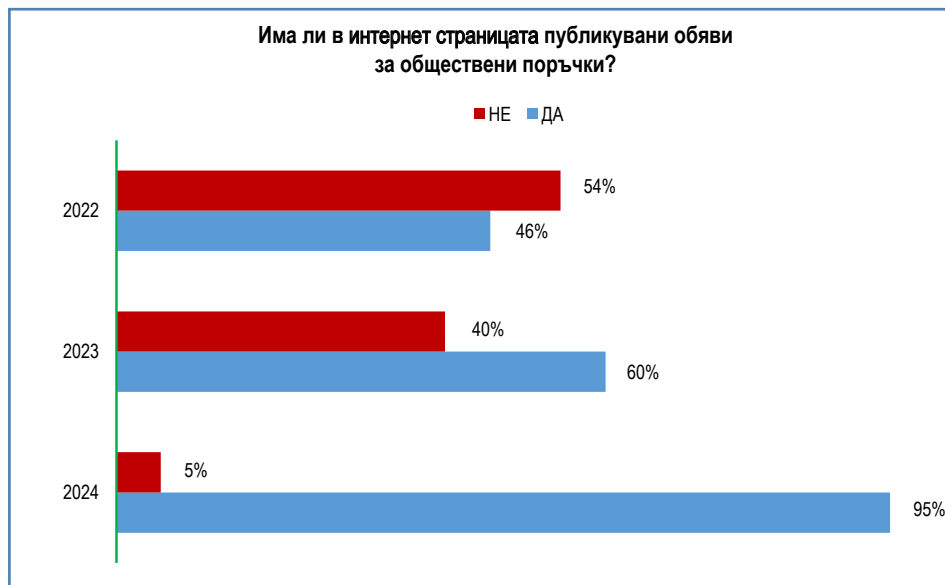
4.2.2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

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 над половината от всички институции – 56% (314)



Сред институциите, които изследвахме, се наблюдават традиционно високи нива на публикуване на документи, свързани с обществените поръчки. През 2024 г. открихме публикувани обявления при близо 95% или 297 от общо 314 институции.

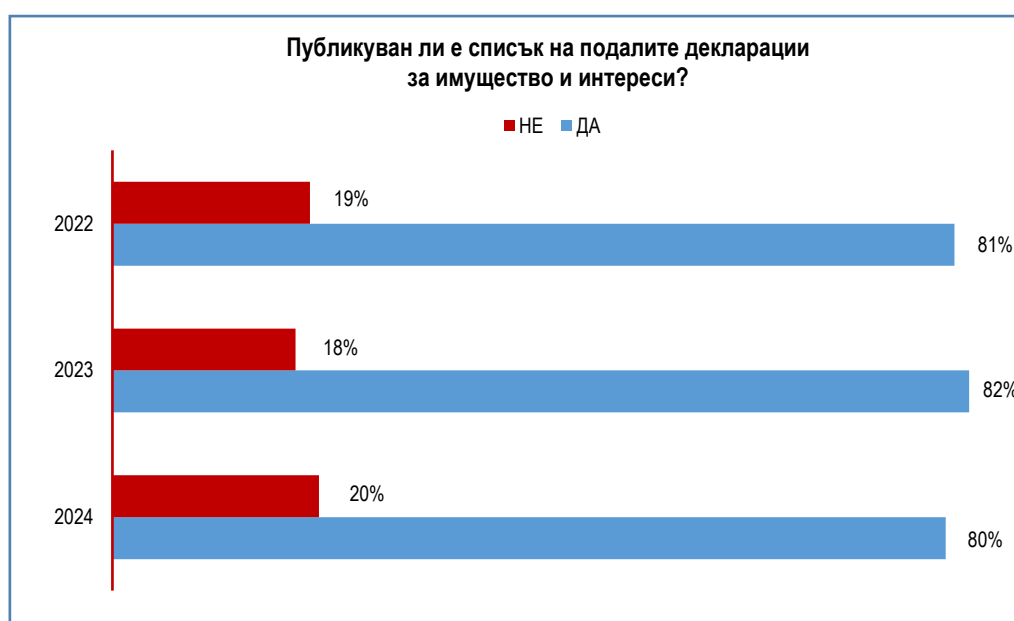


Сключените договори са публикувани от близо 88% или 275 институции. Нормално е сключените договори да са по-малко от започналите процедури, тъй като не всяка процедура завършва с договор.

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

4.2.3. Декларациите за конфликт на интереси

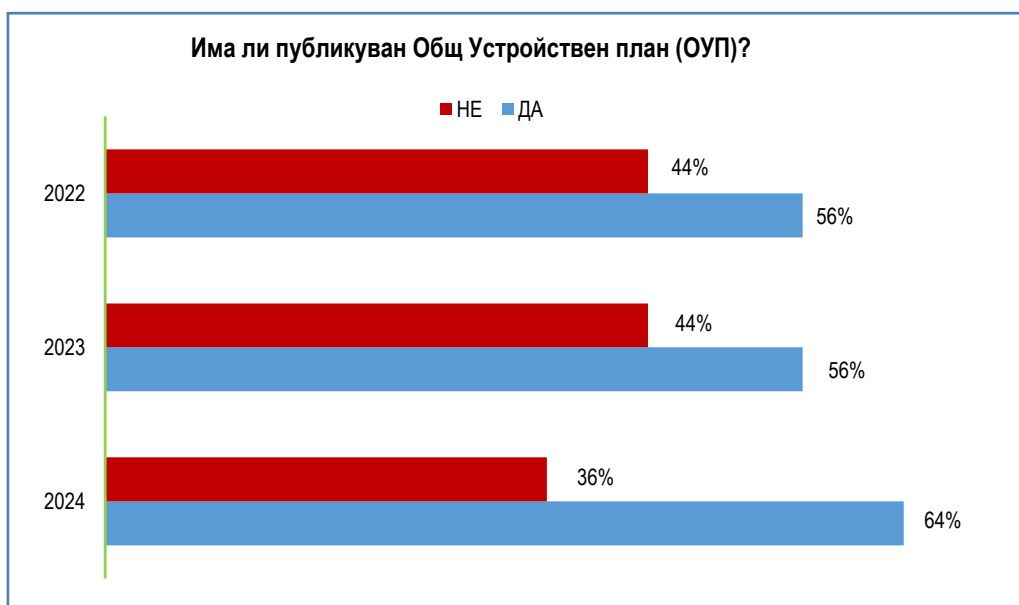
Част на проучването на ПДИ от 2012 г. насам е съсредоточена върху измерването на една от нормативните мерки за постигане на повече почтеност в администрацията чрез повече прозрачност спрямо потенциалните конфликти на интереси на държавните служители и техните ръководители. Тук изследваме, от една страна, 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. През октомври 2023 бе приет нов Закон за противодействие на корупцията и бе отменен стария ЗПКОНПИ. В проучването си сме приемали за публикувани данните както по единия, така и по другия закони. Резултатите са доста близки до тези от предходните години. С настоящото проучване отбелязваме традиционно, че около 80% (448) от институциите са публикували списък с лицата, подали декларации, а около 2/3 (383) от институциите са публикували и самите декларации.



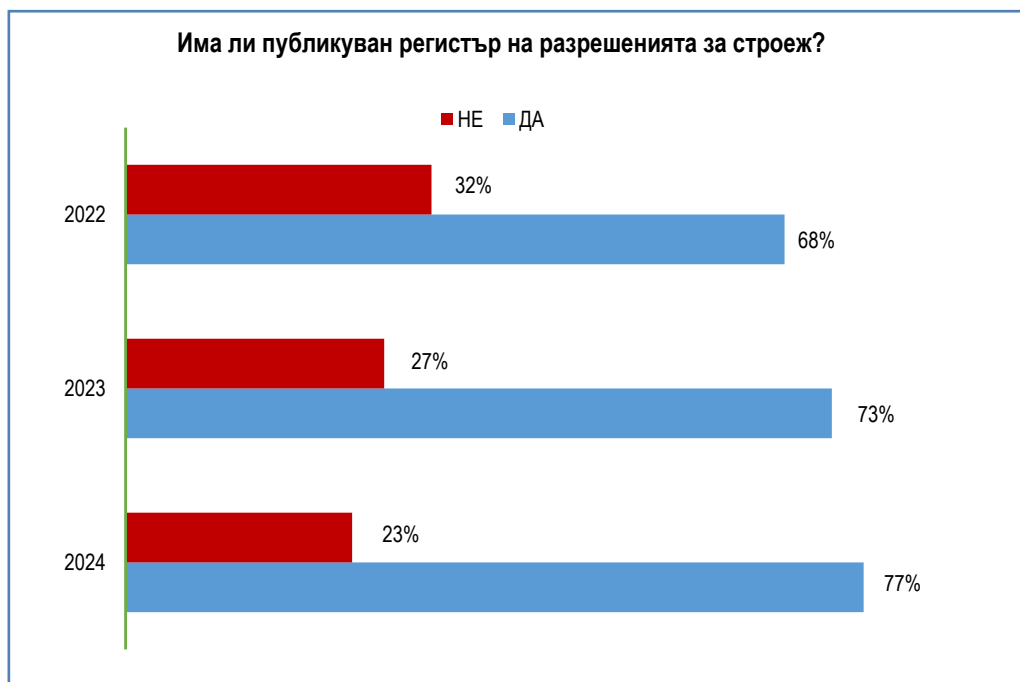


4. Документи, свързани с устройството на територията

Общи устройствени планове се публикуват все повече. Вече близо 2/3 или 170 от общините са качили на страниците си този основен документ за устройството.



Положително развитие има при публикуването в интернет страниците на регистрите на издадените разрешения за строеж – с 4% повече от миналата година или общо 202 общини.



5. ПОЛУЧЕНИ И НЕПОЛУЧЕНИ ОТГОВОРИ В ПРОУЧВАНЕТО НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2024 г.

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2024 г., екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до 560 институции. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на информация за общия брой на постановените съдебни решения през 2023 г. по дела срещу решения по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) на институциите, която включва следните данни:

1. *В колко случая съдът е отхвърлил жалбата (потвърдил решението по ЗДОИ)?*
2. *В колко случая съдът е уважил жалбата?*
3. *В колко случая съдът частично е отхвърлил и частично е уважил жалбата?*
4. *В колко случая съдът е присъдил разноси на администрацията и в какъв размер?*
5. *В колко случая съдът е присъдил разноси на жалбоподателя и в какъв размер?*
6. *Моля, посочете номера, годината и съответния административен съд на делата, по които са постановени съдебни решения по ЗДОИ през 2023 г.*

Това е информация, която ПДИ иска от институциите за трети пореден 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.

Тъй като в предишните две години не всички институции предоставяха информация за номерата на съдебните дела, то тази година добавихме т. 6 в заявлението, в която изрично отправихме искане в отговора на институцията

да бъде посочен номерът, годината и съответният съд на делата за достъп до информация.

Институциите, които през 2024 г. отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон са **490**. За сравнение през 2023 г. бяха **488**, а през 2022 г. бяха **494**. 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 **37**. За сравнение през 2023 г. бяха **35**, а през 2022 г. бяха **36**. Това означава, че за разлика от по-предходните години, в които броят на институциите, отговорили със закъснение, беше постоянно над **60**, то тази година за трети пореден път са два пъти по-малко. През 2024 г. най-дълго закъснелите отговори са на Община Дулово – **24** дни, Министерство на земеделието и Областна дирекция „Земеделие” - Кърджали – по **17** дни, Министерство на транспорта и съобщенията – **15** дни, Областна администрация – София – **13** дни и т.н.

Институциите, които не отговориха на заявлението са **33**. За сравнение през 2023 г. мълчаливите откази бяха **39**, а през 2022 г. бяха **33**.

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

Министерствата, които през 2024 г. отговориха в срок до 5 дни отново са 2 – Министерство на външните работи (**3** дни) и Министерство на младежта и спорта (**2** дни), като вторите са в условията на „рецидив”, тъй като и миналата година отговориха на втория ден.

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

- Министерски съвет (**11** дни)
- Министерство на вътрешните работи (**7** дни)
- Министерство на електронното управление (**7** дни)
- Министерство на енергетиката (**7** дни)
- Министерство на здравеопазването (**14** дни)
- Министерство на икономиката и индустрията (**8** дни)
- Министерство на културата (**11** дни)
- Министерство на образованието и науката (**10** дни)
- Министерство на околната среда и водите (**8** дни)
- Министерство на отбраната (**7** дни)
- Министерство на правосъдието (**7** дни)

Министерство на регионалното развитие и благоустройството (8 дни)

Министерство на труда и социалната политика (9 дни)

Министерство на туризма (6 дни)

Министерство на финансите (7 дни)

Министерствата, отговорили след изтичане на срока, както стана ясно по-горе, са 2 (колкото бяха и миналата година): Министерство на земеделието – 17 дни и Министерство на транспорта и съобщенията – 15 дни.

За разлика от предходните две години, когато нямаше не отговорили министерства, то тази година Министерство на иновациите и растежа не отговори на заявлението. Към момента са в закъснение с над 80 дни.

Институциите, които през 2024 г. с отговорите на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация са 517. За сравнение през 2023 г. бяха 519, а през 2022 г. пълен достъп осигуриха 528 институции.

Докато през 2023 г. нямаше откази да бъде предоставен достъп до исканата информация, а през 2022 г. имаше само един отказ (Дирекция за национален строителен контрол), то през 2024 г. отчитаме 7 частични отказа. Те са на следните институции:

Държавна агенция "Национална сигурност" – отказват информация по т. 6 от заявлението (за номерата на делата) с мотив, че подобна информация се предоставя само на страните по делата по реда на Закона за съдебната власт и Правилника за администрацията в съдилищата.

Изпълнителна агенция по лекарствата – отказват информация по т. 6 от заявлението с мотив, че не е обществена и не подлежи на предоставяне по реда на ЗДОИ, а е достъпна само за страните по делата.

Министерство на правосъдието – отказват информация по т. 6 от заявлението с мотив, че е налице специален ред за достъп по реда на Административнопроцесуалния кодекс и Закона за съдебната власт.

Областна дирекция на вътрешните работи - Хасково – отказват информация по т. 6 от заявлението с мотив, че попада извън обхвата и целта на ЗДОИ.

Община Пловдив – предоставят уж пълен достъп, но в решението е предоставена информация само по т. 6 от заявлението.

Община Смолян – предоставят уж пълен достъп до информация, но в решението е посочено, че институцията няма задължение да създава справки, за да удовлетвори искане за достъп до информация. Същевременно посочват линк към годишния си отчет с мотив, че там е публикувана повече информация отколкото е поискана.

Община Стара Загора – мълчалив отказ по т. 6 от заявлението.

Следва да се отбележи, че през 2019 г. ПДИ въведе в проучването изследване на въпроса дали институциите уведомяват заявителя за регистрацията на заявлението, когато го получат. Резултатите от 2019 година показваха, че от всичките около **500** 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 отново само **50** институции уведомиха заявителя за регистрацията на заявлението. През 2021 г. отчетохме значителен ръст в броя институции, които уведомиха заявителя за регистрацията на заявлението – **123**. През 2022 г. имаше лек спад – тези институции бяха **103**, а през 2023 г. прилично увеличение – тези институции бяха **174**. През 2024 г. в края на заявлението добавихме изрично искане да ни бъде предоставен вх. № при получаването му. Това доведе до изключителен ръст в броя институции, уведомили заявителя за вх. номер на заявлението – **345**.

418 институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. За сравнение през 2023 г. бяха **423**, а през 2022 г. бяха **427**. Това означава, че отново в почти **100** случая информацията е предоставена без решение, но пак е налице трайна тенденция за почти еднакъв брой институции, които предоставят достъп до исканата информация с решение и тези, които направо я изпращат.

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

И през 2024 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.

6. ПРАВНА ПОМОЩ

Обща характеристика

През 2023 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.

Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари-декември 2023 г. са **192**. 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 – **151**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – **41**.

Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2023 г. най-много консултации са предоставени на граждани – **88** случая. На второ място са журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ – **49** случая. От неправителствени организации са постъпили **33** случая. В 9 случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията, в **7** – от общински съветници и др.

От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) – **65**, централни органи на изпълнителната власт – **23**, и държавни институции, създадени със закон – **12**.

По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт – 15, от органите на съдебната власт – 12, от независими органи на власт – 11, публичноправни субекти и организации – 11 случая, от изпълнителни и държавни агенции – 9 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.

Най-чести основания за отказ

През 2023 г., за разлика от предходните 4-5 години, не преобладават мълчаливите откази – те са „само“ 17 и са на трето място. На първо място са отказите с мотив, че информацията не е обществена – 19. На второ място са отказите с мотив засягане интересите на трето лице – 18. На четвърто място са отказите с мотив лични данни – 12. На пето място са отказите, в които се твърди, че информацията не е налична – 9. В 6 случая мотивът за отказ е бил, че е налице специален ред за достъп до търсената информация, който изключва приложението на ЗДОИ. В 6 случая отказът е бил немотивиран. В 6 случая отказът е бил с мотив следствена тайна. В 5 случая отказът е бил с мотив подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение и др.

Характерни особености

След като последните 2 години бе налице тенденцията към намаляване на консултираните случаи, то през 2023 г. броят на консултираните случаи се завръща към нивата от преди епидемията от COVID-19. През 2023 г. броят на постъпилите за консултация случаи е 192. През 2022 г. бяха 133, за 2021 г. бяха 102.

Същата тенденция за повишение е налице и по отношение броя на консултациите по постъпилите случаи – за 2023 г. те са 415. За сравнение, за 2022 г. те са били 250, за 2021 г. са били 264.

И през 2023 г. е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление и централните органи на изпълнителната власт.

Запазва се тенденцията клиентите да 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.

Области на търсене на информация

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

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

7. СЪДЕБНИ ДЕЛА

Статистика

През 2023 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 2023 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо 74 жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (26 – по случаи на граждани, 14 – на НПО, 33 – на журналисти и 1 – на фирма).

През 2023 г. правният екип на ПДИ е изготвил общо 59 жалби. Първоинстанционни жалби – 57 (Административен съд София-град – 38 и Административни съдилища в страната – 19) и частни жалби – 2.

От изготвените 57 първоинстанционни жалби – 37 са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и 20 срещу мълчалив отказ.

През 2023 г. в 51 случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ е изготвил 15 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени 44 съдебни акта (38 решения и 6 определения) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд – 1, Административен съд София-град – 30, и Административни съдилища в страната – 13).

В 29 случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в 12 случая в полза на администрацията. В 3 случая съдът се е произнесъл частично в полза на търсещия информация и частично в полза на администрацията.

Сред по-значимите дела през годината са спечелените дела на Десислава Николова (в. „Капитал“) срещу откази на няколко болници да предоставят информация за възнагражденията на лекари и медицински сестри, както и за броя операции и клинични пътеки, по които са работили висши ръководители на болниците. Спечелените дела на Николай Неделчев (София) срещу откази на прокуратурата да предостави информация за отбелязванията в деловодната система по знакови дела и за посещението на главния прокурор в САЩ. Спечеленото дело на Доротея Дачкова срещу отказ на прокуратурата да предостави информация за стопанисването на регентската къща. Спечеленото

второ дело на ГД „БОЕЦ“ в Административен съд - Видин срещу отказ на БУЛГАРГАЗ да предостави информация за водените преговори и сключени договори за доставка на газ. Спечеленото дело в Административен съд - Смолян на Аниа Чолакова (actualno.com) срещу отказ на Регионална здравна инспекция - Враца да предостави копие от протокол от проверка на лечебното заведение в АЕЦ „Козлодуй“. Спечеленото дело в Административен съд - Стара Загора на Петър Марчев (Казанлък) срещу отказ на Община Бургас да предостави информация за конкретна конкурсна процедура по Фонд „Култура“. Спечеленото дело в Административен съд - Благоевград на Наталия Димитрова (Благоевград) срещу отказ на Община Благоевград да предостави информация за изграждането на велосипедно трасе и детски площадки в парк в града.

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. 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.
2. Винаги е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на копие от документ, свързан с разпореждане с общинска собственост.
3. Недопустимо е без надлежна обосновка, органът да изключва действието на оборимата законова презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес.
4. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), свързано с подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение, е неприложимо, когато липсва краен акт, от който заявителят може да си състави мнение по интересувания го въпрос.
5. Целта, за която ще бъде използвана информацията, не е елемент от фактическия състав за предоставянето ѝ. Щом тя е обществена, подлежи на предоставяне.
6. Писмената справка е легална форма за предоставяне на информация по ЗДОИ. Обстоятелството, че определени данни не съществуват в обобщен вид, а следва да бъдат синтезирани с оглед заявлението, не може да обоснове законосъобразен отказ, когато исканата информация е налична при сезирания орган.

7. Имената на народни представители, проверявани от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) не представляват защитени лични данни.
8. 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.
9. Разпоредбите от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) 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.
10. Мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2023 г. Делата са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкувания от съда спорен въпрос.

Понятието „обществена информация“

С решение⁴⁵ от 9 януари Административен съд - Варна отмени отказ на Община Варна (по заявление на Невяна Троянска, „Венис Груп“ ЕООД) да предостави достъп до информация за провеждането на конкурс по целево предоставяне на финансови средства за подкрепяне и стимулиране на медийни проекти, свързани с общественно-културното развитие на Община Варна през 2022. Съдът приема, че в случая информацията, която е поискана, касае провеждането на конкурсна процедура по целево предоставяне на финансови средства на конкурсен принцип за подкрепяне и стимулиране на медийни проекти, свързани с общественно-културното развитие на Община Варна, и следователно е свързана с общественения живот в Република България. Налице е и втората предпоставка за квалифицирането на исканата информация като обществена такава по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ – с получаването ѝ заявителят ще си състави мнение относно дейността на задължения субект във връзка с провеждането на конкурса и правилното разходване на средствата. Доколкото заявената за предоставяне по реда на ЗДОИ информация е обективизирана в актове и документи, свързани с осъществяване на нормативно регламентираната дейност по провеждане на конкурс, исканата информация следва да бъде определена като служебна обществена информация по смисъла на легал-

ната дефиниция по чл. 11 от ЗДОИ във връзка с чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Същата безспорно е създадена и се съхранява относно дейността на органа и администрацията на органа, като изготвените документи, свързани с процедурата по провеждане на конкурса, се съставят от длъжностни лица на задължения субект и в тях се съдържа информация за начина на провеждането на конкурса. Независимо че исканата информация се съдържа във вътрешно-служебни по своя характер актове и документи, същата представлява служебна обществена информация, за която няма пречка да бъде заявена за получаване и съответно да бъде предоставена по реда на ЗДОИ, в каквато насока е и константната съдебна практика по аналогични случаи.

С решение⁴⁶ от 23 март Административен съд София-град (АССГ) отмени отказ на Върховна касационна прокуратура (ВКП) да предостави (по заявление на Николай Негелчев) копие от заповедта на заместник-главния прокурор, с която е разпоредено на всички прокурори в България да изпращат своите обвинителни актове за предварително съгласуване във ВКП. Съдът намира, че поисканата от оспорващия информация отговаря на законовото определение за обществена информация, тъй като с получаването ѝ заявителят ще си създаде мнение относно дейността на задължения субект, с оглед на което обществото може да си направи обоснован извод как работи Прокуратурата на Република България (ПРБ) и дали актовете на прокурорите, преди постановяването им, се изпращат за предварителна проверка във ВКП. Квалифицирането на исканата информация като обществена е достатъчно основание за възникване на задължението на ответника, при спазване на принципите, прогласени в нормата на чл. 6 от ЗДОИ, да осигури достъп на заявителя до нея. Противно на изложеното в оспорения отказ търсената обществена информация отговаря на изискванията на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

С решение⁴⁷ от 2 май АССГ отмени отказ на ВКП да предостави информация, свързана с това, че през март 2022 г. главният прокурор Иван Гешев е пътувал до САЩ във връзка с определена конференция, като пътуването е осъществено съвместно с бившия президент Николай Плевнелиев. Съдът приема, че формулираните в заявлението въпроси представляват „обществена информация“ по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ (противно на становището на ответника), като от нея заявителят може да си състави собствено мнение относно дейността на задължения субект (ПРБ и в частност главния прокурор). В случая е налице надделяващ обществен интерес – съгласно дефиницията по § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ (цели се повишаване

Решение № 2948/02.05.2023

г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав, по а.г. № 1144/2023 г.,

съдия Миглена Николова

⁴⁶ Решение № 1878/23.03.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 52 състав, по а.г. № 1145/2023 г., съдия Силвия Димитрова.

⁴⁷ Решение № 2948/02.05.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав, по а.г. № 1144/2023 г., съдия Миглена Николова.

на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3, във връзка с разходването на публични средства от бюджета на ПРБ).

С решение⁴⁸ от 12 юни Административен съд - Стара Загора отмени отказ на Община Бургас да предостави (по заявление на Петър Марчев, Казанлък) информация за проведен конкурс и отпуснато финансиране по фонд „Култура“ през 2022 г. Съдът приема, че с оглед регламентирания в приетия от Общински съвет - Бургас Правилник за работата на Фонд „Култура“ на Община Бургас – задачи, устройство и функциониране, дейност, бюджет и финансиране на Общински фонд „Култура“ – без съмнение заявената за получаване информация е свързана с обществения живот в Република България. Налице е и втората предпоставка за квалифицирането на исканата информация като обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ – с получаването ѝ заявителят ще си състави мнение относно дейността на задължения субект във връзка с функционирането на Фонд „Култура“ на Община Бургас и разходването на средства на Фонда.

С решение⁴⁹ от 25 септември АССГ отмени отказ на директора на Регионална инспекция по околната среда и водите - Стара Загора (РИОСВ - Стара Загора) да предостави (по заявление на сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“) информацията за установени нарушения и наложени наказания през 2022 г. на топлоцентрали от комплекса „Марица-Изток“ и в частност на ТЕЦ „Брикел“. Съдът приема, че исканата информация попада в официалната дефиниция на „информация за околната среда“ по смисъла на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (т. нар. Орхуска конвенция) и Закона за опазване на околната среда (ЗООС), тъй като същата касае административни мерки, които оказват въздействие върху околната среда. Съдът не споделя доводите на РИОСВ - Стара Загора, че информацията за административно-наказателната дейност на органа е различна от административните мерки, тъй като режимите за налагане на принудителни административни мерки и административни наказания били различни. Според съда административните наказания попадат в обхвата на контролната дейност, осъществявана от РИОСВ - Стара Загора и като част от контролната дейност представляват административни мерки по смисъла на Орхуската конвенция и Закона за опазване на околната среда.

⁴⁸ Решение № 205/12.06.2023 г. на Административен съд - Стара Загора по а.г. № 148/2023 г., съдия Райна Тодорова.

⁴⁹ Решение № 5654/25.09.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав, по а.г. № 6970/2023 г., съдия Десислава Корнезова.

С решение⁵⁰ от 17 октомври Административен съд - Бургас отмени отказ на Министерство на младежта и спорта да предостави (по заявление на Венелин Урумов, Бургас) всички приложения по смисъла на чл. 21, ал. 1, т. 5 от Закона за физическото възпитание и спорта към заявлението на Автомобилна федерация на България, на основата на които е издаден действащият спортен лиценз, включително списъка на наименованията на приложените правила. Съдът приема, че поисканата информация е обществена и има характер на служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ – касае се за документи, представляващи част от заявлението за лицензиране, които са подадени от съответния кандидат и са такива с надделяващ обществен интерес, доколкото съдържат правила за безопасност при организиране на спортни мероприятия, които по данни от пресата не съумяват да опазват винаги живота и здравето на участници в състезанията и тяхната публика. В заключение съдът посочва, че исканата обществена информация е следвало да бъде предоставена при наличието на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ, тъй като чрез предоставянето на исканите сведения ще се повиши прозрачността и отчетността на задължения субект – министърът на младежта и спорта, както и на администрацията му по повод издаваните лицензи за всеки отделен вид спорт.

Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение⁵¹ от 11 януари АССГ отмени отказ на директора на Областна дирекция по безопасност на храните – София-град (по заявление на Марта Георгиева, София) да предостави достъп до протоколите на комисията, която е извършила проверки за съответствието на стопанисваните от Общинско предприятие „Екоравновесие“ (ОП „Екоравновесие“) приюти за кучета с ветеринарномедицинските изисквания за отглеждане на животни и хуманно отношение към тях и е предоставила становище с предложение за регистрация на приютите като животновъдни обекти. В отказа е посочено, че информацията засяга интересите на трето лице – ОП „Екоравновесие“, което е отказало предоставянето ѝ. Съдът посочва, че липсата на съгласие на засегнатото лице за предоставяне на информация не е абсолютно и достатъчно основание за отказ да се предостави достъп до исканите сведения, а зависи и от отсъствието на надделяващ обществен интерес. Съдът приема, че в случая е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп до информация, тъй като такъв интерес се предполага, когато исканата инфор-

⁵⁰ Решение № 933/17.10.2023 г. на Административен съд - Бургас, III-ти състав, по а.г. № 1574/2023 г., съдия Чавдар Димитров.

⁵¹ Решение № 191/11.01.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 77 състав, по а.г. № 10649/2022 г., съдия Евгения Баева.

мация повишава прозрачността и отчетността на задължените по ЗДОИ субекти относно вземаните от тях решения и гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения. На последно място съдът отбелязва, че търсената информация всъщност не засяга интересите на Общинското предприятие „Екоравновесие“, тъй като касае процедурата по регистрация, а не търговската дейност на лицето.

С решение⁵² от 13 март АССГ отмени отказ на директора на Областна дирекция по безопасност на храните - София-град да предостави (по заявление на Марта Георгиева) информация за извършени проверки и резултати от тях в обектите, стопанисвани от ОП „Екоравновесие“. Съдът приема, че между страните не е спорно и ответникът не отрича, че търсената информация е обществена, като предоставянето ѝ ще спомогне заявителката да си състави собствено мнение за работата на задължения субект, т.е. за осъществяваната от него контролна дейност. Съдът посочва, че ответникът обосновава отказа си с чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес. В случая ответникът изобщо не е направил проверка дали е налице надделяващ обществен интерес и само този пропуск е достатъчен до обоснове незаконосъобразност на отказа.

С решение⁵³ от 3 май АССГ отмени отказ на директора на Университетска многопрофилна болница за активно лечение (УМБАЛ) „Александровска“ ЕАД, София (Александровска болница) да предостави (по заявление на Десислава Николова, в. „Капитал“) информация за получени средства от ръководството на болницата за участие в медицински дейности. Съдът посочва, че фактическите основания, послужили за постановения отказ са, че информацията касае трети лица, които не са дали изрично съгласие за това. В оспореното решение не е посочено правното основание, което е послужило за отказа, като направеното в тази връзка възражение от жалбоподателя се явява основателно. Фактическите основания, послужили за отказа, сочат на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, в която действително са предвидени като основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация случаите, когато достъпът засяга интересите на трето лице и лицето изрично е отказало предоставянето на информацията, като изключение е предвидено само когато е налице надделяващ обществен интерес. В случая административният орган е поискал съгласието на членовете на

⁵² Решение № 1608/13.03.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав, по а.г. № 10652/2022 г., съдия Миглена Николова.

⁵³ Решение № 2986/03.05.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав, по а.г. № 1261/2023 г., съдия Мария Бойкинова.

Борга на директорите, които са отказали достъп, без обаче да е изложил мотиви налице ли е „нагдяващ обществен интерес“. В оспореното решение са изложени мотиви относно това, че търсената информация засяга интересите на трети лица, без обаче да се обсъди налице ли е законното изключение съгласно принципите на чл. 17, ал. 2 и чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ – за нагдяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ, в изпълнение на която задълженият субект по чл. 3 от ЗДОИ е длъжен да изложи съображения за оборване на тази презумпция до доказване на противното, като тежестта за това е на задължения субект. Когато е налице нагдяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки за ограничаване на правото на достъп – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие за ограничаване правото на достъп не се прилагат и за органа е налице задължение да предостави поисканата обществена информация. Наличието на нагдяващ обществен интерес е дефинирано в § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ – когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ. В настоящия случай следва да се приеме, че чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение относно дейността на лечебното дружество, което макар и да е търговско дружество, изразходва публични средства, тъй като здравните дейности се финансират от бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). С разкриване на исканата информация ще се осигури прозрачност в изразходването на публичните средства. В тази връзка съдът счита, че не е налице пречка да бъде предоставена информация за месечните възнаграждения на членовете на Съвета на директорите с цел прозрачност, предотвратяване на корупция и прочие, доколкото законът цели да улесни прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ относно вземаните от тях решения и да гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения от същите субекти.

С решение⁵⁴ от 12 май АССГ отмени отказ на директора на УМБАЛ „Д-р Георги Странски“ ЕАД, Плевен, да предостави (по заявление на Десислава Николова, в. „Капитал“) информация за получени средства от ръководството на болницата за участие в медицински дейности. Съдът посочва, че независимо от посоченото по т. 1 от оспореното решение, че се предоставя информация при спазване разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, поради постъпил изричен отказ от третите лица, като са предоставени линкове към подадени от членовете на Съвета на директорите декларации по реда на Закона за отне-

⁵⁴ Решение № 3177/12.05.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав, по а.г. № 1476/2023 г., съдия Мария Стоева.

мане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), в действителност поисканата информация е различна – направено е искане за предоставяне на информация по месеци в колко клинични пътеки, амбулаторни процедури, прегледи, консултации, операции или друг вид медицинска дейност, платена от НЗОК, са участвали всеки един от членовете на борда и заместник-изпълнителните директори, поради което се налага изводът, че по същество е налице постановен отказ по т. 1 от заявлението. В оспореното решение не е посочено правното основание, което е послужило за отказа, поради което направеното в тази връзка възражение от жалбоподателя се явява основателно. Фактическите основания, послужили за отказа, сочат на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, която предвижда като основание за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация случаите, при които достъпът засяга интересите на трето лице и лицето изрично е отказало предоставянето на информацията, като изключение е предвидено при наличието на надделяващ обществен интерес. В случая административният орган е поискал съгласието на членовете на Борда на директорите, които са отказали достъпа, съответно в оспореното решение са изложени мотиви относно това, че търсената информация засяга интересите на трети лица. Същевременно обаче не е обсъдил налице ли е законовото изключение съобразно принципите на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ за надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ, в изпълнение на която разпоредба задълженият субект по чл. 3 от ЗДОИ е длъжен да изложи съображения за оборване на тази презумпция. Когато е налице надделяващ обществен интерес, двете кумулативни предпоставки за ограничаване на правото на достъп – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие за ограничаване на правото на достъп – не се прилагат и за органа е налице задължение да предостави исканата обществена информация. Наличието на надделяващ обществен интерес е дефинирано в § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ – когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ. В настоящия случай следва да се приеме, че чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение относно дейността на лечебното дружество, което, макар и да е търговско дружество, разходва публични средства, тъй като здравните дейности се финансират от бюджета на НЗОК. С разкриване на исканата информация ще се осигури прозрачност в разходването на публичните средства. В тази връзка съдът счита, че не е налице пречка да бъде предоставена информация по т. 1 от заявлението по отношение членовете на Съвета на директорите, доколкото законът цели да улесни прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ относно вземаните от тях

решения и да гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законите задължения от същите субекти.

С решение⁵⁵ от 16 юни Административен съд - Вудин отмени отказ на директора на „Булгаргаз“ ЕАД да предостави (по заявление на гражданско движение „БОЕЦ“, Вудин) информация за преговорите и договорените количества доставки на природен газ от ГАЗПРОМЕКСПОРТ. Съдът приема, че в случая по делото са събрани доказателства за надделяващ обществен интерес, както и в интернет пространството са налице множество публикации, сочещи на такъв. Ноторно известни са и предприетите мерки на Министерски съвет в процесния период (създаден Кризисен щаб в енергетиката), както и предприетите мерки от Народното събрание в непосредствено предходен период (сформирана временна комисия, чийто доклад е наличен в интернет пространството). Не само не е оборена презумпцията в случая за надделяващ обществен интерес, а и са събрани доказателства за такъв.

С решение⁵⁶ от 24 октомври АССГ отмени отказ на „Електроенергийният системен оператор“ ЕАД („ЕСО“ ЕАД) да предостави (по заявление на сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“) информация за извършените плащания към производители на електроенергия в периода 1 септември 2021 – 31 март 2023 г. Според съда са неправилни съображенията на ответника, че липсва „надделяващ обществен интерес“, при наличие на който той дължи предоставяне на информацията. Оборването на презумпцията е възложено от закона в негова тежест. Съгласно § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ „надделяващ обществен интерес“ е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите. Липсата на анализ и несъобразяване с посочените правни норми, респективно липсата на конкретни и ясни мотиви, оборващи презумпцията по § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ, представляват самостоятелно основание за отмяна на оспорения отказ. Презумпцията за съществуването на обществения интерес означава предварително приемане на нещо за вярно до доказване на противното. По тази причина позоваващият се на този текст не е длъжен да доказва съществуването на обществен интерес (чл. 14, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ). Онзи, който твърди обратното, е длъжен да го докаже, което в случая не е изпълнено от „ЕСО“ ЕАД. Ответникът е този, който трябва да изложи мотиви защо счита, че не е възникнал и не съществува „надделяващ обществен интерес“.

⁵⁵ Решение № 99/16.06.2023 г. на Административен съд - Вудин по а.г. № 37/2023 г., съдия Биляна Панталеева.

⁵⁶ Решение № 6269/24.10.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 76 състав, по а.г. № 4749/2023 г., съдия Пламен Панайотов.

Неправилно в оспорения акт, тази доказателствена тежест е „прехвърлена“ на сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“.

Защита на интересите на трето лице

С решение⁵⁷ от 6 февруари АССГ отмени отказ на КПКОНПИ да предостави (по заявление на Николай Неделчев, София) информация относно неподдадените декларации от Слави Трифонов и още няколко публични фигури. Съдът приема, че търсената от жалбоподателя информация попада в обхвата на служебната, тъй като тя е създадена по повод дейността на Комисията във връзка със задълженията на лицата, заемащи висши публични длъжности, да декларират своето имущество и интереси (чл. 35-39 от ЗПКОНПИ). Съгласно чл. 40 от ЗПКОНПИ Комисията публикува на официалната си интернет страница декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности, и списък на лицата, които не са подали декларации в срок. Жалбоподателят иска да си състави мнение относно дейността на Комисията по отношение на лицата, които не са подали декларация. Това означава Комисията да посочи какви действия са предприети срещу тези лица, издаден ли е акт, който да възлага извършване на имуществена проверка срещу тези лица, съответно издаден ли е акт, с който приключва проверката, издаден ли е акт за установяване на административно нарушение, издадено ли е наказателно постановление – това са актове, които поставят началото или слагат край на административно или административнонаказателно производство и имат самостоятелно значение. Съдът намира за неоснователен доводът на ответника, че предоставянето на исканата информация би нарушило личните данни на трети лица. Имената на народните представители са публично известни и не попадат в ограниченията на Закона за защита на личните данни и на Общия регламент за защита на личните данни. Личната сфера на лицата, заемащи висши публични длъжности, е защитена в по-ниска степен от личната сфера на останалите граждани, като доминиращо значение се отдава на необходимостта на обществото да знае.

С решение⁵⁸ от 23 февруари АССГ отмени отказ на КПКОНПИ да предостави (по заявление на Доротея Дачкова, в. „Сега“) информацията за това дали Слави Трифонов е подал дължимата декларация по ЗПКОНПИ, извършената проверка по случая и предприетите мерки. Съдът посочва, че „лични данни“ според дефиницията по § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за защита на личните данни, е понятието по чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 – всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или

⁵⁷ Решение № 643/06.02.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав, по а.г. № 7128/2022 г., съдия Татяна Жилова.

⁵⁸ Решение № 1165/23.02.2023 г. на АССГ, Второ отделение, по а.г. № 8766/2022 г., съдия Диляна Николова.

физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“); физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор или по един или повече признаци, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствената, икономическата, културната или социална идентичност на това физическо лице. В случая такива не се търсят от заявителя, а се иска информация за изпълнението на законово вменено задължение от страна на задължения субект.

С решение⁵⁹ от 9 март АССГ отмени отказ на директора на УМБАЛ „Света Марина“, Варна, да предостави (по заявление на Десислава Николова, в. „Капитал“) информация за участието на членове на Съвета на директорите на болницата и ректора на Медицинския университет във Варна в медицински дейности, извършвани в болницата. Съдът намира, че поисканата информация със заявлението следва да се квалифицира като служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, тъй като се събира, създава и съхранява по повод дейността на УМБАЛ „Света Марина“ ЕАД. Дружеството изразходва публични средства, тъй като здравните дейности се финансират от бюджета на НЗОК – аргумент от чл. 2, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване. Информацията за участието на лицата, управляващи дружеството, в тези дейности трябва да е достъпна, за да могат гражданите да си съставят собствено мнение, относно изразходването на публичния ресурс. Участието на членовете на Съвета на директорите и ректора на Медицинския университет във Варна в медицинските дейности, предоставени от публичното учреждение, не може да се определи като информация, съдържаща лични данни по чл. 4, ал. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО и Закона за защита на личните данни. Очевидно е, че участието на лицата в дейност от публичния сектор не е свързано с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт.

С решение⁶⁰ от 24 април АССГ отмени отказ на директора на УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“ (Пирогов) да предостави (по заявление на Десислава Николова, в. „Капитал“) информация за размера на възнагражденията и бонусите в болницата. Съдът отбелязва, че със заявлението за достъп не се иска посочване

⁵⁹ Решение № 1532/09.03.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 77 състав, по а.г. № 207/2023 г., съдия Евгения Баева.

⁶⁰ Решение № 2781/24.04.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав, по а.г. № 1546/2023 г., съдия Стефан Станчев.

на възнаграждението на конкретно физическо лице. Следва да се посочи, че трудовите възнаграждения в структури, опериращи с бюджетни средства, безспорно са елемент от обществения живот на страната. Следователно в случая не се касае за лични данни, а за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно разходването на бюджетните средства.

С решение⁶¹ от 15 декември АССГ отмени отказ на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „ДРВВЗ“) да предостави (по заявление на Димитър Стоянов, „Бърг“) информация, свързана с изпълнението на публичноправно задължение на задължен по реда на Закона за запасите от нефт и нефтопродукти субект. Съдът приема, че по отношение на значителна част от търсената информация административният орган е допуснал съществено нарушение на административнопроизводствените правила, като е поискал съгласие на трето лице. Не във всички случаи, когато търсената информация се отнася до трето лице, е приложима разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ. Освен формалното изискване информацията да се отнася до трето лице, законодателят е поставил и кумулативното изискване за необходимост на съгласието, без да е дефинирал кога е налице такава необходимост. Следователно необходимостта от даване на съгласие се преценява *per se* за всеки отделен случай според характера на търсената информация, но във всички случаи информацията трябва да засяга съществуващо субективно право на третото лице, което да е противопоставимо на правото на заявителя за достъп до информация. Като се вземе предвид, че правото на достъп до информация в йерархията на субективните права е от първи ранг, тъй като е установено в чл. 41 от Конституцията на Република България, то правото на третото лице трябва да му отговаря по степен на важност и защита – т.е. противопоставими са права, които се отнасят пряко до живота, здравето, личната сфера и собствеността на третите лица, или представляват друга защитена със закон тайна. С въпросите в заявлението се търси информация, която се отнася до контролната дейност на агенцията по отношение на трето лице, и се цели да се разкрие именно какви действия предприема агенцията в изпълнение на законовите си правомощия и упражнява ли ефективен контрол върху горивата и петролните продукти, които трябва да се водят налични за съхранение при задължените субекти, включително разполага ли с информация къде и при какви условия се съхраняват те. Това е информация, която не засяга пряко защитимо субективно право нито на физическото лице, нито на управляваното от него дружество „Енеркон С.Е.Е.“ ЕООД. Тя се създава от регулаторния орган в изпълнение на

⁶¹ Решение № 7876/15.12.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав, по а.г. № 5752/2023 г., съдия Татяна Жилова.

законовите му правомощия за контрол върху законовите задължения на третото лице. По отношение на агенцията, съгласно Закона за държавния резерв и военновременните запаси, третото лице има правни задължения, а не субективни права, *ergo* информацията относно това дали третото лице е изпълнило задълженията си по закон и дали е санкционирано за неизпълнение, не може да наруши негово субективно право. Ето защо не е съществувала необходимост третото лице да дава съгласие за достъп до тази информация – ако се приеме обратното, то във всички хипотези достъпът до информацията относно упражняването на контролни правомощия върху задължени по закон лица за неизпълнение на задълженията им трябва да бъде отказван на основание несъгласие на контролираните лица, което напълно обезсмисля целта и разума на ЗДОИ. Ответникът не е извършил дължимата преценка за необходимостта да се иска съгласие на третото лице. Това е съществено процесуално нарушение, тъй като обуславя решението на административния орган относно търсената информация с тази част от заявлението.

Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение⁶² от 18 май Административен съд - Смолян отмени отказ на директора на Регионална здравна инспекция - Враца (РЗИ - Враца) да предостави (по заявление на Анита Чолакова, Actualno.com) копие от констативен протокол от извършена проверка в АЕЦ „Козлогуд“ на дейността осъществявана от медицинското заведение, което обслужва служителите на територията на ядрената централа. Според съдът е очевидно, че констатираните в един констативен протокол от проверка факти и обстоятелства, нарушения на законодателството или констатацията, че такива не са налице, не е нито мнение, нито консултация. Тази информация има самостоятелен характер и тя позволява на правните субекти да си съставят мнение относно дейността на задължения по този закон субект, в случая за ефективността от извършваната от него контролна дейност, респективно за предприетите от него последващи действия, а оттам – за ефективността при осъществяване на правомощията му.

С решение⁶³ от 9 октомври АССГ отмени отказ на Министерство на икономиката и индустрията да предостави (по заявление на Боряна Джамбазова, „Ню Йорк Таймс“) информация за износа и трансфера на оръжия и продукти, свързани с отбраната през 2020, 2021 и 2022 г. Съдът стига до извод, че след като докладите за 2020, 2021 и 2022 г. не са преминали през официалната процедура, достъпът до тях правилно е отказан, но не е налице пречка да се предос-

⁶² Решение № 120/18.05.2023 г. на АССГ, I-ви състав, по а.г. № 116/2023, съдия Игнат Колчев.

⁶³ Решение № 5862/09.10.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.г. № 5136/2023 г., съдия Зорница Дойчинова.

тави достъп до обобщени данни за издадените разрешения/удостоверения за износ и трансфер на продукти, свързани с отбраната на територията на Република България и осъществен износ и трансфер на продукти, свързани с отбраната. Съдът посочва, че поисканата информация представлява такава с надделяващ обществен интерес и достъпът до нея не може да бъде ограничен. Касае се за информация за износа и трансфера на продукти, свързани с отбраната, от територията на страната, която информация в условията на война в близка по територия държава е от съществена важност. Още повече, че една от основните и много важни теми в обществото е именно предоставянето на оръжие на друга държава в условията на война, както и въоръжаването на тази държава от български дружества. Категорично темата за износа на оръжие от страната ни е от обществена значимост и поради надделяващия обществен интерес не може да бъде ограничен достъпът до нея.

Предоставяне на информация под формата на справка

С решение⁶⁴ от 4 май АССГ отмени отказ на директора на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) да предостави (по заявление на Българския институт за правни инициативи) информация за процедурите за подбор/конкурс и назначаване на директор на Областна дирекция „Земеделие“, гр. Стара Загора, в периода 2021-2022 г. Съдът приема, че в оспореното решение не са изложени никакви мотиви за отказа. Посочено е единствено, че ДФЗ не разполага с исканата информация, систематизирана по критериите, посочени от заявителя. По отношение на изложеното в мотивите на решението, че не се съхранява информация, която да е систематизирана по критериите, посочени от заявителя, съдът намира, че въпросите са ясно формулирани и органът е могъл да даде отговор, без да е необходимо да изготвя допълнителни справки. Исканата информация във връзка със обявленията и документация, свързана със сформирването на комисиите, протоколи от заседания и т.н., следва да се съхраняват в архиви и информацията по тях да бъде налична. В мотивите съдът излага съображения защо счита, че информацията по всяка една от точките в заявлението следва да е налична в ДФЗ и в заключение отбелязва, че чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение относно дейността на държавните органи и по-конкретно – за компетентността и квалификацията на лицата, кандидати за заемане на длъжността. В случай, че не разполага с информация в поисканата форма, описана от заявителя, ДФЗ следва да му предостави информацията, съответно така, както е налична, а не да постанови отказ единствено на това основание. Органът не

⁶⁴ Решение № 3003/04.05.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав по а.г. № 1064/2023 г., съдия Мария Бойкинова.

следва да бъде обвързан с предоставяне ѝ в определена форма, а с предоставяне ѝ като съдържание.

Следствена тайна

С решение⁶⁵ от 31 март АССГ отмени отказ на Софийска градска прокуратура (СГП) да предостави (по заявление на Николай Неделчев, София) информация за отказа на СГП да образува досъдебно производство относно отпуснати от Българската банка за развитие лоши кредити в особено големи размери, конкретно на АД „Роудуей Кънстракшън“ и „Интернешънъл Инвестмънт“ ЕАД. Съдът не споделя извода на административния орган, че исканата информация не е обществена. За да е обществена информацията по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, следва информацията да е свързана с обществения живот в страната и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. В чл. 9, ал. 1 от ЗДОИ е регламентирано, че обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации е официална и служебна, като в чл. 10 и чл. 11 са дадени легалните дефиниции на тези понятия. Забраната, въведена с разпоредбата на чл. 198 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) се прилага единствено при наличието на образувано досъдебно производство. В случая не се твърди от страните да е образувано досъдебно производство, а напротив – изрично е посочено, че се иска информация във връзка с изнесена в публичното пространство информация за отказ за образуване на досъдебно производство от страна на СГП. Отказ за образуване на досъдебно производство се постановява, когато не са събрани достатъчно данни за извършено престъпление. Ето защо информацията относно мотивите да не се образува дадено досъдебно производство е от естество да формира мнение за дейността на прокуратурата и убеждение за начина, по който тя упражнява своите правомощия.

С решение⁶⁶ от 19 октомври АССГ отмени отказ на ВКП да предостави (по заявление на Николай Неделчев, София) информация за отразяването на 5 знакови разследвания в електронната деловодна система на прокуратурата. За първите две разследвания се търси информация за основанията за класифицирането им, а за останалите 3 – на кои дати, кое длъжностно лице ги е направило невидими за външни потребители. Съдът приема за необоснован доводът на ВКП, че исканата информация попада в обхвата на следствената тайна по чл. 198 от НПК. Според съдът разпоредбата на чл. 198 от НПК

⁶⁵ Решение № 2114/31.03.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав по а.г. № 10366/2022 г., съдия Мария Бойкинова.

⁶⁶ Решение № 6144/19.10.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 58 състав по а.г. № 3358/2023 г., съдия Снежанка Кьосева.

не се отнася за статистически данни, които вероятно са информация от регистрите и деловодни книги на съответната прокуратура и каквато информация се публикува в информационната система на ПРБ за проверка на преписките Портал за електронни услуги на ПРБ. Жалбоподателят е поискал информация за номер на преписка, който би следвало да е записан в регистър на заведени преписки. Не е поискал достъп до информация по съществото на преписките. Регистърната система изисква към досъдебното производство или прокурорска преписка да има и съответстващ регистрационен номер. Регистрите са достъпни. Разпоредбата на чл. 198, ал. 1 от НПК по отношение на регистрите не се прилага.

Мълчаливите откази

С решение⁶⁷ от 19 октомври АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Столична община (СО) да предостави (по заявление на Анина Сантова, в. „Капитал“) информация за договорите за правни услуги, сключени през последните 5 години. Съдът приема, че единствената призната от закона възможност за процедуране на задължения субект е да постанови решение за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до исканата обществена информация. Изискването за писмено произнасяне представлява една от гаранциите за законосъобразност на акта, като излаганите от органа мотиви имат двойно значение – довеждат до знанието на страните съображенията на административния орган, което ги подпомага при избора и изграждането на защита, а от друга – улеснява упражняването на съдебния контрол за законосъобразност. С оглед характера на уредените обществени отношения, целта на приложимия материален закон и предвид императивните разпоредби на ЗДОИ, задължаващи субектите по чл. 3 от този закон да се произнасят с мотивирано решение и в случаите на отказ за предоставяне на поискана информация, сезираният с процесното заявление орган е бил длъжен да се произнесе с нарочен акт по подаденото от сдружението заявление в законоустановения срок. След като това не е сторено, обжалваният мълчалив отказ е незаконосъобразен и само на това основание следва да бъде отменен, а преписката следва да се върне на кмета на Столична община за произнасяне по заявлението с надлежен акт, удовлетворяващ изискванията за съдържание по чл. 38 от ЗДОИ.

С решение⁶⁸ от 27 ноември Административен съд - Хасково отмени мълчалив отказ на кмета на Община Симеоновград да предостави (по заявление

⁶⁷ Решение № 6161/19.10.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 77 състав, по а.г. № 7613/2023 г., съдия Евгения Баева.

⁶⁸ Решение № 925/27.11.2023 г. на Административен съд - Хасково, III състав по а.г. № 1103/2023 г., съдия Пенка Костова.

на Илия Пашов, Симеоновград) информация за всички сключени от Община Симеоновград граждански договори за 2022 г.: поименно, за каква дейност и на каква стойност са. Съдът приема, че редът и условията за предоставяне на достъп до обществена информация са подробно регламентирани в Глава трета на ЗДОИ. Разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ задължава органите или изрично определените от тях лица да се произнесат с решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомят писмено заявителя за своето решение. Следователно единствената призната от закона възможност за процедуриране по заявление за достъп до обществена информация е задълженият субект да постанови изричен акт – решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация. Изискването за писмено мотивирано произнасяне е гаранция за законосъобразност на акта. Неспазването на формата, в която следва да се произнесе задължения субект, е достатъчно основание за отмяната на оспорения акт. Задължените субекти по ЗДОИ са длъжни винаги да се произнесат по подадените до тях заявления, включително да искат уточнения и прецизиране на същите, ако считат, че са нередовно направени (чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ), съответно – да мотивират отказа при преценка на основания за това. В случая акт не е постановен и производството по подаденото заявление по ЗДОИ не е прекратено. При липсата на волеизявление за оставяне на заявлението без разглеждане, се дължи произнасяне по същество, а произнасянето в срок формира мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), който подлежи на съдебно оспорване по реда на АПК. При отправено заявление, което отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, задълженият субект по чл. 3 от ЗДОИ дължи произнасяне с мотивирано решение, както когато удовлетворява искането (чл. 28, ал. 2, във връзка с чл. 34 от ЗДОИ), така и когато отказва да предостави информация (чл. 38 от ЗДОИ). В случая липсва произнасяне по заявлението, което бездействие представлява мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК, който е в противоречие с разпоредбите на чл. 28, ал. 2 и чл. 38 от ЗДОИ и на това основание подлежи на отмяна. Мълчалив отказ в производството по ЗДОИ е недопустим, поради което само на това основание следва да бъде отменен.

С решение⁶⁹ от 28 декември АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Община Благоевград да предостави (по заявление на Димитър Георгиев, София) информация за празничния концерт по случай 24 май 2023 г. с участието на Силвия Кацарова и Васил Найденов. Съдът приема, че съобразно изискване-

⁶⁹ Решение № 8171/28.12.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав, по а.г. № 7474/2023 г., съдия Мария Стоева.

то на чл. 38 от ЗДОИ задълженият субект е длъжен изрично да се произнесе в законоустановения срок по подаденото пред него заявление за достъп до обществена информация с акт, в който, при хипотезата на отказ, мотивирано да посочи кои са фактическите и правни основания, поради които не е възможно предоставяне на достъп до търсената информация. При направено искане за достъп до информация задълженият субект е длъжен да разгледа подаденото заявление, извършвайки поредица от действия, регламентирани в разпоредбите на чл. 28-33 от ЗДОИ, вследствие на които да прецени дали исканата информация е такава по определението на закона или не, налице ли са законови ограничения за достъп до исканата информация и в зависимост от това да уважи искането в пълен или ограничен обем или да постанови мотивиран отказ. Това правило е приложимо и в случаите, когато задълженият субект прецени, че търсената информация не може да бъде получена на основание ЗДОИ. Единствената призната от специалния закон възможност за процедуриране е да се постанови решение за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до поисканата информация, за което да бъде уведомен заявителят. След като специалният закон (ЗДОИ) изисква изрично произнасяне на задължения субект, то неговото непроизнасяне винаги се явява незаконосъобразен отказ в хипотезата на чл. 58, ал. 1 от АПК. В случая със заявлението за достъп до обществена информация е сезиран именно органът, който е държал произнасяне по всички поставени в него въпроси.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнителни данни на резултатите от оценките на интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт, независими органи на власт и публичноправни субекти в България за 2022-2024 г. от гледна точка на задълженията за активно публикуване на информация

Приложение 1

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

Приложение 2

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

Приложение 3

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

Приложение 4

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

Приложение 5

ОБЩИНИТЕ

Приложение 6

Търсена информация

Приложение 7

Съдебни дела – анотации

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Доклад

Българска
Първо издание

Авторски колектив

г-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

Издава

Програма Достъп до Информация

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

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

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

Цели

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

Дейности

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

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

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

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

През 2011 г. гражданско сдружение Вигдовден отличи ПДИ с годишната награда „Вигдо“ 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 хелзински 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.