

СЪСТОЯНИЕТО
НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2025

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 2024 Доклад

© „Програма достъп до информация”, 2025

© Авторски колектив:

г-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

© Коректор: Катерина Коцева

© Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1314-0515 (online)

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Увод	5
2. Препоръки	11
3. Законодателство	16
4. Някои сравнителни данни от доклада „Състоянието на администрацията 2024 г.” на Министерския съвет и проучването на ПДИ за активната прозрачност на администрациите 2024 г.	33
5. Правна помощ	49
6. Съдебни дела	53
7. Историите зад някои от случаите и делата на ПДИ . . .	97

Приложения

[Приложение 1](#) – Търсена информация

[Приложение 2](#) – Съдебни дела – анотации

1. УВОД

„Програма достъп до информация” (ПДИ) представя двадесет и петия годишен доклад за състоянието на достъпа до информация в България. Изминалият четвърт век от приемането на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) маркира вече епоха, в която гражданите притежават и упражняват право на достъп до информация, съхранявана от публичните институции. Текстът се фокусира върху релевантните събития и процеси през изминалата 2024 г., свързани с достъпа до информация, както и с правото на информация в по-широк план. Този път нямаше инициативи за изменение и допълнение на ЗДОИ, доколкото успешната кампания за спиране на негативните предложения за законодателни изменения през 2023 г. на ПДИ, заедно с множество български и международни неправителствени организации, показва капацитета на гражданското общество да противодейства на такива опити. В по-широк контекст оставката на правителството в първата половина на годината, периодът на поредно служебно правителство и провеждането на парламентарни избори през есента допринесоха за спиране на реформите в съдебната система, както и до парирането им чрез Конституционния съд. Журналисти, неправителствени организации и граждански активисти активно упражняват правото си на достъп до информация, за да разкриват нередности, да генерират дебати по важни въпроси и да упражняват лични права, но нерядко стават обект на правни атаки с цел да бъдат спрени или обезкуражени. Очакваните реформи в областта на свободата на словото, изисквани и в рамките на правото на Европейския съюз, се забавят без видима причина, като съществуват и опасности от влошаване на средата чрез тълкуване от върховните съдилища, което може да обоснове право на юридическите лица да водят иски за неимуществени вреди от публикации. Друг риск пред свободата на словото

и общественото участие съдържа постоянната в последните години инициатива за законодателство срещу „чуждестранните агенти“, както и нова инициатива за закон за лобизма. На този фон ръководството на прокуратурата потърси тълкуване на Закона за достъп до обществена информация от Върховния административен съд, чрез което да постигне изключване на значима за обществото информация от обхвата на достъпа. Административните съдилища продължават да правораздават по жалби срещу откази и решения по ЗДОИ, като повечето дела приключват в полза на заявителите. Този ефективен контролен механизъм следва да бъде подобаващо отчетен при обученията и повишаването на капацитета на публичната администрация да изпълнява задълженията си по ЗДОИ.

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 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 позиция, че регламентацията трябва да се развива в съответствие с международните стандарти, 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 достъп 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 дос-

търп 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. или инициативата за тълкуване на ЗДОИ през 2024 г. в рестриктивна посока. В тази първа част от доклада фокусът е върху участията на екипа на ПДИ в дебатите и представените становища на организацията по различни законодателни и други инициативи през годината, включително новите развития в практиката на Европейския съд по правата на човека в областта на достъпа до информация. Подчертани са и констатираните в практиката проблеми в съществуващата нормативна уредба относно достъпа до обществена информация и свободата на словото. Автор на тази част е Александър Кашъмов.

Втората част от доклада представя сравнителен анализ на данните от правителствения Доклад за състоянието на администрацията през 2024 г., съпоставен с резултатите от проведеното от екипа на ПДИ през 2024 г. проучване на активната прозрачност на администрацията. На основата на идентифицираните тенденции и проблеми са изведени изводи и препоръки за трайно подобряване на дейността и капацитета на публичната администрация. Автор на тази част е д-р Гергана Жулева.

Предоставянето на правна помощ и представителство в съдилищата по случаи, в които заявители са срещнали отказ на информация или други спънки, са съществена част от работата на ПДИ повече от 25 години. 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. Различни аспекти от по-важни случаи, по които работи през годината правният екип на ПДИ, са разгледани в частта от доклада с автор Стефан Ангелов.

В доклада е включен и анализ на съдебната практика по дела по Закона за достъп до обществена информация през годината. Отражени са основните и трайни решения по въпроси в практиката. Очертани са тенденциите и новите моменти.

Докладът е с приложения, които подготви Кирил Терзийски. Коректорските бележки по текстовете направи Катерина Коцева.

Анализите в доклада отчитат и тенденциите на местно ниво, информация за които получаваме от координаторската мрежа на ПДИ. Координаторите ни са журналисти, разположени в почти всички областни центрове. Техните регионални доклади за ситуацията по места са 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. Те са както по отношение на законодателството и прилагането на Закона за достъп до обществена информация, така и по отношение на ограниченията на достъпа, публикуването на актове в системата на съдебната власт и гарантирането на свободата на словото в по-широк аспект. Изводите са за ползване от всички, които упражняват правото си на достъп до информация, и които са длъжни да предоставят достъп.

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. Същевременно се наблюдават рискове и тенденции, насочени към подкопаване на авторитета на тези важни дейатели на гражданското общество, опит за въвеждане на непрозрачност, безотчетност и оказване на натиск върху непра-

Вителствените организации, които се стремят към участие в обществените дебати.

Запазването на постигнатото и осуетяването на опитите за подкопаване на демокрацията, които, за съжаление, се пораждават и развиват не само у нас, се оказват от съществено значение, за да запазим и продължим да развиваме ценности като достъп до информация, прозрачност и почтеност на управлението, свобода на словото и гаранции за основните права в общество, в което властва демокрацията.

Александър Кашъмов,
изпълнителен директор на ПДИ
юни 2025 г.

2. ПРЕПОРЪКИ

Препоръки по отношение на законодателството, свързано с достъпа до обществена информация:

- Правителството да предприеме стъпки за обсъждане на изготвения от ПДИ анализ на съответствието на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) с Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205) и присъединяването към нея.
- Законът за достъп до обществена информация трябва да се запази в съответствие с Конституцията и международните стандарти. Достъпът следва да се отнася до всяка информация, съхранявана от всички органи на публичната власт. Ограничения на правото на достъп са допустими само по изключение, с цел защита на конкуриращо право или легитимен интерес от увреждане, ако не надделява обществененият интерес от достъпа.
- Информацията, свързана с проекти за нормативни актове, дейността на работни групи и становища в рамките на процедури по изготвянето и обсъждането им, както и с официални и неофициални заседания и срещи с участието на държавни органи и държавни служители, следва да бъде общодостъпна в максимална степен. Ограничения на достъпа, свързани със защита на подготвителната информация (с несамостоятелен характер) или на личните данни, не следва да се прилагат за такива категории информация, тъй като общественият интерес от прозрачност на управлението и избягване на възможни невидими влияния върху процеса на вземане на решения винаги надделява („управление на слънчева светлина“).

Препоръки по отношение на законодателството, свързано с ограниченията на достъпа до обществена информация:

- Обхватът на понятието „следствена тайна“, уредена в чл. 198 от Наказателно-процесуалния кодекс, като вид „защитена от закон тайна“ трябва да бъде тълкувано и прилагано стриктно и стеснително. Тази защита не следва да е без ограничение във времето. След приключване на производството, основни актове, свързани с него, следва да бъдат достъпни, освен в частите, които съдържат защитена информация (лични данни, данни за свидетелски показания). Актовете по образуване, продължаване, спиране, прекратяване на досъдебни производства и прокурорски проверки от висок обществен интерес, особено свързани с лица на висша публична длъжност или политици, както и информация за движението на такива производства, следва да бъдат достъпни.
- Да бъде въведена 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.

Препоръки по отношение на изпълнението на задълженията по ЗДОИ:

- Секциите „Достъп до информация“ в интернет страниците на институциите да се поддържат според изискванията на ЗДОИ, така че да изпълняват основната си функция – да улесняват търсещите информация.
- Обученията на администрацията следва да се основават върху стабилната и предвидима съдебна практика, свързана с баланса на защитените интереси и надделяващия обществен интерес, както и по други въпроси относно приложението на ЗДОИ. Обученията следва да обхващат

и съдържанието на секциите „Достъп до информация“ в институционалните страници в интернет, включително разяснителна информация за упражняване на правото на достъп до информация, както и работата с електронни заявления.

- Институциите да публикуват в интернет страниците си консолидирани версии на издадените от тях изменени и допълнени нормативни или общи административни актове.

Препоръки по отношение на прилагането на законодателството, свързано с ограниченията на достъпа до обществена информация:

- Министерският съвет и Държавната комисия по сигурността на информацията да инициират, подкрепят и контролират процеса на декласифициране на документи 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.
- Комисията за защита на личните данни да възстанови прецизното спазване на баланса между правото на информация и журналистическото изразяване, от една страна, и защитата на личните данни, от друга, като се въздържа от налагане на големи по размер санкции.

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

- Да се изменят чл. 64, ал. 3 и ал. 4 от Закона за съдебната власт, така че на публикуване да подлежат всички съдебни актове заедно с мотивите, а ограничаването на публичността им да се сведе до заличаване/обезличаване единствено на информация, която подлежи на защита.

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

- Да се публикуват съдебните актове по класифицираните административни дела заедно с мотивите или част от тях, като бъде заличавана единствено информация, чието узнаване би навредило на някой от защитените интереси съгласно ЗЗКИ.
- 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.
- 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 за предоставяне на еднакъв достъп до създаваната обществена информация, така че да бъде избегнат двоен стандарт и откази в случаите, когато сходна информация вече е била публикувана или предоставяна по заявление.

Препоръки по отношение на законодателството относно свободата на словото и приложението му:

- Да бъдат приети изменения и допълнения в Гражданско процесуалния кодекс (ново особено производство), които регламентират бързо прекратяване и други подходящи мерки спрямо искове, заведени при злоупотреба с цел възпрепятстване на общественото участие (SLAPP дела). Такива текстове бяха изработени в работна група към Министерството на правосъдието и следва да бъдат приети

от Министерския съвет, за да бъдат внесени в Народното събрание.

- В тълкувателната си дейност върховните съдилища да държат сметка за опасността да бъдат окуражени юридическите лица, в това число държавни органи и търговски дружества, да водят искиове при злоупотреба с право с цел възпрепятстване на общественото участие.

3. Законодателство относно достъпа до информация

Контекст

Националният контекст е неизбежно повлиян от международните събития. Войната в Украйна, която се води в близост до България, изборите за президент на САЩ през 2024 г., острият дебат в Европейския съюз между позицията на скептицизъм и национализъм, от една страна, и на защита на върховенството на правото и основните права, от друга, ширещата се дезинформация в социалните мрежи, увеличаващата се уязвимост на медиите, особено на местно ниво, са факти и тенденции от съществено значение. Оттук се появиха в последните години и у нас и се засилват политическите атаки срещу защитниците на демокрацията, правата и уязвимите групи, подкопаването на доверието към тяхната експертност и застъпничество, възхвалата на авторитарни и други недемократични режими като тези в Русия и Китай. Патетични речи на радикални лидери, измислени „факти“, фашизоидни или квазидемократични кампании се стремят да заместят ценности, заложили в основата на демокрацията, като правото на достъп до информация, свободата на словото, прозрачността и отчетността на институциите, участието на гражданите и бизнеса в процесите на вземане на решения, справедливия процес от независим и безпристрастен съд.

Редовното правителство в периода 2023-2024 г. не успя да довърши планираните реформи с фокус върху съдебната система и борбата с корупцията. Спадна и енергията, с която Министерството на правосъдието през времето на министрите Крум Зарков и Атанас Славов се стремеше да осъществи както съдебната реформа, така и напредък в областта на ме-

дийния плурализъм и свободата на словото. С решение от юли 2024 г. Конституционният съд обяви голяма част от промените в Конституцията от декември 2023 г. за противоконституционни, което създаде впечатление за сериозна спирачка на реформата¹.

През годината отново нямаше напредък по отношение на въпроса за присъединяването на България към Конвенцията за достъп до официални документи². Нови инициативи за промяна на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) също не бяха предприети, но изпълняващият функцията „главен прокурор“ отправил в края на годината искане за тълкуване на закона от Върховния административен съд (ВАС). След април 2024 г. по време на служебното правителство започна да намалява желанието на управляващите за открит достъп и широко участие на неправителствени организации и заинтересовани групи в изготвянето на проекти за нормативни актове. Продължиха инициативите на партия „Възраждане“ за приемане на Закон за чуждестранните агенти по Кремълски модел. Макар да остават неуспешни за момента, те са обезпокоителни, а в допълнение към тях породиха съмнения новата инициатива за приемане на закон за лобизма, характеризиращ се със задължение за регистриране на неправителствените организации, които искат да изразят мнение по публичен въпрос или да проведат среща с длъжностно лице по такъв въпрос. Така се създава впечатление, че ограниченията на свободата на словото и общественото участие могат да се осъществят под по-благовиден надслов в сравнение с идеята за законодателство за чуждестранните агенти, но със същото или сходно съдържание. Работата по законодателство, целящо възпиране на т.нар. SLAPP дела, се забави през втората половина на годината. Върховният касационен и Върховният административен съд започнаха разглеждане

¹ Решение № 13 от 26 юли 2024 г. на Конституционния съд по к.г. № 1/2024 г.

² Конвенция на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS No. 205), известна още като Конвенцията от Тромсо. Вж. повече на интернет адрес: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=205>

на тълкувателно дело за отговор на въпроса дали юридическите лица могат да претендират неимуществени вреди.

Конвенция за достъпа до официални документи

През 2024 г. ПДИ публикува актуализиран анализ на съответствието на ЗДОИ с Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи³. Анализът е в изпълнение и на поетия от организацията ангажимент във връзка с изпълнението на Четвъртия план за действие по инициативата „Партньорство за открито управление” (ИПОУ). В него се съпоставят обхватът на задължените субекти, определенията на понятията „официални документи” и „обществена информация”, обхватът на правото на достъп, ограниченията на достъпа, формите на достъп, рамките на заплащането при получен достъп, процедурата по обжалване, активното публикуване и допълнителните мерки като обучения, обособяване на места за четене на документи, определянето на длъжностни лица по достъпа до информация. При сравнението на съответните разпоредби от ЗДОИ и Конвенцията, отнасящи се до посочените въпроси, бе постигнат извод за налично съответствие на националния закон с международните стандарти, което обуславя лесен процес по присъединяване, стига да е налице политическа воля за това. Мярката за присъединяването към Конвенцията бе отчетена като частично изпълнена в Доклада за самооценка на изпълнението на Четвъртия план за действие на България по инициативата „Партньорство за открито управление”⁴. Отбелязан е „ограничен напредък”. ПДИ, която е партнираща организация по мярката, подготви и публикува анализа на съответствието, но е желателно Администрацията на Министерския съвет да продължи да полага усилия, в допълнение към получената обратна връзка от Министерството на външните работи, Минис-

³ Вж. Доклада за съответствието на интернет адрес: https://store.aip-bg.org/stanovishta/2024/Report_consistency_ZDOI.pdf

⁴ Вж. Доклада за самооценка, достъпен на интернет адрес: <https://www.strategy.bg/articles/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=17&Id=52&y=&m=&d=>

терството на вътрешните работи, Комисията за защита на личните данни, Държавната комисия за сигурността на информацията. В оценката по изпълнението е записано, че „мярката има частичен ефект от изпълнението си, доколкото има извършен анализ на съответствието на разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация (в това число промените от 2023 г.) и на система от закони, свързани с активната прозрачност, с изискванията и принципите на Конвенция от правителството”⁵. Остава надеждата процесът да напредне в рамките на следващия Пети план за действие по ИПОУ, за който ПДИ е предложила да бъде проведено обсъждане със заинтересованите институции и организации.

Европейски съд по правата на човека – практика по чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)

През 2024 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) постанови решение по делото *Босев срещу България*⁶. Случаят е от съществено значение и показва системни проблеми на съществуващата среда. Журналистът Росен Босев, който към момента на събитията, отразени в делото, работи в „Капитал”, отразява съдебната система, наред с други важни обществени въпроси, и е известен със своите разследвания. Освен че е публикувал многократно информация за проблеми в съдебната система и почтеността на някои нейни представители, той активно и често ползва Закона за достъп до обществена информация и публичните регистри, за да разкрива и потвърждава информация⁷. През 2013 г. Босев публикува статия в „Капитал”, която разкрива, че новоназначеният по това време за председател на Комисията за финансов надзор (КФН) Стоян Мавродиев е бил призоваван като свидетел по дело, свърза-

⁵ Пак там, стр. 7.

⁶ Текстът на решението е достъпен на български език на адрес: <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/32250>

⁷ За дейността си Росен Босев е получил множество журналистически награди, както и „Златен ключ” за активно използване на Закона за достъп до обществена информация през 2006 г. и 2010 г.

но с „Брендо“. През следващата 2014 г. КФН налага на „Капитал“, главния редактор и собственика му имуществени санкции в размер на общо 160 000 лв., което е безпрецедентно за дейността на комисията, нямаща общо с медиите и техните публикации⁸. Обстоятелството, че при участие в телевизионно предаване Босев свързва Маврогиев с наложените санкции, води до завеждане на наказателно дело за клевета. Съдилищата осъждат Босев на две инстанции, като председателят на състава и докладчик по делото във втората и последна инстанция съдия Петя Крънчева отхвърля искането на журналиста да си направи отвод, поради това че е била обект на неговите критични статии, заявявайки, че не ги е чела. Обстоятелството, че при съмнителна безпристрастност на съдията в очите на обществото тя не си е направила отвод и същевременно е потвърдила санкция за журналиста, автор на критични статии за нея, е прието от Европейския съд за правата на човека за нарушение както на свободата на словото на Босев съгласно чл. 10 от ЕКПЧ, така и на изискването за справедлив процес съгласно чл. 6, §1 от ЕКПЧ⁹.

В първите месеци на 2025 г. ЕСПЧ постанови решение и по делото *Гургинова срещу България*, в което отново установи нарушение на правото по чл. 10 от ЕКПЧ¹⁰. Галина Гургинова е журналист от сайта „Съдебни репортажи“ и е поускала през 2015 г. по реда на ЗДОИ достъп до мотивите към оправдателната присъда на състав на Софийския градски съд (СГС) по отношение на бившия министър на вътрешните работи Цветан Цветанов и други служители, обвинени за неупражнен кон-

⁸ Най-голямата от тези санкции в размер 100 000 лв. е наложена за статията „На косяк от изкуствена катастрофа“, посветена на събитията около фалиралата Корпоративна търговска банка. Според издадения акт за установяване на административно нарушение е разпространена „невярна информация, отнасяща се за Първа инвестиционна банка“. Издаденото наказателно постановление е отменено от Софийския районен съд през 2016 г. с решение, потвърдено от Административен съд София-град.

⁹ Вж. разговор с Росен Босев в подкаста „Дела и демокрация“, осъществяван от Програма достъп до информация и „Кая Продъкшанс“: <https://www.youtube.com/watch?v=WLyKbmsf6EI>, <https://www.youtube.com/watch?v=o4XAKuiDYfE&t=1368s>

¹⁰ Решението е достъпно на англ. език на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-242053>

трол при прилагането на специални разузнавателни средства. СГС отказва да предостави копие от мотивите или част от тях с мотива, че същите съдържат класифицирана информация. Гиргинова обжалва с помощта на ПДИ отказа пред Административен съд София-град (АССГ), който отхвърля жалбата. Тя обжалва решението на АССГ пред Върховния административен съд, който през 2017 г. окончателно приема, че достъп до мотивите не се дължи, тъй като редът по ЗДОИ е неприложим, а узнаването на съдържащата се в тях класифицирана информация би дала възможност жалбоподателката да узнае как функционира системата за тайно следене.

С решение от март 2025 г. ЕСПЧ приема, че е нарушен чл. 10 от ЕКПЧ. Съдът препотвърждава практиката си, че достъпът до информация, която е от значение за обществения дебат, попада в обхвата на свободата на изразяване. В решението се подчертава общата значимост на публичността на съдебните решения за демократичното общество. ЕСПЧ допълва, че дори да е легитимно ограничението на правото на информация, свързано с националната сигурност и класифицираната информация, то скриване на цялото съдържание от обществото не е оправдано. В решението се дават примери за възможно частично ограничаване на достъпа до защитената информация и предоставянето на останалата чрез използването на различни техники¹¹. В заключение, ЕСПЧ приема, че не е спазено изискването за „необходимост в демократичното общество“¹², а същевременно жалбоподателката не е имала и ефективна защита на правото си¹³, тъй като съдилищата са отказали да гледат делото по същество. Поради това са нарушени както чл. 10, така и чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека.

Двете решения на ЕСПЧ по делата Босев и Гиргинова са от съществено значение за развитието на нормативната уредба

¹¹ Вж. §§ 92 – 95 от решението на ЕСПЧ, достъпно на интернет адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-242053>

¹² Пак там, § 86.

¹³ Вж. § 118 от решението на ЕСПЧ.

и прилагането ѝ в областта на правото на достъп до информация, свободата на изразяване и съдийската независимост. Държавата получи конкретни указания от ЕСПЧ да предприеме мерки за решаване на установените системни проблеми в тези области, които предстои да планира и изпълни.

Законът за достъп до обществена информация

Положителен момент спрямо предходната година е, че Законът за достъп до обществена информация не бе променен, нито са регистрирани такива инициативи. Изглежда мощният отпор на около 200 български и международни организации през 2023 г. в рамките на организираната от ПДИ кампания срещу внесените негативни предложения за промени в ЗДОИ, заедно с позициите на министъра на правосъдието и председателя на Върховния административен съд, охладиха ентузиазма в някои политически среди да се подкопаят прозрачността на управлението и правото на достъп до информация¹⁴. В това отношение следва да се отбележи, че активната позиция на гражданското общество, медиите и засегнатите от промените институции се оказаха ефективно средство за реализиране на отговорност на парламента пред избирателите и спиране на опасни за демокрацията инициативи. Същевременно опитът тези промени да бъдат внесени между първо и второ четене през 2023 г., без стриктно спазване на парламентарните процедури, изискването за прозрачност и осигурено обществено обсъждане, бе поредната диагноза за продължаващ проблем във функционирането на парламентарната демокрация у нас.

Същевременно изразените в дебатите през 2023 г. опасения от това, че с по-лесните за подаване електронни заявления по ЗДОИ малките общини могат да бъдат затруднени в дейността си по изпълнението на закона, показват нужда не от законодателни промени, а от усилване и подобряване на капацитета на администрацията. Необходими са обучения, подходящи и ра-

¹⁴ Вж. повече на интернет адрес: https://www.aip-bg.org/news/Измененията_и_допълненията_в_Закона_за_достъп_до_обществена/20230919008470/

ботещи вътрешни правила, гъвкави вътрешноинституционални връзки, увеличено публикуване на информация и документи, мерки за качествено управление на информацията, съхранение на документите и запазване на институционалната памет за бързо и ефективно изпълнение на задълженията по ЗДОИ.

Опит да се ограничи обхватът на ЗДОИ по пътя на тълкуването

Запазването на качеството на ЗДОИ чрез възпиране на негативната законодателна инициатива през 2023 г. не попречи да се търсят други правни средства за подкопаването на ефективността на закона. През декември 2024 г. изпълняващият функцията „главен прокурор“ Борислав Сарафов внесе искане за тълкуване на разпоредбите на ЗДОИ с твърдението, че е налице противоречива съдебна практика. Заг текста на искането прозира желанието на ръководството на прокуратурата съществени сегменти от работата ѝ да бъдат извадени чрез тълкувателно решение на съда извън приложното поле на Закона за достъп до обществена информация. По искането, обособено в общо 5 точки, бе образувано тълкувателно дело във Върховния административен съд още през последните дни на 2024 г.¹⁵

Искането на прокуратурата за тълкуване се явява продължение на борбата през 2023 г. тя да не бъде задължавана да предоставя достъп до документи от досъдебни производства по силата на тогава предложената специална разпоредба от Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК), препращаща към ЗДОИ¹⁶. В началото на мандата на правителството „Денков“ в Народното събрание бяха внесени няколко проекта за изменение и допълнение на НПК, чрез които да бъде реализирана съдебната

¹⁵ Тълкувателно дело № 6/2024 г. Искането е внесено във Върховния административен съд на 16.12.2024 г., а делото е образувано на 20.12.2024 г.

¹⁶ Предложението бе оценено положително от ПДИ, която тогава внесе изрично становище в Комисията по правни въпроси в Народното събрание, достъпно на адрес: https://store.aip-bg.org/stanovishta/2023/Stanovishte_PDI_proekt_ZID_NPK.pdf

реформа. Предложението за изрична разпоредба в НПК, която да урежда задължението за прокуратурата да предоставя достъп до информацията, свързана с досъдебните производства, с препращане към ЗДОИ, бе част от пакета на реформите. То обаче бе от малкото, които мнозинството в Народното събрание отхвърли. Неговата цел бе да се въведе единен и обективен подход при предоставянето на достъп до обществена информация, свързана с дейността на прокуратурата по наказателни разследвания. Това е така, тъй като през последното десетилетие придобиха известност случаи, в които прокуратурата по свое усмотрение активно разкриваше документи от досъдебни производства, включително такива, съдържащи лични данни или друга чувствителна информация. Същевременно при други производства, информация за които журналисти и граждани искаха чрез подадени писмени заявления, достъп бе изцяло отказван. Това бяха случаите с производства по „Осемте джуджета“, „Барселона гейт“, „Истанбул гейт“ и др. Изглежда опасността да бъде въведен стандартизиран през законите процедури и изисквания достъп до тези документи създаде притеснения в средите на прокуратурата. Те вероятно нараснаха, когато в края на лятото и началото на есента на 2024 г. журналисти поискаха достъп до констатациите на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, г-жа Талева във връзка със сигнали, отнасящи се до г-н Сарафов.

Допълнителен ефект от образуването в края на 2024 г. тълкувателно дело пред ВАС беше поредицата от спирания в началото на 2025 г. на вече образувани дела в Административен съд София-град по жалби срещу откази на прокуратурата да предостави информация по реда на ЗДОИ. По въпроса дали действително следва или не да бъдат спирани производства по делата заради образуването тълкувателно дело, състави на ВАС произнесоха противоречащи си определения.

Очаква се развитие през 2025 г. по тълкувателното дело, като след покана на председателя на ВАС за формулиране на проблеми в прилагането на ЗДОИ Програма достъп до информация от-

прави искане да бъде конституирана за представяне на становище по делото.

Прозрачност на нормотворческия процес

Проблемите с навременния и пълен достъп до информация и документи, свързани с текущи законодателни инициативи, бяха снети и в безпрецедентен отказ на Министерството на правосъдието да предостави такива материали на Съюза на съдиите в България (ССБ) през есента на 2024 г. Искането на ССБ бе свързано с проекта за изменения и допълнения на Закона за съдебната власт, становищата на членовете на работната група и информацията относно обсъжданията в нея. Министерството отказа информацията при положение че ССБ е най-голямата неправителствена организация на магистрати в страната, но не бе включена в тази работна група¹⁷. Това бе в противоположност както на изискванията за отвореност на управлението, така и на политиката на предходното ръководство на Министерството на правосъдието, когато широк кръг неправителствени организации бяха включени в дейността на работната група по изготвяне на нов Закон за съдебната власт, както и в други работни групи по механизма за върховенство на правото.

През годината постепенно бе ограничено участието на неправителствени организации и в други работни групи в Министерството на правосъдието по проекти за нормативни актове, като например закона за лобизма. В работната група, формирана през есента на 2024 г. по този въпрос, не бяха включени всички неправителствени организации, участвали в работната група по концепцията относно законодателство за лобизма и изразили публично становище по темата.

¹⁷ Отказът на Министерството на правосъдието бе обжалван пред Административен съд София-град от ССБ с подкрепата на ПДИ. Първоначално производството по делото бе прекратено при не съвсем ясни обстоятелства, но ВАС отмени определението за прекратяване и върна делото за разглеждане по същество.

По подобен начин затихна активността на работата на Съвета за върховенство на правото, чийто секретариат е в Министерството на правосъдието и работните групи към него. Тя беше висока в периода преди служебното правителство, след което рязко спадна във времето до края на годината.

Управление на слънчева светлина или лобизъм?

През 2024 г. продължиха обсъжданията с оглед приемането на евентуален закон за лобизма. В периода на есента на 2023 г. до април 2024 г. се обсъждаше концепция за такова законодателство. По това време Българският институт за правни инициативи, Центърът за изследване на демокрацията и Програма достъп до информация се обединиха около общо становище, че акцентът на регулацията относно прозрачността следва да е върху институциите и контактите на служителите, които са носители на публична власт, а не върху частните лица, бизнеса и гражданските сдружения и фондации¹⁸. Според общото становище отделни разпоредби относно лобизма следва да се приемат в различните отраслови закони, а не да се приема един общ закон. В периода от есента до края на 2024 г. в новосъздадена работна група в Министерството на правосъдието работата се фокусира върху приемането на един закон за лобизма.

Поначало в опита на ПДИ се е очертала необходимост от осветляване на срещите на длъжностни с частни лица. Въпросите за срещите между народни представители и министри, събирания на прокуратурата, членския състав на работни групи и комисии се е поставял в продължение на повече от десетилетие. Такава информация редовно се отказва по реда на ЗДОИ с мотив, че не е със самостоятелно значение и попада в обхвата на ограничението по чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ. Поради това удачното решение на въпроса с „лобизма“ е чрез стесняването на приложното поле на това ограничение, а не чрез въвеждане на поредна регистрация на неправителствените организации, които изразяват публични позиции.

¹⁸ Вж. становището на адрес: https://store.aip-bg.org/stanovishta/2024/STANOVIShtE_Kontzeptziq_za_regulirane_na_lobistkite_deinosti.pdf

Баланс между правото на достъп до информация и защитата на класифицираната информация

Преди няколко години (2019 г.) бе направен опит за изменение и допълнение на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Целта на промените беше да се създаде възможност за допълнително удължаване на срока за защита на класифицираната информация, който в сегашната редакция на закона може най-много да бъде удвояван. Други предложения тогава бяха за увеличаване на срока на защитата на информацията, класифицирана като служебна тайна, и предоставяне на възможност ръководителите на служби за сигурност и обществен ред да приемат правила за съхраняване и унищожаване на информация, свързана с оперативната и оперативно-издирвателната им дейност по свое усмотрение. След критичното становище на ПДИ¹⁹, че тези предложения са в разрез с гаранциите, които Конституцията и Европейската конвенция за правата на човека предоставят на правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, те бяха тихомълком оттеглени.

В становището от 2019 г. ПДИ предложи в съответствие с международните стандарти и добрите законодателни примери в демократични държави да бъде въведена разпоредба, „забраняваща класифицирането като държавна или служебна тайна на информация, съдържаща данни за престъпления, злоупотреби, корупция и нарушаване на основни човешки права”.²⁰

През следващите години нито Министерският съвет, нито народни представители припознаха и внесоха това предложение. Вместо това обаче в първите дни от 2025 г. министър-председателят обяви на портала за обществени консултации много сходен с посочения проект за изменение и допълнение на ЗЗКИ.

¹⁹ Становището е достъпно на адрес:

https://store.aip-bg.org/stanovishta/2019/Stanovishte_PDI_proekt_ZID_ZZKI.pdf

²⁰ Пак там.

След незабавни критични коментари от ПДИ и медиите²¹ проектът бе оттеглен изключително бързо, като остана впечатлението, че премиерът е бил погведен²².

Необходимостта от подобряване на баланса между достъпа до обществена информация и защитата на класифицираната информация се идентифицира и в решението по делото *Гиргинава срещу България*²³. В решението е подчертан стандартът на Европейската конвенция за правата на човека, според който дори да е налице информация, отнасяща се до националната сигурност, не е оправдано тя да бъде изцяло отказвана на гражданите²⁴. В това отношение е припомнено тълкувателното решение на Общото събрание на Наказателната колегия при Върховния касационен съд от 2014 г.²⁵

Баланс между правото на информация и свободата на словото и защитата на личните данни

През годините след влизането на действие на Общия регламент за защита на данните (GDPR), практиката на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) се разви в посока на по-прецизен баланс между правото на информация и свободата на словото, от една страна, и защитата на личните данни, от друга. Бе изоставена старата практика да се налагат имуществени санкции на медии от порядъка на 10-11 000 лв. за изнасяне на лични данни на конкретна личност, например имената и единен граждански номер (ЕГН) на приобретател на недвижим имот,

²¹ Вж. например: https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2025/01/03/4724776_kabinetut_glavchev_iska_vrushtane_na_vechnata_taina_i/

²² Вж. https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/pravo/2025/01/04/4724895_kabinetut_ottegli_skandalen_zakonoproekt_za/

²³ Вж. бел. 10 по-горе.

²⁴ Вж. §93 от решението.

²⁵ Тълкувателно решение № 4 от 03.12.2014 г. по тълкувателно дело № 4/2014 г., ВКС, Общо събрание на наказателните колегии. За участие в тълкувателното дело през 2014 г. бе поканена от Върховния касационен съд и ПДИ, която представи и защити в открито съдебно заседание свое становище, достъпно на адрес: https://store.aip-bg.org/stanovishta/2014/TD_VKS_263_NPK.pdf

отразени в копие от нотариален акт. В подобни случаи КЗЛД започна да налага или чувствително по-малки санкции, например в размер на 500 лв., или да издава предписание за по-добра организация на дейността по обработването и защитата на личните данни. Причина за тази положителна промяна бе както активната кампания на ПДИ по време на измененията и допълненията на Закона за защита на личните данни след влизането в сила на GDPR, така и Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 4/2019 г. Конституционното дело бе образувано по искане на група народни представители за обявяване на противоконституционност на разпоредба от ЗЗЛД, с която бяха въведени 10 критерия, въз основа на които да се преценява дали е налице журналистическо изразяване в дадени публикации. Искането бе отправено вследствие на критиките, отправени от ПДИ още в хода на изменението и допълнението на ЗЗЛД, а ПДИ представи по конституционното дело и становище²⁶. След като Конституционният съд обяви разпоредбата на атакувания чл. 26з, ал.1 за противоконституционна, в практиката на КЗЛД се установи балансиран и последователен подход.

През 2024 г. тази посока на тълкуване и прилагане на баланса бе променена, като в решение по жалба на адвокат срещу публикация на подадено от нея становище на интернет страницата на Висшия адвокатски съвет, КЗЛД наложи санкция в размер на 5 000 лв. Санкцията е висока и несъответна на посочената по-горе практика, при положение че адвокатът сама е вписала своето ЕГН на представено от нея до Висшия адвокатски съвет искане да бъде сезиран Върховният касационен съд за тълкувателно дело и е заличено веднага след нейната бърза реакция. През 2025 г. пък на гражданско сдружение БОЕЦ бе наложена имуществена санкция в размер на 10 000 лв. за публикуване на линкове към документи в интернет страницата на Народното събрание.

²⁶ Достъпно на адрес: https://store.aip-bg.org/stanovishta/2019/Stanovishte_PDI_25-07-2019_final.pdf

Защита срещу радикалните атаки срещу личните данни

През 2024 г. ПДИ продължи да води делото срещу политическа партия „Възраждане“ за публикувани от нея над 800 ЕГН-та на членове на органите на фирми, фондации и сдружения, определени от самата партия като „чуждестранни агенти“. Жалбата бе подадена в началото на 2023 г. до Комисията за защита на личните данни, след като в публична церемония, организирана от ПДИ и „Интернет общество - България“, антинаградата „Големия брат“ бе връчена на партията за това действие²⁷. В производството пред КЗЛД се доказва, че масираното оповестяване на ЕГН-та е извършено, въпреки че защитата на партията в началото отричаше. В решение от декември 2024 г. обаче Комисията за защита на личните данни установи нарушението, без да наложи каквато и да било санкция на „Възраждане“. Случаят бе отнесен по жалба на засегнатите пред Административен съд София-град, който се солидаризира с КЗЛД, без да отчете масираното изнасяне на лични данни с единствената цел хората да бъдат стигматизирани, подложени на омраза и реч на омразата и на евентуални репресии в духа на тоталитарните и авторитарните режими. Делото е висящо по касационна жалба пред Върховния административен съд.

Произнасянето на ВАС по случая ще е особено важно, тъй като потенциалът на институциите и особено съдебната власт в демократичното общество да запази самата му същност и основните му ценности е показателна за съпротивителните сили срещу опитите да бъдат подкопавани устоите му и да се сее омраза и насилие.

²⁷ Вж. повече информация на интернет адрес: https://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Антинаградата_Големия_брат_беше_присъдена_на_ПП_Възраждане/108037/1000642129/

Опасност за свободата на словото при постановяване на тълкувателно решение относно претендиране на неимуществени вреди

Върховният касационен съд и Върховният административен съд разгледаха през 2024 г. въпроса дали юридическите лица са легитимирани да претендират т.нар. „неимуществени вреди“²⁸. Искането за тълкуване бе направено поради създадена противоречива практика. Тя се получи след няколко решения на ВКС, в които господствалото в продължение на десетилетия виждат, че юридическите лица не могат да претендират морални вреди, бе променено в противоположното разбиране. В тези по-нови решения се приема, че религиозни организации имат право да търсят морални вреди от агресивни недемократични атаки спрямо тях.

По делото ВКС и ВАС допуснаха ПДИ да представи становище²⁹, което бе представено и в откритото съдебно заседание на 10 юли 2024 г. пред близо 200 съдии от двата върховни съда. Към становището се присъедини и Асоциацията на европейските журналисти - България (АЕЖ), с която в последните години ПДИ е в партньорство по противодействието спрямо т.нар. „дела-шамари“ (SLAPP дела).

В становището се предупреждава, че ако ВКС и ВАС приемат, че юридическите лица имат право на такива вреди, то стотици хиляди фирми и държавни институции ще придобият възможност да съдят журналисти и медии за критични публикации. Понастоящем в България функционират близо половин милион юридически лица. ПДИ подчерта, че дори при досегашната практика на съдилищата, която категорично не допускаше юридически лица да съдят за неимуществени вреди, има поредица от заведени подобни сериозни иски срещу медии, журналисти и

²⁸ Тълкувателно дело № 1/2023 г. на ВКС и ВАС.

²⁹ Вж. текста на становището на интернет адрес: https://store.aip-bg.org/stanovishta/2024/stanovishte_PDI_po_TD1-2023_VKS-VAS_Final_not_signed_corr.pdf

граждански активисти, в които се правят опити за промяна в тълкуването на съдилищата:

- „Лев инс” срещу „Медияпул” ООД за 1 000 000 лв.;
- „АЕЦ Козлодуй” ЕАД срещу Наталия Станчева за 500 000 лв.;
- „Еврохолг” ЕООД срещу „Бивол” ООД за 50 000 лв. като частичен иск от 1 000 000 лв.;
- „Евролаб 2011” ООД срещу Николай Марченко (журналист от „Бивол”);
- „Варнфарма М” ООД и „Фармнет” ЕАД, заедно с други двама ищци – Веселин Марешки и Веска Марешка – срещу Валя Ахчиева;
- „Български индустриален инженеринг и мениджмънт” АД и П. Манджукوف срещу Мария Черешева за по 25 001 лв. за всеки ищец, и още други.

В становището се поддържа също, че нито нормативните актове, нито практиката на Европейския съд по правата на човека не подкрепя широко разбиране, че всички юридически лица във всички случаи могат да търпят неимуществени вреди. Юридическото лице е правна конструкция, а не жив човек и няма чувства, емоции и психика, докато моралните вреди се отличават тъкмо с това, че са се отразили на психиката, чувствата и емоциите.

Изтъква се, че е важно в момент, в който с приемането на директивата на Европейския съюз срещу SLAPP се създаде задължение държавите-членки да приемат законодателни изменения, да не се стигне до обратен ефект по пътя на тълкуването на закона. За гражданите и обществото като цяло е важно върховните съдии да подхождат с внимание и мъдрост към всички аспекти на поставения въпрос.

4. Някои сравнителни данни от доклада „Състоянието на администрацията 2024 г.” на Министерския съвет и проучването на ПДИ за активната прозрачност на администрациите 2024 г.

Докладът за състоянието на администрацията през 2024 г. беше публикуван на 16.05.2025 г.³⁰

В частта за състоянието на достъпа до обществена информация се публикуват данни според установената от години структура на доклада: организация, административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация, процедури за разглеждания на искания за достъп до обществена информация, решенията и сроковете по заявленията за достъп, съдебната практика. Данните са генерирани от самоотчетите на администрацията от 588 административни структури в системата на изпълнителната власт.³¹

Интерес представляват данните, свързани с организацията и административния капацитет, тъй като те могат да бъдат сравнени с данните от проучването на ПДИ, проведено през 2024 г. относно публикуването на определена информация по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) на интернет страниците на административните структури. В самоотчетите очевидно се отбелязва наличието на определена информация, а не нейното задължително публикуване. С това може да се обясни разминаването на данните от доклада на администрацията и тези от проучването на ПДИ.³²

В доклада на Министерски съвет (МС) намираме и отчет за състоянието на повторното използване на информация от обществеността (ПИИОС), както и постъпили заявления за

³⁰ https://iisda.government.bg/annual_reports

³¹ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр.65-73.

³² <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/>

тези данни, доклади, вътрешни правила и т.н.³³ Отделянето на тази информация в раздел „III. УСЛОВИЯ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА, III.1. Обезпеченост с хардуер и софтуер“³⁴ е интересен подход като се има предвид, че задълженията се уреждат от ЗДОИ и логическото място би трябвало да бъде в частта за достъп до обществена информация. Обяснението на този факт според нас е в отговорните субекти за тези отчети – в случая Министерството на електронното управление, но то показва и разбиране на неразбираемото разграничаване на обществена информация и информация от общественния сектор (ИОС) и нейното повторно използване. Поради факта, че отчети за повторното използване на ИОС се дължат към Европейската комисия, а тези по достъп до обществена информация – не, се създават интересни практики по отчетността и игнориране на законодателното уреждане на материята в България, където повторното използване на ИОС е част от законодателството за достъп до обществена информация.

Що се отнася до броя и характера на заявленията за достъп до обществена информация, решенията по тези заявления и съдебната практика, данните от доклада на администрацията са уникални, тъй като ни дават картината на случващото се в системата на изпълнителната власт.

„Организацията на достъпа до информация“ ни запознава с данните от самоотчетите на 588 административни структури относно приетите „Вътрешни правила за работа по ЗДОИ, вида информация, която се публикува по реда на чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ; формите и видовете разяснителна информация, която се предоставя от администрациите за упражняването на правото на достъп до информация; предпочитаната форма за получаване на обществена информация от граждани и юридически лица.“³⁵

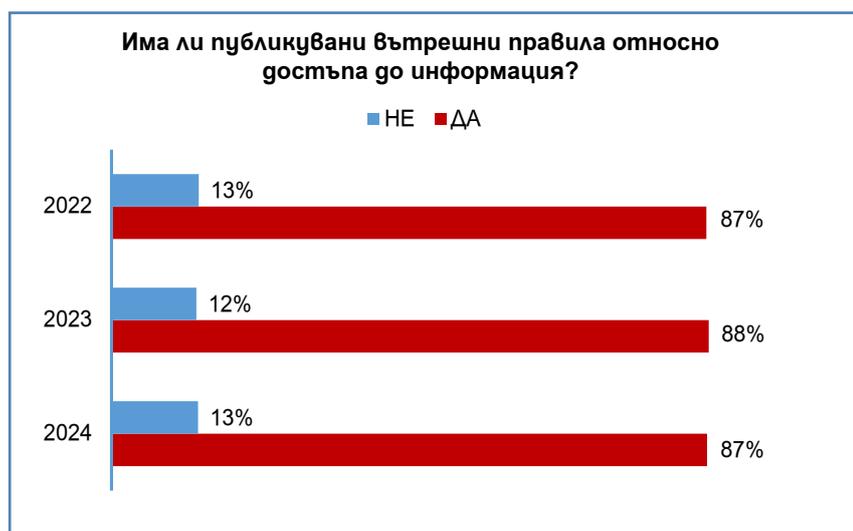
³³ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 42-43.

³⁴ Пак там: https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 42-43.

³⁵ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 65

Тези данни могат да бъдат сравнени с резултатите от проучването на ПДИ³⁶ на интернет страниците на 560 административни структури в системата на изпълнителната власт на централно, териториално и местно равнище, както и на независимите органи на власт.

Тук могат да бъдат сравнени данните за публикувани вътрешни правила по ЗДОИ със систематизираните от самоотчетите. Ръководителите на администрациите са длъжни да публикуват вътрешните правила по ЗДОИ в секциите „Достъп до информация“ на интернет страниците на съответната администрация. Според самоотчетите, където се отчитат приетите вътрешни правила – 570 (96%) от 588 административни структури имат разработени вътрешни правила по ЗДОИ. Данните от проучването на ПДИ за 2024 г. показват³⁷, че 488 (87%) от 560 администрации са публикували вътрешни правила по ЗДОИ.



Източник: Проучване на ПДИ:

<https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/stats-indicators?q=U1RN61>

Задълженията по чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ да се публикуват други общественозначими документи и информация на интернет страниците на административните структури може да се

³⁶ <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/>

³⁷ Публикувани ли са вътрешните правила, където са публикувани и актуализирани ли са след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.?

проследи чрез резултатите на ежегодното проучване на ПДИ за активната прозрачност.³⁸

В доклада на администрацията от 2024 г. се констатира, че „относно ангажимента на институциите проактивно да предоставят информация чрез публикуването ѝ на интернет страниците им по реда на чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ, може да се заключи, че за повечето от изброените в закона категории това изискване се спазва”.

Запазва се също така тенденцията от последните години да не се публикуват данни за следните категории информация:

- списъци с разсекретени документи (при 500 структури липсват данни);
- списъците с категории информация, категоризирана като служебна тайна (при 348 структури липсват данни);
- договорите (при 373 структури липсват данни);
- описание на информационни масиви и ресурси, използвани от администрацията (при 250 от структурите липсват данни).³⁹

Тези изводи се потвърждават и от проучването на ПДИ за 2024 г.⁴⁰

Част от организирането на достъпа до обществена информация е изготвянето на разяснения за гражданите и юридическите лица как да упражняват правото си на достъп.

Това задължение по ЗДОИ е от 2016 г. и съответства на мини-

³⁸ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/> В доклада на Администрацията на Министерския съвет се отбелязва, че според отчетите това задължение се изпълнява. https://iisda.government.bg/annual_reports, Състоянието на администрацията 2023, 2024, стр. 58.

³⁹ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 68.

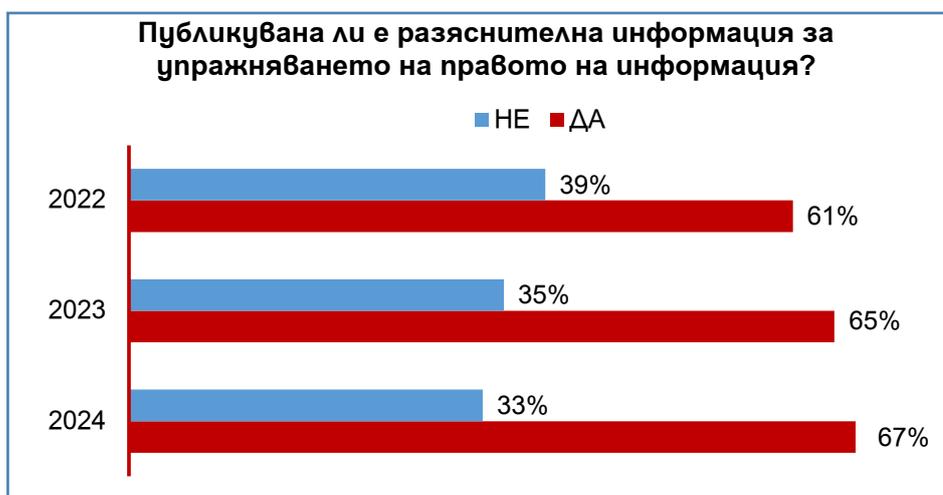
⁴⁰ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/stats-indicators?q=FJ8R25>

На български език:

https://www.aip-bg.org/legislation/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BС%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8_%D0%BD%D0%B0_%D0%A1%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D0%BD%D0%B0_%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0/207615/, чл. 9 от Конвенцията.

малните стандарти, заложені Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа (CETS No. 205)⁴¹.

Разяснителната информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация би трябвало да бъде публикувана в секция „Достъп до информация“ и на разбираем за потребителите език да обяснява каква информация се създава и съхранява от дадената администрация, къде да бъде намерена или как да бъде поискана. Както сме отбелязвали в докладите си, това би улеснило не само гражданите, но и администрацията.



Източник: Проучване на ПДИ:

<https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/stats-indicators?q=ACIA51>

През годините все повече администрации публикуват тази информация, както се вижда от по-горната графика.

Данните, посочени в доклада на МС от 2024 г., показват обаче голямо разминаване в разбирането на това какво представлява „разяснителна информация“ за потребителите и за администрацията. Както се отбелязва в доклада под разяснителна

⁴¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>

На български език:

<https://www.aip-bg.org/legislation/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%A1%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0/207615/>, чл.9 от Конвенцията.

The screenshot shows the website of the Agency 'Mitsnici'. At the top, there is a logo with a lion and the text 'Агенция "Митници"'. A search bar is located on the right. Below the logo, there is a navigation menu with items: 'Начало', 'Административни услуги', 'Е-Митници', 'Медия център', 'Карьера', 'За нас', and 'Контакти'. The main content area is titled 'Достъп до обществена информация'. It includes a table with links to 'Статистика', 'Прозрачно управление', 'Списъци по чл.15, ал.1, т.2 от ЗДОИ', and 'Достъп до обществена информация - АРХИВ'. The main text explains the right to access public information, regulated by the Access to Information Act (ZDOI). It states that the Agency is a subject under the Act. It also mentions that requests can be submitted in writing or electronically, and that the Agency uses the AIDA system for processing requests. A footer note mentions that the website uses cookies and provides links for 'ПРИЕМАМ' and 'НАСТРОЙКИ'.

<https://customs.bg/wps/portal/agency/home/public-information-access>

Разяснителна информация в секция „Достъп до информация“ на Агенция „Митници“

The screenshot shows the official website of the Municipality of Bansko. The header includes the logo of the municipality and the text 'ОБЩИНА БАНСКО' and 'MUNICIPALITY OF BANSKO'. Below the header, there is a navigation menu with items: 'НАЧАЛО', 'ЗА ОБЩИНА БАНСКО', 'АДМИНИСТРАЦИЯ', 'ОБЩИНСКИ СЪВЕТ', 'АЗ, ТУРИСТЪТ', 'СПОРТ', 'Е-ОБЩИНА', and 'ЧАТБОТ БАНСКО'. The main content area is titled 'ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ'. It includes a table with links to 'АВТОМАТИЧЕН ПРЕВОДАЧ ВЪЗМОЖНИ СА ГРЕШКИ', 'Вътрешни правила по ЗДОИ', and 'Документи за достъп до обществена информация'. The main text explains the right to access public information, regulated by the Access to Information Act (ZDOI). It states that the Municipality is a subject under the Act. It also mentions that requests can be submitted in writing or electronically, and that the Municipality uses the AIDA system for processing requests. A footer note mentions that the website uses cookies and provides a link for 'Cookie Consent'.

Разяснителна информация в секция „Достъп до информация“ на община Банско

<https://bansko.bg/bg/%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF-%D0%B4%D0%BE-%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F>

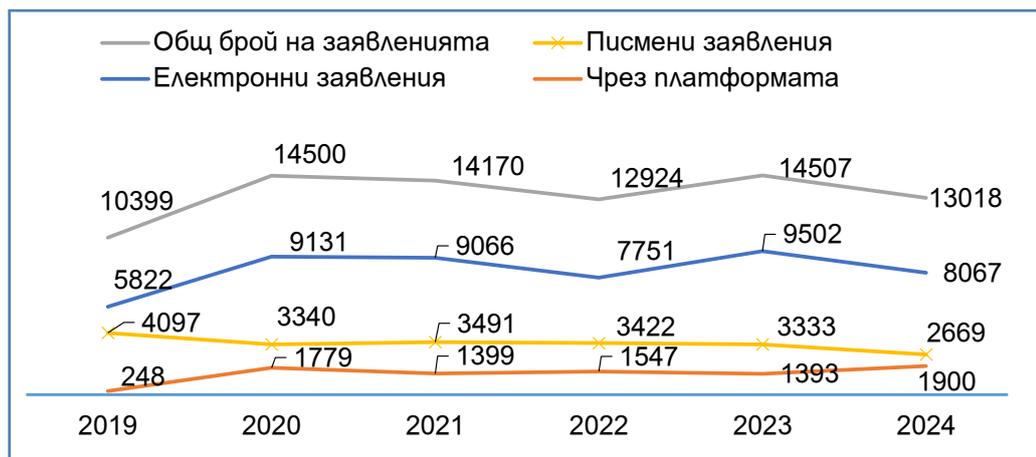
Като добър пример за разясняване на правото на достъп и как да се упражнява може да се посочи и страницата на Община Сливен в секция „Достъп до информация“.

<https://mun.sliven.bg/dostyp-obshtestvena-informatsiya>

Заявления

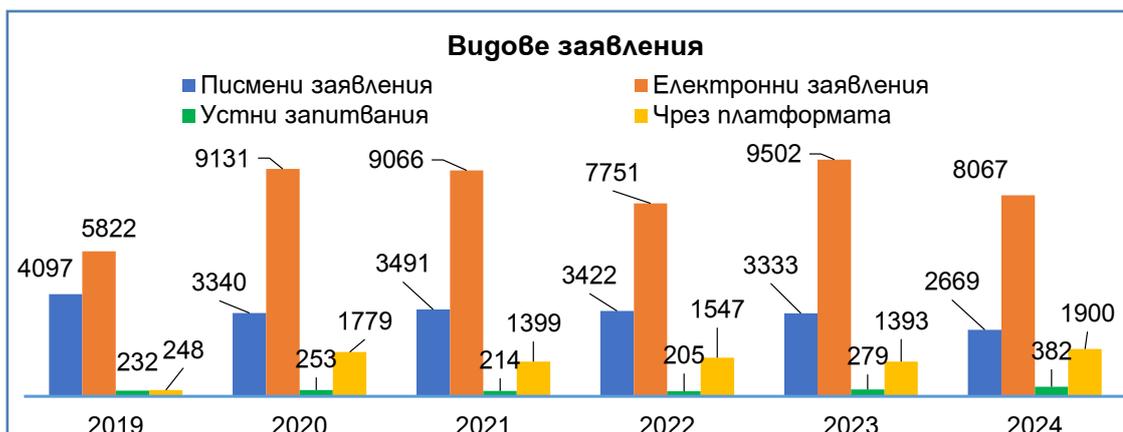
През 2024 година в администрациите на изпълнителната власт са постъпили 13 018 заявления. За сравнение с предшестващи години:⁴³

⁴³ За по-подробни данни за прилагането виж: https://store.aip-bg.org/legislation/prilozhenie_zdoi/Grafiki_Prilagane_na_ZDOI2001_2024.pdf



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2020-2025 г.

Както се вижда от графиката по-долу, електронните заявления преобладават от 2019 г. насам. Увеличават се заявленията подадени чрез Платформата за достъп до обществена информация.⁴⁴



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2020-2025 г.

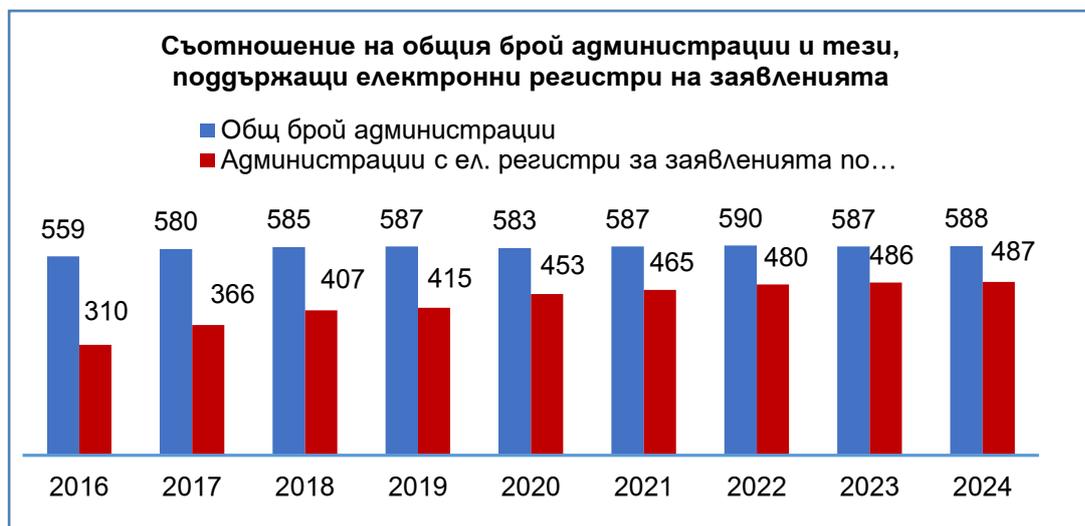
Заявленията се подават предимно от граждани⁴⁵.

Макар администрациите, които не приемат електронни заявления, да са пренебрежимо малко, проучването на ПДИ от 2024 година показва, че 33 от 560 институции не са отговорили на електронното заявление, което е 5,9% от проучваните институции.

⁴⁴ <https://pitay.government.bg/>

⁴⁵ Виж систематизирани данни през годините: https://store.aip-bg.org/legislation/prilozhenie_zdoi/Grafiki_Prilagane_na_ZDOI2001_2024.pdf

Един друг проблем е регистрацията на заявленията. При техническата обезпеченост на администрациите остава не ясно защо все още 101 администрации от 588 не поддържат електронен регистър на заявленията.



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2017-2025 г.

Електронните регистри дават възможност за по-добра организация на процеса по обработване на заявленията, за уведомяване на заявителите за полученото заявление, за следене на сроковете и за улесняване подготовката за отчетите по прилагането на ЗДОИ.

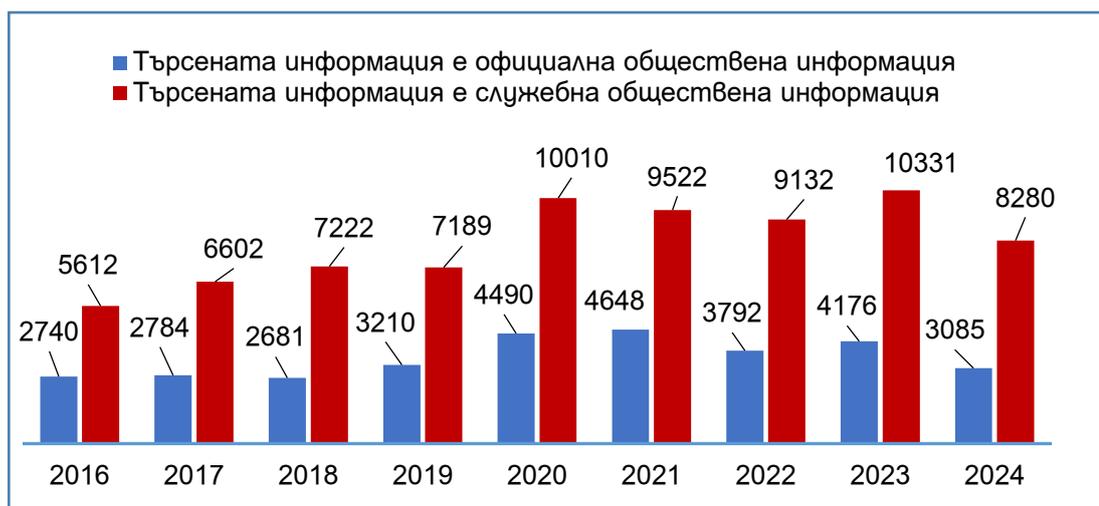
Особено важно при работата с електронните заявления е уведомяването на заявителя за получаването на заявлението и неговото регистриране. Според данните от проучването на ПДИ през 2024 г., в хода на което се подават и заявления по електронен път, 61,6% от институциите са уведомили заявителя за регистрацията на заявлението.

Според доклада на МС една от често предпочитаните форми на достъп е прегледът на исканата информация на място. Данните за читалните или специално обособено помещение за запознаване с предоставената информация се появяват за пръв път тази година след дълги години отсъствие. Последно такива данни присъстваха в доклада за 2009 г.

„С оглед на обстоятелството, че за 2024 г. предоставянето на информация чрез преглед на място е сред трите най-много предпочитани форми, данните показват, че от общо отговорили 588 административни структури, 451 от тях осигуряват специално помещение, където гражданите и юридическите лица да се запознават с предоставените им за преглед документи.”⁴⁶

В доклада на МС за 2024 г. намираме данни за най-често търсената от заявителите информация. Тази статистика би могла да подпомогне администрацията да се ориентира каква информация е от обществен интерес и да подготвя публикации по темите на търсене.

От години е ясно, че повече се търси тъй наречената в ЗДОИ служебна обществена информация, която също е свободна за достъп.



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2018-2025 г.

„За 2024 г. разпределението на категориите търсена обществена информация чрез подадените заявления е както следва:

- Отчетност на институциите – 2 860;
- Упражняване на права и законни интереси на граждани – 2 524;
- Контролна дейност на администрацията – 2 811;
- Изразходване на публични средства – 1 304;
- За процеса на вземане на решения – 645;
- Нормативни актове – 292;

⁴⁶ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 67.

- Предотвратяване или разкриване на корупция или нередности – 161;
- Проекти на нормативни актове – 81;⁴⁷

Търсенето на информация отговаря на основните елементи на правото на достъп до информация. Това право е в основата на упражняването на други права, то е в основата на участието в обществени обсъждания на политики и дава възможност на гражданите да осъществяват контрол над управлението. През последните пет години се увеличават заявленията, свързани с темите на гражданския контрол.



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2019-2025 г.

През 2024 г. са постановени 507 отказа за предоставяне на информация. Процентно от решенията по заявления през 2024 и 2023 г., решенията за отказ се доближават до 4,2% и 4,4%. Това са сравнително малко от постановените решения.⁴⁸

„За 2024 г. най-много откази са постановени, поради това че не е било получено съгласието на трето лице, чиито интереси са били засегнати – 109 отказа за липса на съгласие на физическо лице и 78 отказа за липса на съгласие на юридическо лице за предоставяне на информацията.

Следват 173 отказа, поради това че търсената информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение. Други 119 отказа са постановени, поради това че исканата об-

⁴⁷ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 71.

⁴⁸ Виж систематизирани данни за решенията по заявления през годините: https://store.aip-bg.org/legislation/prilozhenie_zdoi/Grafiki_Prilagane_na_ZDOI2001_2024.pdf.

щественна информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

66 отказа са постановени, тъй като търсената информация представлява служебна тайна, 5 отказа – за държавна тайна, 17 отказа – за търговска тайна и 33 отказа – поради това че търсената информация съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име.”⁴⁹

Проблемът с отчитането на основанията за отказ, предвидени в закона и подлежащи на преценка за надделяващ обществен интерес

Други интересни данни са тези, свързани с основания за решенията за отказ. Нека припомним основанията, предвидени в ЗДОИ.

Предвидените в чл. 37, ал. 1, т. 1:

- Класифицирана като държавна тайна – 5 отказа през 2024 г.
- Класифицирана като служебна тайна – 66 отказа през 2024 г.

Макар тези отказани да изключват преценката за надделяващ обществен интерес, която е направена от законодателя, простото позоваване на чл. 37, ал. 1 не е достатъчно, а трябва да бъде допълнително обосновано според изискванията на Закона за защита на класифицираната информация и Правилника за неговото прилагане. По отношение на служебната тайна би трябвало да бъде приет и публикуван „Списък на категориите информация, представляващи служебна тайна,” в дадената администрация.

Дори, когато се отказва такава информация, би трябвало в решението да се обясни какви интереси се пазят с класифицирането, какъв е срокът на защитата, а не простото позоваване на чл. 37, ал. 1, т. 1.

Личните данни не са достъпни по ЗДОИ.

⁴⁹ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 72.

Другите предвидени в закона основания за ограничение на правото на достъп подлежат на тест за **баланс на защитения интерес и надделяващ обществен интерес**.

- Достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставянето на исканата обществена информация. Третото лице може да бъде физическо лице (109 случая) или юридическо лице (78 случая);
- Търговска тайна (чл. 17, ал. 2), ако предоставянето на търсената информация води до нелоялна конкуренция и тези обстоятелства трябва да бъдат мотивирани в решението за отказ – 17 казуса;
- Информация, свързана с оперативната подготовка на актовете и която няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1) – 173 случая;
- Информацията съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори (чл. 13, ал. 2, т. 2) – 33 случая.⁵⁰

Данни за взети решения при надделяващ обществен интерес в предвидените от закона хипотези, изброени по-горе, отсъстват. До миналата година се публикуваха данни за решения, взети при надделяващ обществен интерес, без да е ясно в какви случаи е правена преценката.

Подробен анализ на съдебната практика през 2024 г. за прилагане на ограниченията и преценката за надделяващ обществен интерес може да се види в доклада на ПДИ „Състоянието на достъпа до информация 2024 г.”⁵¹

⁵⁰ https://iisda.government.bg/annual_report/664, сmp. 71.

⁵¹ https://www.aip-bg.org/publications/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8_%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D0%B7%D0%B0_%D1%81%D1%8A%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF%D0%B0/206338/

Тенденции в съдебната практика по дела за достъп до информация, подкрепени от ПДИ през 2024 г.

И последното, предвидено в ЗДОИ ограничение, предпазва администрацията от злоупотреби с правото на достъп – „исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца” (чл. 37, ал. 1, т. 3), но в решението именно органът трябва да докаже, че това е същата искана информация и че тя е предоставена на заявителя. През 2024 г. това са 119 казуса.

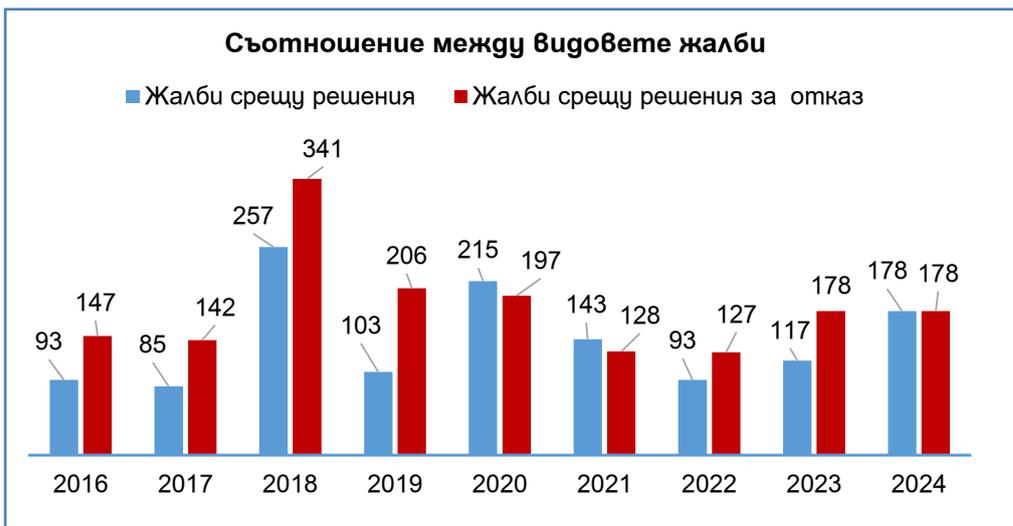
Остават 373 откази явно с неясни ограничения. Ако става въпрос за административни несъответствия на заявлението, то това е поправимо, тъй като в ЗДОИ са предвидени процедури за поправка на тези несъответствия. Те според доклада са 177 на брой. Остават още 196 други заявления за информация, които са оставени без разглеждане.⁵²

От казусите, постъпващи за правен съвет в ПДИ, се очертава едно основание, което обаче подлежи на спор – търсената информация, твърди администрацията, не е обществена. Тук трябва да напомним, че такова ограничение не е предвидено в закона, тъй като самото уреждане на правото на достъп до обществена информация предполага, че цялата информация, която се създава и съхранява от институциите, е обществена. Законът очертава ограниченията за достъп до обществена информация.

В доклада на МС за 2024 г., както всяка година, са публикувани данни за съдебната практика по ЗДОИ.⁵³

⁵² https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 72.

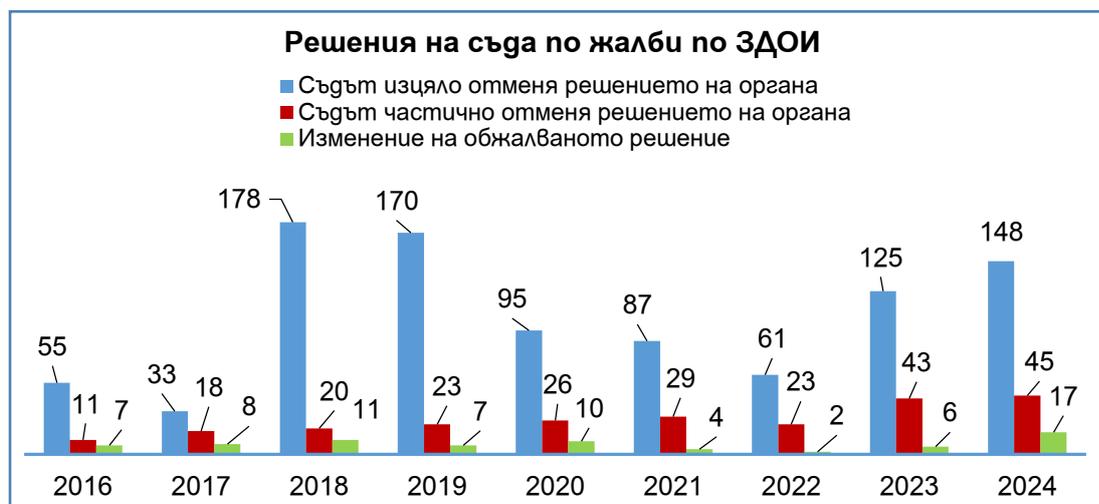
⁵³ https://iisda.government.bg/annual_report/664, стр. 72-73.



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2017-2025 г.



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2017-2025 г.



Източник: Доклади за Състояние на администрацията 2017-2025 г.

Препоръки за прилагането

1. Би било добре, а може би е и дошло времето, обученията на администрацията да се съсредоточат върху стабилната съдебна практика, тъй като от данните ясно се вижда, над 70% от решенията на съда са в полза на заявителя. Самата съдебна практика, свързана с баланса на защитените интереси и надделяващия обществен интерес, е достатъчно богата.
2. Друга важна препоръка за обученията на администрацията е специално внимание към съдържанието на секциите „Достъп до информация” и по-специално – към необходимата разяснителна информация за упражняване на правото на достъп до информация.

5. ПРАВНА ПОМОЩ

Обща характеристика

През 2024 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 дава съвет и/или подготвя 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 заявителите, обърнали се за съдействие към организацията.

Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари-декември 2024 г. са **154**. Търсещите информация са ни потърсили в офиса (по изключение) и по правило по имейл 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 – **130**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – **24**.

Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2024 г. най-много консултации са предоставени на граждани – **83** случая. На второ място са журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ – **28** случая. От неправителстве-

ни организации са постъпили **27** случая. В **5** случая екипът ни е бил потърсен за консултация от общински съветници. В **4** – от служители в администрацията 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) – **40**, териториалните органи на изпълнителната власт – **16**, държавни институции, създадени със закон – **15**, централни органи на изпълнителната власт – **14**. По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от публичноправни субекти и организации – **12** случая, от органите на съдебната власт – **8**, от изпълнителни и държавни агенции – **6**, от независими органи на власт – **5**, и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани **20** 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

На първо място са отказите с мотив, че информацията не е обществена – **21**. На второ място са мълчаливите откази – **17**. На трето място са отказите с мотив засягане интересите на трето лице – **12**. На четвърто място са отказите с мотив лични данни – **10**. На пето място са отказите, в които се твърди, че информацията не е налична – **7**, отказите с мотив подготвителни документи с несамостоятелно значение – **7**, и следствена тайна – **7**. В **6** случая отказът е бил немотивиран. В **4** случая отказът е бил с мотив търговска тайна. В **5** случая отказът е бил с мотив подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение и др.

Характерни особености

През 2024 г. по постъпилите за консултация **154** случая са били дадени **368** консултации.

За сравнение през 2023 г. по постъпилите за консултация **192** случая са дадени **415** консултации. През 2022 г. по **133** случая са дадени **250** консултации. През 2021 г. по **102** случая са дадени **264** консултации.

И през 2024 г. е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление и централните органи на изпълнителната власт.

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

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 области⁵⁴:

- Градоустройство и пътна инфраструктура;
- Проверки и контролна дейност;
- Разходване на публични средства;

⁵⁴ Виж Приложението със списъка на търсената информация по случаи, консултирани от ПДИ.

- 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.

6. СЪДЕБНИ ДЕЛА

През 2024 г. правният екип на ПДИ прогължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на достъп до информация.

През 2024 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо **57** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**24** – по случаи на граждани, **17** – на НПО и **16** – на журналисти).

През 2024 г. правният екип на ПДИ е изготвил общо **43** жалби. Всички жалби са първоинстанционни – **43**: Административен съд София-град (АССГ) – **28**, Административен съд София-област – **1**, и административни съдилища в страната – **14**.

От изготвените **43** първоинстанционни жалби – **35** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **8** – срещу мълчалив отказ.

През 2024 г. в **52** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. По **3** дела е предоставена правна помощ дистанционно. В този период правният екип на ПДИ е изготвил **14** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

През годината са постановени **48** съдебни акта (**41** решения и **7** определения) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд⁵⁵ – **3**, Административен съд София-град – **33**, Административен съд София-област – **1**, и административни съдилища в страната – **11**).

⁵⁵ Произнасянията на Върховния административен съд са по частни жалби, подадени от правния екип на ПДИ през 2023 г.

В 35 случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация, в 8 случая – в полза на администрацията и в 5 случая – частично в полза на заявителя и частично в полза на администрацията.

Сред по-значимите дела през годината са спечеленото дело на Николай Негелчев (гр. София) срещу отказ на Атомна електроцентрала (АЕЦ) „Козлодуй“ ЕАД да предостави информация за това коя адвокатската кантора осигурява правна помощ на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД, има ли санкционирани или уволнени служители, извършвани ли са проверки от Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) или Сметната палата (СП) и какви са резултатите от тях по случая с изнесените в публичното пространство данни за нанесена бюджетна щета в размер на общо над 150 милиона лева чрез действия и бездействия на „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД. Спечеленото дело на Мирела Веселинова (в. „Капитал“) срещу мълчалив отказ на Комисията за противодействие на корупцията (КПК) и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ) да предоставят информация за размера на основните и брутните заплати на председателя и членовете на КПК и КОНПИ, както и информация за това има ли дублиране на възнаграждения за изпълняваните функции в две комисии. Спечеленото дело на Георги Марчев (гр. София) срещу отказ на Централната избирателна комисия (ЦИК) да предостави информация за това по предложение на коя политическа партия трима граждани (които Великобритания арестува през лятото на 2023 г. в подозрения за шпионаж в полза на Русия) са определяни за членове на секционни избирателни комисии (СИК) в Лондон в периода 2015-2021 г. Спечеленото дело на Синдиката на служителите в затворите в България срещу отказ на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) да предостави информация относно наложените глоби по Закона за обществените поръчки (ЗОП) на директора на ГДИН и служители на дирекцията, както и информация за разноските по дела за защита срещу наказателни постановления за налагане на глоби. Спечеленото дело на Димитър Стоянов (БЪРД) срещу отказ на Министерство на финансите (МФ) да

предостави информация за текста на арбитражно решение на Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове със Световната банка и принадлежащото към него споразумение между Република България и Суверенния фонд на Султаната Оман по арбитражно дело между Република България и Суверенния фонд на Султаната Оман. Спечеленото дело на Емилия Димитрова („За истината“) срещу отказ на Община Севлиево да предостави информация за линейния график за изпълнение на строително-монтажните работи по инвестиционен проект за реконструкция и подмяна на уличните водопроводи и сградни водопроводни отклонения в централната градска част на Севлиево. Спечеленото дело на Весела Николаева (гр. Велико Търново) срещу отказ на Община Свищов да предостави информация за бюджета на общината за културни прояви в периода 2021-2024 г., както и информация за български групи и изпълнители на автентичен фолклор, които са взели участие във фестивала „Фолклорен извор“ през същите години. Спечеленото дело на Елица Симеонова („Свободна Европа“) срещу отказ на Регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) - Бургас да предостави информация за констатирани нарушения и наложени санкции при заустване на отпадъчни води в Черно море в периода 1 януари 2022 - 15 юли 2024 г. Спечеленото дело на Вяра Младенова (гр. Елин Пелин) срещу отказ на Министерство на земеделието и храните (МЗХ) да предостави информация за изключването на пасища, намиращи се в землището на с. Богданлия от слой „Постоянно затревени площи“ по искане на кмета на Община Елин Пелин. Спечеленото дело на Доротея Дачкова (в. „Сега“) срещу отказ на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД да предостави информация за това колко работници и служители на ядрената централа са получили медицинско заключение „негоден“ и колко „годен“ за работа в среда на йонизиращи лъчения в периода 2019-2024 г., както и информация за това кой извършва медицинското наблюдение на работещите⁵⁶.

⁵⁶ Подробна информация за тези дела можете да намерите под формата на анотации в приложението към настоящия доклад – „Съдебни дела – Анотации“.

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. Достъп до информация за околната среда може да бъде отказан само на основанията, посочени в Закона за опазване на околната среда (ЗООС), който в това отношение е специален спрямо Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).
2. По ЗДОИ не е предвидена възможност за мълчалив отказ по направено искане за предоставяне достъп до обществена информация, доколкото нормата на чл. 38 от ЗДОИ предвижда като форма на отказ писмено решение с конкретно посочени реквизити.
3. Отказите с мотив засягане интересите на трето лице са незаконосъобразни, когато задълженият субект не е провел процедура за търсене на съгласие от третото лице по реда на чл. 31 от ЗДОИ.
4. Когато трето лице е изразило изрично несъгласие за предоставяне на достъп до информация, която го засяга, органът е длъжен да прецени на основание чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ дали информацията не може да бъде предоставена в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите на третото лице.
5. Когато трето лице е изразило изрично несъгласие за предоставяне на достъп до информация, която го засяга, органът е длъжен да направи преценката по чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ дали въпреки несъгласието е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията.
6. Когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до

обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави същата.

7. Не може да се отказва достъп до обществена информация на основания, различни от тези по ЗДОИ.
8. Винаги е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп до информация, която е свързана с изпълнението на дейности, финансирани със средства от държавния, общинския бюджет и европейски програми или проекти.
9. Констатациите в протоколи и доклади от проверки на държавни органи имат самостоятелно значение, поради което е незаконосъобразно да бъде отказван достъп до информация с мотив, че е свързана оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ).
10. Законодателят не изключва подателите на сигнали от кръга на лицата, които могат да получат информация по реда на ЗДОИ за резултатите от извършената проверка.
11. Заявителите не са длъжни да доказват правен интерес като условие за допустимост на искането за предоставяне на достъп до обществена информация.
12. Искането за предоставяне на копие от документ е равносилно на искане за достъп до съдържащата се в документа информация, като в този смисъл дали се иска конкретния материален носител на информацията или се иска описателно самата информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ, ако са налице останалите предвидени в закона предпоставки за нейното предоставяне.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2024 г. Делата са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкувания от съда спорен въпрос.

Понятието „обществена информация“

С решение⁵⁷ от 4 януари 2024 г. АССГ отмени отказ на директора на Университетската многопрофилна болница за активно лечение и спешна медицина (УМБАЛСМ) „Н. И. Пирогов“ ЕАД (по заявление на Десислава Николова, в. „Капитал“) да предостави информация за даренията, получени от УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“ ЕАД, и разходването им в периода 2021-2023 г. Съдът посочва, че съдебната практика е единодушна, че понятието обществена информация е с по-широко значение и тя не се изчерпва единствено с предоставяните от лечебното заведение медицински услуги. Напротив, дейността му, както и на всяко друго лечебно заведение, е свързана и с разходването от него на средства, с вземането на решения как, кога и колко от тези средства да бъдат разходени, а това е неразривно свързано и е част от създадената цялостната организация по дейността на лечебното заведение, респективно по качеството на предоставяната медицинска помощ. Казаното в най-голяма степен се отнася за УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“ ЕАД, като най-голямото в страната лечебно заведение за оказване на спешна помощ. Ето защо въпросът за това как функционира лечебното заведение в цялост и в частност как разходва наличните му средства е информация, която позволява на жалбоподателката да си състави собствено мнение за дейността на лечебното заведение, следователно представлява обществена информация.

С решение⁵⁸ от 20 декември 2024 г. АССГ отмени отказ на заместник-кмета на Столична община (СО) да предостави (по заявление на Елизабет Божинова, гр. София) информация за залавянето и третирането на куче в приюта в Горни Богров. Отказът е с мотив, че исканата информация не попада в обхвата на ЗДОИ. Съдът приема, че противно на изложеното в оспорения отказ, търсената обществена информация отговаря

⁵⁷ Решение № 84/04.01.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 83 състав по административно дело № 9164/2023 г., съдия Цветелина Георгиева.

⁵⁸ Решение № 28063/20.12.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав по административно дело № 4715/2024 г., съдия Антоанета Аргирова.

на изискванията на чл. 2, ал.1 от ЗДОИ. Съдебната практика, позовавайки се на определението за термина „информация” според Българския тълковен речник, конкретизира понятието „обществена информация” като сведение или знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната, респективно за дейността на задължените по чл. 3 от ЗДОИ субекти. Тази информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Жалбоподателят е поискал информация относно изпълнението на Програмата за овладяване популацията на безстопанствени кучета на СО, относно проведената акция по залавяне на животни УМ 16065. Произтичащото от Глава пета на Закона за защита на животните (ЗЗЖ) задължение на кметовете на общини е да изпълняват дейности за овладяване на популацията на безстопанствени кучета на тяхната територия, чрез прилагане на хуманни методи, в изпълнение на Национална програма за овладяване на популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България. По силата на чл. 40, ал. 3 от ЗЗЖ на общинските съвети е възложено да приемат програма за изпълнение на Националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България и план за действие на съответната община. Съгласно чл. 40, ал. 4 от ЗЗЖ кметовете на общини организират изпълнението на програмата и плана по ал. 3 и ежегодно до 1 март внасят отчет за изпълнението на програмата до изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ). Съгласно чл. 40а, ал. 1 от ЗЗЖ Националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета се основава на принципите за постигане на здравословна среда за гражданите на Република България и подобряване хуманното отношение към животните, и на управление и намаляване на популацията от безстопанствени кучета по ефективен начин чрез масова кастрация. Националната програма, съответно програмата на Столичния общински съвет (СОС) за изпълнението ѝ, включват мерки, изпълнението на които се постига чрез прилагане на конкретни дейности. Именно за дейностите

по изпълнението ѝ (залавяне, транспортиране и кастриране на безстопанствените кучета на територията на СО) е поискал информация жалбоподателят и тази информация несъмнено е обществена във вида служебна информация. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен.

Задължени субекти

С решение⁵⁹ от 19 юни 2024 г. АССГ отмени отказ на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД да предостави (по заявление на Николай Неделчев, гр. София) информация за това коя адвокатската кантора осигурява правна помощ на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД, има ли санкционирани или уволнени служители, извършвани ли са проверки от АДФИ или СП и какви са резултатите от тях по случая с изнесените в публичното пространство данни за нанесена бюджетна щета в размер на общо над 150 милиона лева, чрез действия и бездействия на „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД. Отказът е с мотив, че АЕЦ Козлодуй“ ЕАД не попада в кръга на задължените по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ субекти. Съдът посочва, че изложеното в обжалвания акт основание да бъде постановен отказ по заявлението – че „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД не е задължен субект по ЗДОИ, противоречи на материалноправните разпоредби. Капиталът на „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД е собственост на „Български енергиен холдинг“ ЕАД. От своя страна капиталът на „Български енергиен холдинг“ ЕАД е 100% собственост на държавата. В тази връзка и съгласно легалното определение на понятието „публичноправна организация“, дадено в §1, т. 4, б. „г“ от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДОИ, „Български енергиен холдинг“ ЕАД е публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ, тъй като капиталът му е собственост на държавата, а „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД е публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ, тъй като капиталът му е собственост на „друга публичноправна организация“ – в случая „Български енергиен холдинг“ ЕАД. По тези съображения и на основание на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, във връзка

⁵⁹ Решение № 9158/19.06.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по административно дело № 3356/2024 г., съдия Димитър Петров.

с §1, т. 4, б. „з” от ДР на ЗДОИ сезираният орган – изпълнителен директор на АЕЦ „Козлодуй” ЕАД, е задължен субект за предоставяне на достъп до обществена информация.

С решение⁶⁰ от 18 август 2024 г. АССГ отмени отказ на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) да предостави (по заявление на Димитър Георгиев, гр. София) информация за Проект „Водните стратегии на България за преход към климатично неутрално и устойчиво общество”, финансиран по Програма „LIFE” на Европейския съюз. Директорът на Дирекция „Правна” в МРРБ отказва достъп до с мотив, че сдружение „Клуб „Икономика 2000” (бенефициент по проекта) изрично е възразило да бъде предоставена исканата информация. Съдът приема, че след като сдружение „Клуб Икономика 2000” е бенефициент по проект, финансиран от ЕС, то същото е задължено да предоставя достъп до обществена информация относно извършваната от него дейност, тъй като попада сред задължените субекти по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ – физически и юридически лица са длъжни да предоставят информация относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет или средства от фондовете на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми. Следователно сдружението не е трето лице в производствата по ЗДОИ и не е необходимо да дава съгласие за разкриване на информация, която се отнася до него, тъй като е задължено лице по закон и предоставянето на достъп до информация не може да бъде обусловено от съгласието му.

С решение⁶¹ от 16 декември 2024 г. АССГ отмени отказ на директора на АЕЦ „Козлодуй” ЕАД да предостави (по заявление на Доротея Дачкова, в. „Сега”) информация за това колко работници и служители на ядрената централа са получили медицинско

⁶⁰ Решение № 14893/16.08.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по административно дело № 10514/2023 г., съдия Татяна Жилова.

⁶¹ Решение № 27292/16.12.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по административно дело № 7437/2024 г., съдия Боряна Петкова.

заключение „негоден” и колко „годен” за работа в среда на йонизиращи лъчения в периода 2019-2024 г., както и информация за това кой извършва медицинското наблюдение на работещите. Съдът посочва, че АЕЦ „Козлодуй” ЕАД е задължен субект по смисъла на ЗДОИ. Според приложимата норма на чл. 3, ал. 2, т. 1, законът се прилага за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1, включително от публичноправните организации. Според легалното определение, дадено в §1, т. 4 от ДР на ЗДОИ, „публичноправна организация” е юридическо лице за което е изпълнено поне едно от изброените условия: повече от половината от приходите му за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от ЗОП или повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от ЗОП или е обект на управленски контрол от страна на възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от ЗОП или над 50 на сто от капитала е собственост на държавата, община или на друга публичноправна организация. Не е спорно, че едноличен собственик на капитала на АЕЦ е „Български енергиен холдинг” ЕАД, който от своя страна е 100% собственост на българската държава, управлявана от министъра на енергетиката (чл. 19, ал. 1 от Устава на дружеството). АЕЦ „Козлодуй” ЕАД представлява специализирано звено с предмет на дейност – използване на ядрената енергия за производство на електрическа и топлинна енергия, която дейност извършва при наличието на валидни лицензи, реализира внос и износ на отработено ядрено гориво, осъществява инвестиционна дейност във връзка с дейността на дружеството. Така очертанятият предмет на дейност и собствеността на дружеството го определя като специфичен правен субект с белезите на публичноправна организация по смисъла на §1, т. 4, б. „г” от ДР на ЗДОИ.

Защита на интересите на трето лице

С решение⁶² от 19 януари 2024 г. АССГ отмени отказ на МФ да предостави (по заявление на Димитър Стоянов, „Бърг“) информация за текста на арбитражно решение на Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове със Световната банка (Центъра) и принадлежащото към него споразумение между Република България и Суверенния фонд на Султаната Оман по арбитражно дело между двете държави. Съдът приема, че неоснователно ответникът се позовава на чл. 48 от Конвенцията за уреждане на инвестиционни спорове между държави и граждани на други държави. Съгласно посочената разпоредба Центърът не може да публикува арбитражното решение без съгласието на страните. Поради това не е налице твърдяната конфиденциалност по отношение на решенията на арбитража, която да е намерила отражения в текстовете на Конвенцията. От анализа на посочения текст се установява, че в същия единствено се регламентира забрана на Центъра да публикува решения без съгласието на страните. Това обаче не означава, че достъп до решението не може да бъде предоставен по принцип. Напротив, не съществува каквато и да било забрана посоченото решение да бъде предоставено, особено ако е налице съгласие на страните по него.

С решение⁶³ от 30 януари 2024 г. Административен съд - Пазарджик отмени отказ на директора на ГДИН да предостави (по заявление на Синдиката на служителите на затворите в България) информация за наложените глоби по ЗОП на директора на ГДИН и служители по ЗОП, както и информация за разносните по дела за защита срещу наказателни постановления за налагане на такива глоби. Съдът посочва, че в решението си главният директор на ГДИН се е позовал на разпоредбата на чл. 2, ал. 5 от ЗДОИ, според която законът не се прилага за достъпа до

⁶² Решение № 526/19.01.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по административно дело № 9272/2024 г., съдия Полина Величкова.

⁶³ Решение № 383/30.01.2024 г. на Административен съд - Пазарджик, IX състав по административно дело № 1071/2023 г., съдия Мария Колева.

лични данни, без да са изложени конкретни съображения. В случая заявителят е поискал достъп до информация по отношение на издадени наказателни постановления във връзка с констатираните нарушения по възлагане на обществени поръчки (брой, наложени глоби и др.), а не за предоставяне на достъп до лични данни. Иначе казано, иска се достъп до обобщена от органа информация, а не до данните на конкретни лица, на които са издадени наказателните постановления, съответно са наложени административни наказания. Тази информация би дала възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно дейността на ГДИН и за по-конкретно правомерното разходване на публични средства чрез възлагане на обществени поръчки, съответно констатации за извършени административни нарушения и определяне на административни наказания, което е свързано с обществената оценка за това дали администрацията действа добросъвестно и справедливо. След като при издаване на отказа органът е приел, че в исканата информация са налице лични данни и се е позовал на чл. 2, ал. 5 от ЗДОИ, то е следвало да проведе процедурата по чл. 31 от ЗДОИ като иска съгласие от третите лица, за които се отнася обществената информация, за нейното предоставяне, съответно при изразено несъгласие, извършване на преценка на обстоятелствата по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ за наличието или липсата на нагледяващ обществен интерес. В процесното решение не е посочено нито чии интереси са засегнати от евентуалния достъп до информация, нито дали органът е спазил процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и какъв е бил изходът от същата, като от представената административна преписка липсват данни за изискано изрично писмено съгласие от което и да било трето лице.

С решение⁶⁴ от 2 февруари 2024 г. Административен съд - Разград отмени отказ на директора на РИОСВ - Русе да предостави (по заявление на сдружение „Център за съзидателно правосъдие“, гр. Разград) информация за проверките по компоненти

⁶⁴ Решение № 97/02.02.2024 г. на Административен съд - Разград, I състав по административно дело № 172/2023 г., съдия Светла Робева.

вода и въздух в три търговски дружества от Разград. Директорът на РИОСВ - Русе отказва достъп на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, поради изразено изрично несъгласие от третите засегнати лица. Съдът посочва, че съгласно чл. 17 от ЗООС всеки има право на достъп до наличната информация за околната среда, без да е необходимо да доказва конкретен интерес. В чл. 26, ал. 1 от ЗООС е указано, че за предоставяне на информация за околната среда се прилага процедурата, предвидена в Глава трета „Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация” от ЗДОИ. Но компетентните органи, техните правомощия, материалноправните основания и ограниченията за предоставяне на информация за околната среда са регламентирани в ЗООС, който е специален спрямо общия ЗДОИ. Съответно специалната разпоредба на чл. 20, ал. 1 от ЗООС урежда основанията, на които може да бъде отказан достъп до информация за околната среда. Административният орган не ги е обсъждал и не е изложил мотиви, обосноваващи наличието им. Неправилно се е позовал на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, което е основание за отмяната на решението му.

С решение⁶⁵ от 15 октомври 2024 г. АССГ отмени втори отказ на МФ да предостави (по заявление на Димитър Стоянов, „Бърг”) информация за текста на арбитражно решение на Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове със Световната банка и принадлежащото към него споразумение между Република България и Суверенния фонд на Султаната Оман по арбитражно дело между двете държави. Съдът стига до извода, че административният орган неправилно е отказал достъп до съхраняваната от него информация по т. 8-12 от въпросите, формулирани от жалбоподателя. Търсената информация е свързана с образуваното арбитражно дело пред Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове със Световната банка, Вашингтон, САЩ, по оплакване от Държавния резервен фонд на Султаната на Оман срещу Република

⁶⁵ Решение № 19950/15.10.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 82 състав по административно дело № 3694/2024 г., съдия Венета Кабурова.

България за извършени нарушения на договор, сключен между правителството на Султанат Оман и правителството на Република България за насърчаване и взаимна защита на инвестициите от 03.02.2007 г., в сила от 22.10.2014 г. Общеизвестен е фактът, че посоченото арбитражно дело касае действия и актове на българските държавни органи, свързани с поставянето под специален надзор на „Корпоративна търговска банка“ АД и отнемането на лиценза ѝ. Съдът споделя изводите на решаващия състав по административно дело № 9272/2023 г. по описа на АССГ (делото, в което е отменен първият отказ на МФ), обективирани в неговото решение по същество на спора, а именно, че неоснователно ответникът се позовава на чл. 48 от Конвенцията за уреждане на инвестиционни спорове между държави и граждани на други държави (Конвенцията), за да ограничи правото на трети лица за запознаване със съдържанието на решението по арбитражното дело. В случая не е налице твърдяната конфиденциалност по отношение на решенията на арбитража, която да е намерила отражения в текстовете на Конвенцията. В тях единствено се регламентира забрана на Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове да публикува решения без съгласието на страните. Това не означава, че достъп до решението не може да бъде предоставен по принцип. Напротив, не съществува забрана посоченото решение да бъде предоставено, особено ако е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на §1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, какъвто несъмнено има в този случай. Неправилни са изводите за липсата на надделяващ обществен интерес, посочени от административния орган в мотивите на решението му, като фактът, че решението по арбитражното дело е в полза на българската държава, не води до отпадане значимостта на съдържанието на същото за обществото. Предметът на спора по арбитражното дело, свързан с фалита на една от водещите търговски банки у нас в близкото минало, представлява наболял обществен проблем, като всяка информация, способна да изсветли причините за случилото се, е от голямо обществено значение, предвид многото български граждани, претърпели вреди от това събитие. Ето защо в случая не е налице нито едно от основанията за

отказ по чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като търсената информация по т. 8-12 от заявлението: не е класифицирана информация или друга защитена тайна по силата на закон; не попада в приложното поле на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ; като дори и достъпът до нея да засяга интересите на трето лице и то изрично да е отказало предоставяне на исканата обществена информация, в случая е налице надделяващ обществен интерес от нейното получаване, поради което това ограничение не се прилага. Поради това оспореното решение следва да бъде отменено в частта, с която се отказва достъп до информация по т. 8-12, а на административния орган да бъде указано в 14-дневен срок да предостави исканата информация.

Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение⁶⁶ от 13 февруари 2024 г. АССГ отмени отказ на директора на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД да предостави (по заявление на Николай Марченко, „Биволъ“) информация за имената и средните възнаграждения на членовете на Съвета на директорите и на Одитния комитет на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД. Съдът приема, че когато исканата обществена информация се отнася до трето лице, сезираният субект не може само на това основание да постанови директен отказ, както е направено в обжалвания в настоящото производство акт, а следва да спази процедурата по чл. 31 от ЗДОИ. Преди да постанови крайни си акт, сезираният орган следва на основание чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ да изиска изрично писмено съгласие от третите лица за предоставяне на информацията – за техните имена и получаваните възнаграждения. Ако третите лица не дадат такова съгласие, органът е длъжен да прецени на основание чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ дали информацията не може да бъде предоставена в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите на третото лице. Органът е длъжен и да направи преценката по чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ дали, въпреки несъгласието, е налице

⁶⁶ Решение № 949/13.02.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по административно дело № 7665/2023 г., съдия Димитър Петров.

нагделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. В случая в нарушение на процесуалните правила, сезираният със заявлението орган е постановил отказ, без изобщо да проведе процедурата по чл. 31 от ЗДОИ – да изиска съгласие за предоставяне на информацията от засегнатите лица, при липса на съгласие – да прецени дали информацията не може да бъде предоставена в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите на третото лице, и дали не е налице нагделяващ обществен интерес.

С решение⁶⁷ от 18 март 2024 г. АССГ отмени отказ на заместник-кмета на СО да предостави (по заявление на Анина Сантова, в. „Капитал“) информация за договорите за външни правни услуги, сключени от СО, Центъра за градска мобилност (ЦГМ) и районните администрации на СО през последните 5 години. С отговор по заявлението, заместник-кметът на СО предоставя само статистическа информация за броя сключени договори с адвокатски дружества и адвокати, но отказва конкретна информация за договорите с мотиви за засягане интересите на трети лица и техен изричен отказ да дадат съгласие за предоставяне на достъп до исканата информация. Съдът посочва, че изложените мотиви за отказ в процесното решение са неоснователни и недостатъчни, за да обосноват процесния отказ. Следва да се сподели възражението на жалбоподателя, че органът не е изложил основателни (на практика такива липсват) мотиви по отношение наличието на нагделяващ обществен интерес. Съгласно нормата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – „Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато: достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на нагделяващ обществен интерес“. Т.е., за да се постанови отказ от достъп до обществена информация в тази хипотеза, следва достъпът да засяга интересите на третото лице, да е налице изричен негов

⁶⁷ Решение № 1742/18.03.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав по административно дело № 11066/2023 г., съдия Галин Несторов.

отказ за предоставяне на исканата обществена информация и да липсва надделяващ обществен интерес. Първите два юридически факта следва да са налице кумулативно, за да се постанови отказа като тяхното действие се проявява само когато не е налице третият юридически факт – да не е налице надделяващ обществен интерес. Административният орган е изложил съображения в посока, че информацията засяга интересите на трето лице, но не е изложил никакви мотиви защо не е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ. Съгласно §1, т. 6 от ЗДОИ надделяващ обществен интерес е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. В случая информацията е от надделяващ обществен интерес, понеже се отнася до това как се разходват общински финанси и в случая се цели повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3.

С решение⁶⁸ от 8 април 2024 г. АССГ отмени отказ на заместник-кмета на СО по Направление „Зелена система, екология и земеползване” да предостави (по заявление на Веселин Ганев, гр. София) информация за получените възнаграждения от бившия директор на общинско предприятие (ОП) „Екоравновесие” в периода 2021-2024 г. Съдът посочва, че в случая няма данни административният орган да е поискал съгласието на третото лице, съответно същото да е отказало достъпа, като, отделно от това, 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 ДР 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,

⁶⁸ Решение № 2305/08.04.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав по административно дело № 1175/2024 г., съдия Мария Стоева.

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 ДР 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 по интересуващите го въпроси, свързани с разходване на средства от общинския бюджет. В тази връзка съдът счита, че не е налице пречка да бъде предоставена исканата обществена информация във връзка с разходването на средства от общинския бюджет, 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, а исканата информация ще даде възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект. При това положение настоящият състав приема, че изложените в мотивите на оспорваното решение фактически основания не осъществяват визираните в закона правни основания за отказ за предоставяне на обществена информация.

С решение⁶⁹ от 10 май 2024 г. Административен съд - Пловдив отмени отказ на директора на Агенцията за хората с увреждания (АХУ) да предостави (по заявление на Славчо Георгиев, гр. Пловдив) копия от постъпилите през 2021 и 2022 г. проектни предложения по Програмата за започване и развитие на самостоятелна стопанска дейност от хора с увреждания. Отказът на директора на АХУ е с мотив, че проектните предложения съдържат лични данни и засягат интересите на трети лица. Съдът посочва, че съгласно действащата редакция на чл. 31 от ЗДОИ, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за пре-

⁶⁹ Решение № 4187/10.05.2024 г. на Административен съд - Пловдив, XXVIII състав по административно дело № 49/2024 г., съдия Владимир Вълчев.

доставянето ѝ, се иска съгласието на това лице. При неполучаване на съгласие от третото лице в срока по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ или при изричен отказ да се даде съгласие, съответният орган предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която се отнася до третото лице (ал. 4). Съдът посочва още, че по делото не се установява изобщо да е било направено подобно искане на съгласие от лицата, за които административният орган твърди, че не може да предостави информация, тъй като би засегнал техния интерес. Случаите в ЗДОИ, когато исканата информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ, са два: когато тя съдържа лични данни на лица или когато представлява търговска тайна, чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци. В първата хипотеза, при несъгласие за предоставянето ѝ от страна на третото лице органът, на основание чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която се отнася до третото лице. Подобен анализ липсва в оспореното решение, както и в съпътстващите го документи. Едва след аргументация по посочените обстоятелства, исканата обществена информация може да се отказва, като изключението е единствено в случай на надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ. Когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави същата, в който смисъл е и трайната съдебна практика. Преценката на органа налице ли е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и без излагането на фактически и правни основания за този релевантен юридически факт органът не е изпълнил задължението си по чл. 38 от ЗДОИ. В оспорваното решение липсват каквито и да е мотиви налице ли е или не надделяващ обществен интерес. Съдът намира, че в случая е налице липса на мотиви, които

да касаят обстоятелството относно посочените интереси на трети лица, както и липса на мотиви дали не е налице надделяващ обществен интерес, за да се прецени по отношение на исканата информация, касаеща третите лица, следва да бъде предоставена.

С решение⁷⁰ от 24 юни 2024 г. АССГ отмени отказ на кмета на Лесичово да предостави (по заявление на Мариела Петрова, с. Лесичово) информация за договорите за външни услуги, свързани с овладяването на популацията на безстопанствените животни, сключени от Община Лесичово. Кметът отказва с мотив, че е изразено изрично несъгласие от страна на трето лице – фондация „А. У. България“. Съдът посочва, че предмет на процесното заявление за достъп е информация, която пряко касае дейността на общината относно изпълнението на Националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България и на общинската програма, както и на плана за действие на съответната община, процедурите по тяхното изпълнение, механизма на финансиране и отчетност, т.е. исканата информация засяга обществения живот в общината. Поради това същата представлява обществена информация със служебен характер, тъй като се събира, създава и съхранява по повод дейността на задължения субект. Съдът отбелязва, че „надделяващ обществен интерес“ по смисъла на §1, т. 6 от ДР на ЗДОИ е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. Надделяващият обществен интерес се презюмира, тъй като предметът на информацията е свързан със законното осъществяване на дейността на общината по изпълнение на цитираната програма, включваща преброяване на безстопанствените кучета, кастрация, маркиране, ваксинация, обезпаразитяване и връщане по места на обработените безстопанствени кучета. Предоставянето на тази

⁷⁰ Решение № 9603/24.06.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по административно дело № 4450/2024 г., съдия Луиза Христова.

информация винаги допринася за повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на общината пред обществото. След като ответникът е задължен субект по ЗДОИ и исканата информация е обществена, същият дължи предоставянето ѝ. Единственият мотив, изложен в процесния отказ, е несъгласието на трето лице – фондация „А. У. България”, за предоставяне на исканата информация. Съдът не споделя довода, че това представлява основание за отказ, доколкото съгласно чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ при изрично несъгласие от третото лице, съответният орган предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите на третото лице. Т.е. ответникът е бил длъжен да заличи информацията, индивидуализираща третото лице, и да предостави останалата част от нея. Още повече, че такава се съдържа само в т. 1 от заявлението. Останалата информация касае документи, удостоверяващи посещения, преброяване, улов, кастрация и ваксинация, както и съставените протоколи за тези дейности, и сумите, изплатени за извършването им. Същата може да се предостави като само се заличат съответните данни за изпълнител. Независимо от това обаче, основанието по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ не се прилага при надделяващ обществен интерес, какъвто в случая е налице. След като изпълнението на дейностите по Националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България се финансира със средства от държавния, общинския бюджет и международни програми и проекти, то информацията за това изпълнение винаги води до повишаване на прозрачността и отчетността на задължените субекти. Поради това достъп до исканата информация се дължи, независимо от несъгласието на третото лице за предоставянето ѝ, освен ако не представлява защитена тайна по друг закон. Съгласно чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласието на третото лице и в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на този закон. В този смисъл съгласно чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхра-

нява от физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми. Ето защо в случай че процесните дейности на територията на общината са възложени на фондация, в частта, в която те се финансират от посочените източници, самата фондация дължи предоставяне на достъп до информация за тяхното извършване. Това е още едно основание ответникът да предостави достъп до исканата обществена информация.

С решение⁷¹ от 10 юни 2024 г. АССГ отмени втори отказ на директора на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД да предостави (по заявление на Николай Марченко, „Биволъ“) достъп до информация за имената на членовете на Одитния комитет на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД и техните средни възнаграждения за последните 10 години. Съдът приема, че информацията за членовете на Одитния комитет и техните средни възнаграждения следва да се предостави на заявителя, при преценка, че е налице надделяващ обществен интерес, тъй като чрез исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността на субекта по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ. Преценката на административния орган, че не е налице такъв надделяващ обществен интерес е в разрез с даденото легално определение в §1, т. 6 от ДР на ЗДОИ. Съдът посочва, че изплатените възнаграждения от структури, опериращи с бюджетни средства, безспорно са елемент от обществения живот на страната. Следователно в случая се касае за възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно за разходването на бюджетните средства. Съдът отбелязва, че жалбоподателят е журналист и информацията е необходима във връзка с информиране на обществото.

⁷¹ Решение № 8133/10.06.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 77 състав по административно дело № 3834/2024 г., съдия Евгения Баева.

С решение⁷² от 25 юни 2024 г. АССГ отмени отказ на ЦИК да предостави (по заявление на Георги Марчев, гр. София) информация за това по предложение на коя политическа партия трима граждани (които Великобритания арестува през лятото на 2023 г. в подозрения за шпионаж в полза на Русия) са определяни за членове на СИК в Лондон в периода 2015-2021 г. Съдът отбелязва, че в конкретиката на настоящия казус административният орган не е изследвал предпоставките по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, а именно: засегнати ли са интересите на трети лица и дали те са обективирали изричен отказ от предоставянето ѝ. Липсват и каквито и да било мотиви относно обстоятелството дали е или не надделяващ обществен интерес по смисъла на §1, т. 6 от ДР на ЗДОИ. Тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави същата. Преценката дали е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и без излагането на фактически и правни основания за този релевантен юридически факт, органът не е изпълнил задължението си по чл. 38 от ЗДОИ. Липсата на анализ и несъобразяване с посочените правни норми, респективно липсата на конкретни и ясни мотиви, оборващи презумпцията по §1 т. 6 от ДР на ЗДОИ, представляват самостоятелно основание за отмяна на оспорения акт. Съдът приема, че не са изложени никакви съображения и относно приложението на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ. Немотивираното посочване на засегнат интерес на трето лице от процесуалния представител на ответника, едва в хода на устните състезания, без да може да се установи какъв конкретно е този интерес, за да се прецени възможността достъпът до исканата информация да го засегне, прави оспорения акт фактически немотивиран – издаден на основание на

⁷² Решение № 9762/25.06.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по административно дело № 9540/2023 г., съдия Танка Цонева.

едно неясно по съдържание и поради това неустановимо твърдение по отношение на трето лице. Липсата изцяло на мотиви относно приложението на нормата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, касаеща предоставянето на исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която се отнася до третото лице при изричен отказ да се даде съгласие, води до незаконосъобразност на постановения акт и неговата отмяна. Допълнително следва да се добави и законодателното разрешение, съдържащо се в нормата на чл. 31 ал. 5 от ЗДОИ, съгласно която „не е необходимо съгласието на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на този закон, както и когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ”.

Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение⁷³ от 7 август 2024 г. АССГ отмени отказ на Областна дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) - Плевен да предостави (по заявление на Марина Раждкова, гр. София) информация за резултатите от проверка, извършена по сигнал на заявителката. Мотивите за отказ са, че исканата информация попада в обхвата на ограничението за подготвителни документи без самостоятелно значение по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът приема, че неправилно в оспореното решение административният орган е отказал да предостави исканата информация, позовавайки се на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Тази разпоредба регламентира случаите, в които задълженият субект може да откаже предоставянето на служебна информация, ако тя (т. 1) е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). В случая търсената информация няма характер на подготвител-

⁷³ Решение № 14058/07.08.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 82 състав по административно дело № 5006/2024 г., съдия Венета Кабурова.

на такава, нито е свързана с оперативната подготовка на актовете на директора на ОДБХ - Плевен, а има самостоятелно значение, доколкото касае издадените крайни актове след извършване на проверка по подаден сигнал. Докладите и протоколите от проверки, извършвани от държавни органи, съдържат не само мнения и препоръки от страна на инспекторите, които са ги извършили, но и констатации от проверката. Именно тези констатации имат самостоятелно значение.

С решение⁷⁴ от 30 октомври 2024 г. АССГ отмени отказ на директора на ОДБХ - София-град да предостави (по заявление на Марта Георгиева, СОС) копие от окончателен доклад по случай, свързан с убийството на куче от друго куче в приюта за безстопанствени кучета в с. Горни Богров. Съдът намира, че констатациите в доклада, макар и свързани с оперативна подготовка на евентуални актове на прокуратурата, имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение на място към момента на извършване на проверките, не зависят от становищата, мненията и препоръките на други лица при издаването на евентуални крайни актове и не могат да бъдат изменени с последващи актове. Смисълът на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е да се ограничи достъпът до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и реално и съдържателно няма самостоятелно значение, защото обществото може да си я набави от издадените актове от органа. В противен случай, ако няма издаден краен акт, подготвен от такава информация и съдържащ я в себе си, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, заявителите фактически са лишени изцяло от достъп до тази информация. Предвид това съдът приема, че информацията, съдържаща се в искания доклад, не попада в приложното поле на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Като служебна обществена информация, достъпът до която е свобо-

⁷⁴ Решение № 21707/30.10.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 52 състав по административно дело № 6743/2024 г., съдия Силвия Димитрова.

ген съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ, тази информация е следвало да бъде предоставена на заявителя. Без значение е фактът, че този доклад е предоставен на Софийска градска прокуратура за нуждите на посочена прокурорска преписка. Същият отразява резултатите от извършени проверки от ОБДХ - София-град, касаещи дейността на ОП „Екоравновесие” относно приют за безстопанствени кучета в с. Горни Богров и от съдържанието му заявителят може да си състави мнение относно тяхната дейност.

С решение⁷⁵ от 6 декември 2024 г. Административен съд София-област (АССО) отмени отказ на министъра на земеделието и храните да предостави (по заявление на Вяра Младенова, гр. Елин Пелин) достъп до информация за изключването на пасища, намиращи се в землището на с. Богданлия, от слой „Постоянно затревени площи” по искане на кмета на Община Елин Пелин. Съдът приема за несъмнено, че информацията, съдържаща се във всички, посочени в точки от 1 до 5 от заявлението документи, включително и доклад РД 20-34 от 29.02.2024 год., на базата на който пасищата на Елин Пелин са изключени от слой „Постоянно затревени площи”, не представляват официална обществена информация, а представляват служебна такава по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. При това положение дори и да се възприеме тезата на ответника, че е налице хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, съгласно която достъпът до служебна обществена информация да бъде ограничен, то по аргумент от чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ забраната отпада при надделяващ обществен интерес. Законът (§1, т. 6 от ЗДОИ) презюмира, че е налице надделяващ обществен интерес при искане за разкриване на служебна обществена информация с цел повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на субект по чл. 3 от ЗДОИ и доказателствената тежест за обратното е на ответника. Доколкото в случая не е установено основание за прилагане на изключението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, оспорено-

⁷⁵ Решение № 1537/06.12.2024 г. на АССО, IX състав по административно дело № 1049/2024 г., съдия Мария Желязкова.

то решение е незаконосъобразно поради противоречието му с материалния закон и целта на същия.

Достъп до информация – достъп до документи

С решение⁷⁶ от 28 ноември 2024 г. Административен съд - Перник отмени отказ на РИОСВ - Бургас да предостави (по заявление на Елица Симеонова, „Свободна Европа“) информация за констатиранни нарушения и наложени санкции при заустване на отпадъчни води в Черно море в периода 1 януари 2022 - 15 юли 2024 г. В заявлението е посочено, че предпочитана от заявителя форма на предоставяне на исканата информация е: копия, предоставени по електронен път или на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните. Отказът на директорът на РИОСВ - Бургас е с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се получава само информация, но не и копия от документи, съответно предоставя информация за констатиранни нарушения и наложени санкции под формата на справка. Съдът намира, че исканата информация представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19, т. 2 и т. 6 от ЗООС, а именно информация за състоянието на компонентите на околната среда, за факторите по чл. 5 от ЗООС, които биха могли да замърсят или увредят околната среда и за предприетите административни мерки за ограничаването им и по своята същност е обществена информация. В случая конкретно се касае за информация свързана с компонент: води и за предприетия контрол и административни мерки, произтичащи от спазване/не-спазване на издадени разрешителни за заустване на отпадъчни води в Черно море. Поискана е информацията относно издадените актове за установяване на нарушения и наказателни постановления, констативни протоколи за текущи санкции, заповеди за налагане, спиране, възобновяване, отмяна или намаление на санкции, издадени във връзка с нарушения за заустване на отпадъчни води в Черно море. Директорите на РИОСВ съставят

⁷⁶ Решение № 2084/28.11.2024 г. на Административен съд - Перник, II състав по административно дело № 542/2024 г., съдия Слава Георгиева.

предупредителни и констативни протоколи, издават предписания, заповеди за прилагане на принудителни административни мерки и наказателни постановления, т.е. по смисъла на закона дейностите на директора на РИОСВ са контролна и административнонаказателна. Съставянето на актове за извършени административни нарушения и издаването на наказателни постановления са част от текущия и последващия контрол – чл. 157 от ЗООС. Не е спорно, че производствата по прилагане на текущи санкции и налагане на административни наказания са различни, но и в двата случая се касае за упражняване на контрол върху състоянието на околната среда и източниците на замърсяване. Следователно търсената информация „попада изцяло в понятието „административни мерки“, по смисъла на чл. 19, т. 2 от ЗООС и чл. 2, т. 3, б. „б“ от Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция). Съжденията на административния орган, че не се дължи представянето на документ влиза в пълно противоречие с цитираните разпоредби. Влиза в противоречие и с чл. 26, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, според който една от формите за предоставяне на достъп до обществена информация са копия на хартиен носител, както и с ал. 4 на чл. 26 от ЗДОИ, съгласно която административният орган е задължен да се съобрази с предпочитаната форма на достъп, която в случая е копие от посочените актове.

С решение⁷⁷ от 28 ноември 2024 г. АССГ отмени отказ на МФ да представи (по заявление на Атанас Чобанов, БЪРД) достъп до доклад от одит на дирекция „Съдебна защита“ през 2023 г. В оспореният акт ответникът е приел, че информацията в доклада представлява даване на съвет, мнение и други, предназначени да подобряват процесите на управление на риска и контрола, без вътрешният одитор да поема управленска отговорност за това и не би следвало да се разглежда като искане за достъп до

⁷⁷ Решение № 25216/28.11.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по административно дело № 6427/2024 г. , съдия Веселина Женаварова.

обществена информация по смисъла на ЗДОИ, а по-скоро за предоставяне на информация, касаеща вътрешната организация на дейността и работата на администрацията. От мотивите на оспорения акт става ясно, че констатациите, посочени в доклада, представляват преглед и изразяване на становище относно прилаганите от дирекция „Съдебна защита“ контролни дейности, във връзка с осъществяването на процесуално представителство на държавата по международни арбитражни дела за периода 2019 - юни 2023 г., както и относно плащанията към страните по делата за съответния период. Съдът намира, че тези констатации в доклада, макар и свързани с оперативна подготовка на евентуални актове на МФ, имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение на място към момента на извършване на одита, не зависят от становищата, мненията и препоръките на други лица при издаването на евентуални крайни актове и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. Смисълът на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е да се ограничи достъпът до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и реално и съдържателно няма самостоятелно значение, защото обществото може да си я набави от издадените актове от органа. В противен случай, ако няма издаден краен акт, подготвен от такава информация и съдържащ я в себе си, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, заявителите фактически са лишени изцяло от достъп до тази информация. Предвид това съдът приема, че информацията, съдържаща се в доклада по одитен ангажимент за консултиране № ОА-2317/К, относно работата на дирекция „Съдебна защита“, достъпът до която е поискан, не попада в приложното поле на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Като служебна обществена информация, достъпът до която е свободен съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ, тази информация е следвало да бъде предоставена на заявителя. Същият отразява резултатите от извършен одит, касаещ дейността на дирекция „Съдебна защита“ относно прилаганите от дирекция „Съдебна защита“ контролни дейности във връзка с осъществяването на процесуално представителство на държавата по междуна-

родни арбитражни дела за периода 2019 - юни 2023 г., както и относно плащанията към страните по делата за съответния период и от съдържанието му, заявителят може да си състави мнение относно дейността ѝ. Съгласно константната съдебна практика, искането за предоставяне на копие от документ е равносилно на искане за достъп до съдържащата се в документа информация, като в този смисъл дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация, е irrelevantно за дължимостта ѝ, ако са налице останалите предвидени в закона предпоставки за нейното предоставяне.

Търговска тайна

С Решение⁷⁸ от 11 ноември 2024 г. Административен съд - Габрово отмени отказ на секретаря на Община Севлиево да предостави (по заявление на Емилия Димитрова, „За истината“) информация за линейния график за изпълнение на строително-монтажните работи по инвестиционен проект за реконструкция и подмяна на уличните водопроводи и сградни водопроводни отклонения в централната градска част на Севлиево. Отказът е с мотив, че информацията представлявала търговска тайна по смисъла на чл. 102, ал. 1 от ЗОП. Съдът посочва, че особено съществено в случая е разпоредбата на §1, т. 5 от ДР на ЗДОИ, според която не представляват „производствена или търговска тайна“ факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, но е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ. Цитираната разпоредба, съотнесена към конкретиката на настоящия казус, налага да се приеме, че за да се приложи чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, първо трябва да е налице търговска тайна, но правопрекратяващото действие на този юридически факт по отношение на правото на достъп до обществена информация ще се прояви само ако не е налице вторият юридически факт, а именно надделяващ обществен инте-

⁷⁸ Решение № 1419/11.11.2024 г. на Административен съд - Габрово, IV състав по административно дело № 359/2024 г., съдия Галин Косев.

рес. В оспореното решение е посочено, че желаната информация от заявителката е конфиденциална по смисъла на чл. 102, ал. 1 от ЗОП. В посочената разпоредба на ЗОП е предвидена възможност всеки участник в процедура по ЗОП да посочи в заявлението си за участие или в офертата си информация, която счита за конфиденциална във връзка с наличието на търговска тайна. В ал. 2 от чл. 102 от ЗОП е предвидено, че участниците не могат да се позовават на конфиденциалност по отношение на предложенията от офертите им, които подлежат на оценка. В случая, както твърди заявителят, срокът за изпълнение на обществената поръчка по проекта „Реконструкция на улични водопроводи в централната част на гр. Севлиево” – обособени в дванадесет самостоятелни етапа, е посочен от възложителя Община Севлиево като един от двата показателя с равна тежест при крайната оценка на подадените оферти, респективно избора на изпълнител. Този факт не се оспорва или опровергава от ответника по делото. Линейният график включва последователността и продължителността на всяка от дейностите в изпълнение на договора за строително-монтажни работи и като такъв е неразделна част от срока за изпълнение на обществената поръчка, като по този начин той не може да е търговска тайна по смисъла на чл. 102, ал. 1 от ЗОП, тъй като е пряко свързан със срока за изпълнение на обществената поръчка, който подлежи на оценка.

Следствена тайна

С решение⁷⁹ от 12 март 2024 г. АССГ отмени отказ на „Българска банка за развитие” ЕАД (ББР) да предостави (по заявление на Николай Неделчев, гр. София) информация за постановлението за прекратяване на досъдебното производство, свързано с евентуално отпуснати от ББР лоши кредити в големи размери. Съдът приема за неприложимо в настоящото производство ограничението, установено в чл. 198, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), визирано от административния орган.

⁷⁹ Решение № 1615/12.03.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по административно дело № 10350/2023 г., съдия Мария Ситнилска.

Разпоредбата на чл. 198, ал. 1 от НПК се намира в Част III от НПК и се прилага единствено при наличието на образувано и висящо досъдебно производство. В случая от изявлението на задължения субект става ясно, че към момента на депозиране на заявлението за достъп до обществена информация досъдебното производство е вече приключило с постановление на Софийска градска прокуратура. В тази връзка следва да се отбележи, че чл. 198 от НПК се отнася до достъпа до „материали по разследването“, а в случая заявеният достъп е до постановление на прокурора, с което това разследване е приключило. Изисканата информация не представлява и материали по разследването по смисъла на НПК, доколкото с издаването на постановление за прекратяване на наказателното производство, отпада фигурата на „наблюдаващия прокурор“. Следователно от момента на издаване на постановлението за прекратяване на наказателното производство, няма и материали по разследването по смисъла на чл. 198, ал. 1 от НПК. Отпаднала е пречката по чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ – постановлението не представлява защитена тайна, защото не е част от материалите по разследването по конкретно досъдебно производство, защото такава няма.

С решение⁸⁰ от 7 юли 2024 г. АССГ отмени срещу отказ на Окръжна прокуратура - Бургас да предостави (по заявление на Николай Неделчев, гр. София) постановлението за прекратяване на проверка на пристанище „Росенец“ по сигнал на заявителя. Административният ръководител на Окръжна прокуратура - Бургас отказва достъп с мотив, че ЗДОИ е неприложим за подобна информация, налице е специален рег за достъп по НПК, който изключва предоставянето на информация без разрешение от съответния прокурор – чл. 198 от НПК. Съдът приема за незаконосъобразен и противоречив на смисъла и на целта на закона изводът на задължения субект, че достъпът до исканата

⁸⁰ Решение № 10699/07.07.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по административно дело № 5417/2023 г., съдия Боряна Петкова.

информация, съдържаща се Постановлението за прекратяване на производството по прокурорска преписка № 9220/2021 г., е ограничен от закона – чл. 198, ал. 1 от НПК. Съгласно тази разпоредба, материалите по разследването не могат да се разгласяват без разрешение на прокурора. В следващото изречение на ал. 1 на чл. 198 от НПК е наложена изрична забрана за разгласяване на информация, събрана чрез използване на специални разузнавателни средства, извън нейното предназначение за опазване на националната сигурност или за целите на наказателното производство. Тези ограничения и забрани обаче не стоят по отношение на актовете на органите на досъдебното производство – прокурорът и разследващите органи, какъвто акт според нормата на чл. 199, ал. 1 от НПК са постановленията. Постановлението с което се слага край на наказателното производство, съгласно чл. 243 от НПК, е акт на прокуратурата, а не материали по разследването и съответно по отношение на него е неприложимо ограничението за разгласяване, установено в чл. 198, ал. 1 от НПК – посочена като правно основание за постановения отказ за предоставяне на достъп до търсената информация. Този извод съгът обосновава и по аргумент от разпоредбата на чл. 18 от НПК, според която съгът, прокурорът и разследващите органи основават решенията си върху доказателствени материали, които те събират и проверяват лично, освен в случаите, предвидени в този кодекс. Ограничението за разпространение се простира само до материалите по разследването, а не до актовете на органите, които го извършват. Следва да се отбележи, че актът, с който се прекратява досъдебното производство, подлежи на съдебен контрол, съгласно изричната норма на чл. 243, ал. 4 от НПК. От своя страна актовете на съда са публични, което изключва тезата за ограничаване на достъпа до информацията, съдържаща се в съответния, подложен на съдебния контрол за законосъобразност, акт на прокуратурата. Основанията за прекратяване на наказателното производство са изчерпателно посочени в чл. 243, ал. 1 от НПК, включително когато прокурорът намери, че обвинението не е доказано. При това информацията, съдържаща се в мотивите на акта за прекратяване

на досъдебното производство, може да формира у гражданите мнение за дейността на прокуратурата и убеждение за начина, по който тя упражнява правомощията си. Следователно тази информация е обществена по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ и след като няма ограничения за предоставянето ѝ, е дължима. Съдът приема също, че по отношение на информацията, съдържаща се в крайните актове на прокуратурата, с които се прекратява наказателното производство, какъвто е процесният, е налице и „нагледяващ обществен интерес“ по смисъла на §1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, доколкото предоставянето ѝ ще спомогне за повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект, какъвто несъмнено е Прокуратурата на Република България.

Немотивирани откази

С решение⁸¹ от 13 май 2024 г. Административен съд - Търговище отмени отказ на Омбудсмана на Република България да предостави (по заявление на гражданско обединение „Вода за Омуртаг“) копие от писмо на заместник-кмета на Община Омуртаг до омбудсмана, свързано с проблемите по водоснабдяването в град Омуртаг. Отказът на омбудсмана е с мотив, че по силата на Правилника за организацията и дейността на омбудсмана кореспонденцията между омбудсмана и лицата, които се обръщат към него с жалби и сигнали, е неприкосновена, не подлежи на проверка и не може да бъде използвана като доказателствено средство в никакви производства. Съдът посочва, че в оспореното решение за отказ са посочени датата на издаването му и реда за обжалването му като формално са спазени и общите изисквания на чл. 59, ал.1 и ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Същото съдържа посочено правно и фактическо основание за направения с него отказ, но същите не са по ЗДОИ, а по Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. При положение, че разглеждането на заявлението се прави по реда на ЗДОИ, липсата на посочени правно и фактиче-

⁸¹ Решение № 635/13.05.2024 г. на Административен съд - Търговище, II състав по административно дело № 66/2024 г., съдия Анета Петрова.

ско основание за отказ по този закон представлява отклонение от специалното изискване към формата и съдържанието на решението за отказ, заложено в чл. 38 от ЗДОИ. Това отклонение се отразява съществено върху законосъобразността на оспореното решение, тъй като без посочено правно и фактическо основание по смисъла на ЗДОИ, не би могло да се извърши преценка за спазване на материалните разпоредби в този закон. В оспореното решение не е посочена нито една от хипотезите, визирани в специалната норма на чл. 37, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от ЗДОИ, които регламентират основанията за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. В този смисъл липсва обосноваване с наличие на основания по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, както и с доближаващата се смислово до посоченото фактическо основание, но не съвпадаща със същото хипотеза на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ (когато достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес). В настоящия случай не са налице данни, сочещи такова трето лице, чиито интереси биха били засегнати с предоставяне на исканата информация, поради което и не са били предприети действия от органа по искане на съгласие от същото за предоставяне на достъп. Визираното в оспореното решение правно и фактическо основание категорично не е сред посочените в ЗДОИ основания за отказ. Същото произтича от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, който макар и да е одобрен с решение на Народното събрание, представлява нормативен акт от по-ниска степен в сравнение със ЗДОИ и съгласно правилата на Закона за нормативните актове нормативният акт от по-ниска степен трябва да съответства на другите нормативни актове от по-висока степен (чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове). Следователно при положение че ЗДОИ предвижда специални изчерпателно регламентирани основания за отказ за достъп до обществена информация, не може позоваването на норма от правилник да представлява достатъчно и самостоятелно основание, различно от тези по ЗДОИ, за такъв отказ. Ето защо съдът намира, че оспореното решение не съответства на специалните изиск-

вания за форма и съдържание по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ, при което е налице отменителното основание по чл. 146, т. 2 от АПК.

С решение⁸² от 11 юли 2024 г. АССГ отмени отказ на Изпълнителната агенция по околна среда да предостави (по заявление на сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“) копие от проект на доклад с резултати от извършен преглед на площадките на пунктовете за мониторинг (ръчни и автоматични) от националната система за мониторинг на качеството на въздуха, предаващи данни в реално време и информация за две автоматични измервателни станции (АИС) – АИС „Младост“ и АИС „Павлово“. Изпълнителната агенция по околна среда отказва с мотив, че докладът е в процес на допълване. Съдът намира, че в конкретния случай е приложим ЗООС. В него се съдържа легално определение за информация за околната среда. Информация за околната среда е наличната първична информация, наличната предварително обработена информация и нарочно обработена информация в писмена, визуална, аудио-, електронна или в друга материална форма относно състоянието на атмосферния въздух, атмосферата, водите, почвата, земните недра, ландшафтът, природните обекти, минералното разнообразие, биологичното разнообразие и неговите елементи и взаимодействието между тях, факторите, които замърсяват или увреждат околната среда, както и дейностите и/или мерките, включително административните мерки, международни договори, политика, законодателство, включително доклади за прилагане на законодателството в областта на околната среда, планове и програми, които оказват или са в състояние да оказват въздействие върху компонентите на околната среда, състоянието на човешкото здраве и безопасността на хората, доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на компонентите на околната среда, обекти на културно-историческото наследство, сгради и съоръжения, доколкото те са или могат

⁸² Решение № 11679/11.07.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 77 състав по административно дело № 4677/2024 г., съдия Евгения Баева.

да бъдат засегнати от състоянието на компонентите на околната среда или чрез тези компоненти, анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, емисии, зауствания и други вредни въздействия върху околната среда. Съобразно разпоредбата на чл. 17 от ЗООС всеки има право на достъп до наличната информация за околната среда, без да е необходимо да доказва конкретен правен интерес. Правото на информация, разгледано в контекста на основното право на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда, прокламирано в чл. 55 от Конституцията на Република България, може да бъде ограничено само в случаите на чл. 20, ал. 1, т. 1-6 от ЗООС. В случая, за да постанови обжалвания отказ да предостави доклада, административният орган не се е позовал на някой от фактическите състави от приложимата правна норма, а е посочил, че докладът се допълва. С оглед на това съдът намира, че решението в тази част е незаконосъобразно, като постановено при допуснато съществено процесуално нарушение. Уведомяването, че докладът се допълва, не представлява мотив по същество. Органът е бил длъжен да предостави доклада със съдържанието, което същият има към момента на произнасянето.

С решение⁸³ от 16 септември 2024 г. Административен съд - Разград отмени отказ на ОДБХ - София-град да предостави (по заявление на Радмила Ковачева, гр. Исперих) информация за резултатите от извършена проверка по сигнал на заявителката. Съдът посочва, че неправилно административният орган е отрекъл правото на жалбоподателката да получи исканата информация. Законодателят не изключва подателите на сигнали от кръга на лицата, които могат да получат обществена информация по реда на ЗДОИ. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за

⁸³ Решение № 677/16.09.2024 г. на Административен съд - Разград, I състав по административно дело № 155/2024 г., съдия Светла Робева.

търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Търсената информация би дала възможност на заявителята да си състави мнение за дейността на ОБДХ - София-град по осъществяване на официалния контрол, следователно тя е обществена по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ. Правото да се получава обществена информация гарантира осведомеността на гражданите за протичащите обществени процеси, включително за мерките, които в рамките на осъществявания официален контрол компетентните органи предприемат за здравеопазването и хуманно отношение към животните.

С решение⁸⁴ от 27 ноември 2024 г. Административен съд - Велико Търново отмени отказ на кмета на Свищов да предостави (по заявление на Весела Николаева, гр. Велико Търново) информация, свързана с бюджета на Община Свищов за културни прояви в периода 2021-2024 г. Мотивът за отказ е, че след като заявителят е с постоянен адрес извън Община Свищов и няма имуществено в тази община, то той няма правен интерес от искането. Съдът приема за основателно възражението на жалбоподателята за липсата на основание за отказ от обществена информация. За разлика от оспорването на индивидуални и общи административни актове, където наличието на правен интерес е основание за допустимост на съдебното обжалване, достъпът до обществена информация не е обусловен от пряк и личен интерес на молителя. В ЗДОИ липсва изричен текст, който да предвижда изискване за правен или друг интерес на молителя като условие за допустимост на искането и за предоставяне на обществената информация. Напротив, общият принцип е, че всеки обществен орган работи прозрачно и при спазване на закона. Всеки обществен орган публикува част от създадената информация. Всеки обществен орган е длъжен при поискване на предостави създадена или налична при него обществена информация. Ограниченията на това задължение на административния орган са изрично посочени и те са свързани

⁸⁴ Решение № 3684/27.11.2024 г. на Административен съд - Велико Търново, X състав по административно дело № 711/2024 г., съдия Ивелина Янева.

със защита на личните данни на трети лица. След като в закона не е предвидено ограничаване на правото на гражданите до достъп до обществена информация, съобразно тяхното местоживеене, право на собственост или най-общо правен интерес, то в нарушение на материалния закон административният орган приема за необходимо условие за предоставяне на исканата обществена информация наличието на правен интерес. Както цитира и процесуалния представител на жалбоподателката, въпросът за необходимостта или липсата на правен интерес у молителя е разрешен от Конституционния съд в Решение № 7/1996 г. Трайната съдебна практика по въпросите за достъпа до обществена информация приема, че всеки има правен интерес да се запознае с работата на публичните органи и този правен интерес се презюмира. В конкретния случай в нарушение на материалния закон е отказано предоставянето на обществена информация.

С решение⁸⁵ от 18 декември 2024 г. АССГ отмени отказ на директора на ОДБХ - София-град да предостави (по заявление на Марта Георгиева, СОС) списъците на обезпаразитени и ваксинирани кучета, въведени във Ветеринарната информационна система (ВетИС) от управителите на ветеринарни клиники. Отказът е с мотиви, че информацията не е обществена и представлява професионална тайна. Съдът посочва, че в случая административният орган е изследвал предпоставките по смисъла на чл. 37, ал. 1 и чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, като се е мотивирал с приложението на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ – търсената информация има характер на друга защитена тайна, предвидена със закон. Този извод е изцяло неправилен и несъответен на ЗДОИ. В конкретния случай административният орган се е позовал на нормите на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ във връзка с чл. 22 от Закона за управление на агрохранителната верига, във връзка с чл. 8 от Регламент (ЕС) 2017/625 относно официалния контрол. Безспорно осъществяваната от БАБХ, респективно

⁸⁵ Решение № 27533/18.12.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по административно дело № 9255/2024 г., съдия Мария Ситнилка.

нейните териториални структури дейност по Наредба № 4 от 01.02.2021 г. за прилагане на Националната програма за овладяване популацията на безстопанствените кучета на територията на Република България и за процедурите по нейното изпълнение, механизма на финансиране и отчетност осъществява официален контрол по отношение на ветеринарномедицинската дейност и в частност – тази по отношение на безстопанствените кучета. Заявеният със заявлението достъп се отнася до списъците по чл. 20 от Наредба № 4/01.02.2021 г. По силата на визираната норма управителите на ветеринарномедицинските заведения представят в съответната ОДБХ списък с идентификационните номера на кастрираните, обезпаразитените, ваксинираните, идентифицирани и въведени във ВетИС безстопанствени кучета в срок до 15 декември на текущата година. След проверка във ВетИС за съответствие на данните със списъка, ОДБХ изготвя справка за идентифицирани и въведени във ВетИС безстопанствени кучета и заедно със списъка я предоставя на съответната община. В тази връзка следва да се отбележи неправилността на мотивите на административния орган, свързани с ограничаване на достъпа до системата ВетИС. Както вече бе посочено, заявеният достъп се отнася не до самата система ВетИС, а до списъците представени от управителите на ветеринарномедицинските заведения на ОДБХ. Административният орган е мотивирал отказа си с констатацията, че търсената информация представлява професионална тайна. Липсва конкретика обаче по какъв начин разкриването ѝ би застрашило целта на контрола, защитата на нечии търговски интереси или правната защита. Не са посочени причини, поради които да не може да предостави достъп до търсената информация. Липсата на мотиви в тази насока възпрепятстват упражняване на съдебен контрол за законосъобразност на оспорения отказ. В тази насока следва да се отбележи, че съгласно чл. 20 от Наредба № 4/01.02.2021 г. списъците следва да съдържат единствено идентификационните номера на кастрираните, обезпаразитените, ваксинираните, идентифицирани и въведени във ВетИС безстопанствени кучета от конкретната ветеринарномедицинска служба. Т.е. в

тях не се съдържа каквато и да било информация относно целта на осъществения контрол, защита на търговски интереси или правна защита.

Мълчаливите откази

С решение⁸⁶ от 2 февруари 2024 г. АССГ отмени мълчалив отказ на изпълнителния директор на „Софекострой“ ЕАД да предостави (по заявление на Анина Сантова, в. „Капитал“) информация за изплатени суми за външни услуги от общинското дружество за 2022 г., съдържаща имената на фирмите и изплатените към тях суми и договорите за наем на техника, които е сключвало дружеството през 2022 г. Съдът посочва, че при депозирано заявление, което отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, органът е длъжен да се произнесе 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 от изпълнителния директор на „Софекострой“ ЕАД, което бездействие на органа 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. По ЗДОИ не е предвидена възможност за мълчалив отказ по направено искане за предоставяне на достъп до обществена информация, доколкото нормата на чл. 38 от ЗДОИ предвижда като форма на отказ писмено решение с конкретно посочени реквизити.

С решение⁸⁷ от 12 юли 2024 г. Административен съд - Пазарджик обяви за нищожен мълчалив отказ на директора на ГДИН да предостави (по заявление на Синдиката на служителите в затворите в България) информация за конкретните съдебни решения, по които са били обжалвани наказателни постановления за нарушения на ЗОП, извършени от директора и служители

⁸⁶ Решение № 769/02.02.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 82 състав по административно дело № 10003/2023 г., съдия Венета Кабурова.

⁸⁷ Решение № 2754/12.07.2024 г. на Административен съд - Пазарджик, V състав по административно дело № 31682024 г., съдия Георги Вигев.

на ГДИН. Съдът посочва, че мълчаливият отказ е постановен в пряко противоречие с Решение № 383/30.01.2024 г., постановено по административно дело № 1071/2023 г. на Административен съд - Пазарджик, тъй като съдът изрично е задължил ответника да се произнесе мотивирано по всеки един от пунктовете на заявлението. Ответникът изобщо не се е произнесъл по пункт т. 2, изречение 2 от заявлението, постановявайки оспорения мълчалив отказ. Затова същият е нищожен на основание разпоредбата на чл. 177, ал. 2 от АПК, която предвижда следното: „актове и действия на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда, са нищожни. Всеки заинтересован може винаги да се позове на нищожността или да поиска от съда да я обяви”. Безспорно постановяването в случая на мълчалив отказ при изрично поставено задължение от съда за изрично мотивирано произнасяне представлява акт, извършен „в противоречие с влязло в сила решение на съда”, поради което отказът е нищожен. Ирелевантни са възраженията на ответника, свързани със становището му, че законът не създава задължение за него да създава, събира и съхранява персонална информация по т. 2, изречение 2 от заявлението на жалбоподателя. Затова съдът следва да прогласи нищожността на мълчаливия отказ и отново да върне преписката на ответника за ново произнасяне, със задължителното указание да изпълни вече даденото му с Решение № 383/30.01.2024 г., постановено по административно дело № 1071/2023 г. на Административен съд - Пазарджик, указание за изрично произнасяне. Тоест след прогласяване нищожността на оспорения мълчалив отказ и получаване на преписката, главният директор на ГДИН следва в 14-дневен срок да се произнесе изрично и мотивирано по т. 2, изречение 2 от подаденото от жалбоподателя заявление за достъп до обществена информация, като посочи фактическите и правни основания за отказа/съответно за предоставяне на поисканата информация в тази ѝ част, а именно, относно посочване за периода от 01.08.2019 г. до 25.09.2023 г. на сигналите на съдебните решения, постановени от съдебните инстанции (първа и втора), по които окончателно са потвърдени наказателни постановления, издадени от директора на АДФИ,

с които персонално в качеството на публичен възложител на главния директор на ГДИН са наложени административни наказания – глоби.

С решение⁸⁸ от 2 август 2024 г. АССГ отмени мълчалив отказ на КПК и КОНПИ да предоставят (по заявление на Мирела Веселинова, в. „Капитал“) информация за размера на основните и брутните заплати на председателя и членовете на КПК и КОНПИ, както и информация за това има ли дублиране на възнаграждения за изпълняваните функции в две комисии. Съдът приема, че мълчаливият отказ по заявление за достъп до обществена информация е незаконосъобразен. Единствената призната от закона възможност за процедуране е задълженият субект да постанови изричен акт в срока по чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ – с решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация.

Оставяне на заявление без разглеждане

С решение⁸⁹ от 27 ноември 2024 г. АССГ отмени втори отказ на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД да предостави (по заявление на Николай Неделчев, гр. София) информация за това коя адвокатската кантора осигурява правна помощ на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД, има ли санкционирани или уволнени служители, извършвани ли са проверки от АДФИ или СП и какви са резултатите от тях по случая с изнесените в публичното пространство данни за нанесена бюджетна щета в размер на общо над 150 милиона лева чрез действия и бездействия на „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД. След спечелването на дело срещу първия отказ да бъде предоставена тази информация и връщането на преписката на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД за ново произнасяне по заявлението, директорът на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД уведомява заявителя, че следва да уточни предмета на исканата информация, което заявителят прави в срок, но въпреки това директорът на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД ос-

⁸⁸ Решение № 13787/02.08.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по административно дело № 4872/2024 г., съдия Красимира Милачкова.

⁸⁹ Решение № 25035/27.11.2024 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по административно дело № 8918/2024 г., съдия Веселина Женаварова.

тавя заявлението без разглеждане като приема, че указанията за уточняване на предмета на заявлението не са изпълнени. Съдът приема, че не е налице хипотезата за оставяне на заявление без разглеждане по чл. 29, ал. 2 от ЗДОИ, предвиждащ такава възможност само в случаите, когато заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни от получаване на уведомлението за конкретизиране на искането. В настоящия казус още с първоначалното заявление молителят е уточнил предмета на исканата информация – данни относно евентуално наказани служители; данни за проверки и ако са извършени такива от Министерство на енергетиката, АДФИ, СП – резултатите от тях; данни за погаден сигнал до прокуратурата, ако има такъв, във връзка с извънсъдебна спогодба между АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД, от една страна, и фирми на Христо Ковачки, от друга. От изложеното се налага категоричен извод, че отказът на изпълнителния директор на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД да разгледа по същество отправеното до него заявление за достъп до обществена информация е постановен в нарушение на материалния закон, поради което следва да бъде отменен.

7. ИСТОРИИТЕ ЗАД НЯКОИ ОТ СЛУЧАИТЕ И ДЕЛАТА НА ПДИ

Достъпът до информация не е самоцел. В тази част от доклада ще се спрем на някои от по-малко отразените в медиите случаи на ПДИ от предходната година, като ги сложим в контекста на по-широките проблеми, които гражданите искат да решат.

Пасищата на село Богданлия

В село Богданлия, Община Елин Пелин, местните жители се борят срещу незаконно предвижданото застрояване на 200 декара от селските пасища, с което площта на застроените земи би скочила двукратно.

През януари 2024 г. Общинският съвет на Елин Пелин решава да бъдат извадени от специализирания слой постоянно затревени площи 200 декара пасища от землището на селото и дава предварително съгласие за промяна на предназначението им. За същите пасища има действащ договор с фермата в селото, най-голямата в общината и единствена в района. Предвиждана е и промяна в общия устройствен план за разширяване на строителните граници на селото в тази територия, почти двукратно на площта на селото. Според жителите целта е тези земи да бъдат продадени на строителни предприемачи с цел застрояване. Тези пасища обаче попадат в заливната тераса на реката, където строителството е забранено от Закона за водите.⁹⁰

Има съмнения, че общината е твърдяла неверни или неточни факти пред Министерството на земеделието и храните в документацията за 2024 г., когато предназначението на площите

⁹⁰ Василева, Н. „Жители на с. Богданлия оспорват решение на Община Елин Пелин да застрои 200 декара пасища от землището на селото“, БТА, 23.01.2025 г., <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/819750-zhiteli-na-s-bogdanliya-ospovat-reshenie-na-obshtina-elin-pelin-da-zastroi-200>

е било променено. Тези съмнения се подчертават и от факта, че за следващата година министърът открива, че същите земи трябва да се върнат обратно в слоя „постоянно затревени площи”. Вяра Младенова от инициативния комитет на жителите поиска достъп от министъра на земеделието и храните до документацията, подадена от кмета на Елин Пелин. Първоначално органът на централната изпълнителна власт отказва достъп до документите, защото били подготвителни и нямали самостоятелно значение, и препраща искането за информация до кмета на Елин Пелин в частта, в която се искат заявленията, изпратени от общината до министерството. Този отказ бе оспорен с помощта на ПДИ. Междувременно кметът също не предостави достъп.

Административен съд София-област постанови, че е налице надделяващ обществен интерес за разкриване на исканата служебната обществена информация. Предоставянето на достъп ще повиши прозрачността и отчетността в дейността на министерството, а що се отнася до препращането на част от въпросите до кмета на Елин Пелин – то е било ненужно, при положение, че исканите документи се съхраняват от министъра на земеделието и храните.⁹¹

Историята обаче продължава, тъй като жителите на с. Богданлия успоредно с тези усилия са искали неколккратно от кмета на Елин Пелин да свика общо събрание на населението по Закона за прякото участие на гражданите. На тези искания отново получават отказ, но след успешно оспорване на един от тях, стигат до решение на съда, че кметът е длъжен да назначи общо събрание. В резултат е свикано такова⁹² с въпроси за решаване:

⁹¹ Решение № 1537/06.12.2024 г. на Административен съд София-област, IX състав, по административно дело № 1049/2024 г., http://store.aip-bg.org/court/cases/2024/AS_Sofia_oblast_-_Reshenie_1537.pdf

⁹² СЪОБЩЕНИЕ ЗА СВИКВАНЕ НА ОБЩО СЪБРАНИЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО НА СЕЛО БОГДАНЛИЯ, ОБЩИНА ЕЛИН ПЕЛИН, гр. Елин Пелин, 21.02.2025 г., Община Елин Пелин, <https://elinpelin.org/currentNews-10863-content.html>

1. Предприемане на необходимите действия от кмета на общината, чрез искане до Министерството на земеделието и храните, за връщане в регистъра на специализирания слой „Постоянно затревени площи“ на следните пасища на с. Богданлия – поземлен имот с идентификатор № 04604.37.170, 04604.43.193, 04604.38.174 по Кадастрална карта и кадастрални регистри на с. Богданлия.
2. Предприемане на необходимите действия от кмета на общината, като възложител на проекта, да се извърши корекция на предварителния проект на Общ устройствен план на Община Елин Пелин за изключване на пасищата с идентификатор № 04604.37.170, 04604.43.193, 04604.38.174 по Кадастрална карта и кадастрални регистри на с. Богданлия от строителните граници на населеното място.”

Около 50 човека от селото гласуват с „Да“ и на двата въпроса, против за само двама.⁹³ Общото събрание приема решението и сега кметът трябва да го изпълни.

Трудно може да се раздели само кампанията по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от общото усилие на гражданите да защитят селото си. Не случайно те подчертават и двете си спечелени дела, едно от които е по ЗДОИ, за да мотивират съседите и да привлекат вниманието на медиите към случая си. Успешното съвместно използване на различните механизми за натиск и доказване на правотата е гаранция за успешната им кампания.

Грижи за безстопанствените кучета

Множество граждани от цяла България с години се борят за правата на изоставените домашни любимци и техните потомства, иначе казано – безстопанствените кучета. И през тази година в ПДИ помагахме в различни казуси и дела, с които се

⁹³ ОБЯВЛЕНИЕ за гласуваните решения от проведеното Общо събрание на населението на с. Богданлия на 16.03.2025 г., както и Протокол по чл. 62 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Община Елин Пелин, <https://elinpelin.bg/currentNews-10973-content.html>

искаше достъп до информация за справяне с популацията на тези приятели на човека. Съдът редовно постановяваше, че достъп трябва да бъде предоставен до данни за залавянето и третирането на отделни кучета, включително до данни за екипа, които биха показали дали е присъствал ветеринар, както изисква законът,⁹⁴ както и до списъците на обезпаразитени и ваксинирани кучета, въведени във Ветеринарната информационна система,⁹⁵ също така до доклада, отразяващ резултатите от извършени проверки от Областна дирекция по безопасност на храните - София-град, касаещи дейността на общинско предприятие „Екоравновесие“ относно приют за безстопанствени кучета в с. Горни Богров,⁹⁶ до резултатите от официалния контрол, осъществен по отношение на ветеринарна клиника в София,⁹⁷ до дейностите и изплатените суми на частна фондация, поела от общината изпълнението на политиката по овладяването на популацията, и др. Всъщност това е само малка извадка от многото примери за предизвикателствата в тази сфера. Общата картина е трудно да се обхване, но, както казва народът: „капка по капка – вир става“, и активистите постепенно постигат успехи.

Един пример защо са важни усилията и какви са разумните мерки за овладяването на популацията на безстопанствени кучета е разказан скоро от общинския съветник Марта Георгиева:

„Най-сетне се случи! Няколко години след приемането на моите предложения (благодаря на колегите за подкрепата!) към На-

⁹⁴ Решение № 4000/06.02.2025 г. на Административен съд София-град, Второ отделение, 33 състав, по административно дело № 9338/2024 г., https://store.aip-bg.org/newsletter/254/Reshenie_ASSG_Marta_Georgieva_v_SO.pdf

⁹⁵ Решение № 27533/18.12.2024 г. на Административен съд София-град, Второ отделение, 56 състав, по административно дело № 9255/2024 г., https://store.aip-bg.org/newsletter/252/04_Reshenie_ASSG_Marta_Georgieva_v_ODBH_Sofia.pdf

⁹⁶ Решение № 21707/30.10.2024 г. на Административен съд София-град, Второ отделение, 52 състав, по административно дело № 6743/2024 г., https://store.aip-bg.org/newsletter/250/Reshenie_ASSG_Marta_Georgieva_v_ODBH_Sofia_city.pdf

⁹⁷ Решение № 677/16.09.2024 г. на Административен съд - Разград, I състав, по административно дело № 155/2024 г. http://store.aip-bg.org/newsletter/249/Reshenie_AS_Razgrad_Radmila_Kovacheva_v_ODBH_Sofia_city.pdf

регбата за поставяне на къщички за кучета и котки, кметът на София изпрати писмо до всички районни кметове да бъдат активни за координиране поставянето на убежища и да не усложняват излишно процедурата!

Засега, все още, къщичките се закупуват със собствени средства от загрижени граждани, но и районната община би могла да го прави. Най-малкото ще има нагнис, че животните са под защита на закона.

Най-същественото в писмото е, че се информират всички нови и стари кметове на райони, че единственият начин да няма животни без дом, и според Световната здравна организация, и според Българската академия на науките, целият научен и практичен опит в света, е да се кастрират (ваксинират, обезпаразитяват) и да се връщат по местообитание!

През това време задача на общината е да проконтролира отглеждането и развъждането на домашните животни, за да може бездомната популация сама да си отиде с последните възрастни животни.

А дотогава кварталното куче е полезно и трябва да е защитено, то ни пази от разпространението на болести (ваксина) и от възникването на нова и нова популация чрез освобождаване на ниша.

Котките също могат да станат по-малко и по-нестрадащи като се кастрират и маркират.⁹⁸

Поставяне на станции за измерване на качеството на атмосферния въздух

Ясно е, че София и други големи и малки градове в България страдат от нечист въздух. Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) изгражда и управлява Националната система за

⁹⁸ Марта Георгиева, Фейсбук, 30.05.2025, <https://www.facebook.com/marta.georgieva.1/posts/pfbid0QbyVi8eSfpL1M15RaCquxBb7Gcy4rjRDr6WcbEbqz3HQaSDsQQ5EydLKEcABJkvHI>

мониторинг на качеството на атмосферния въздух под контрола на министъра на околната среда и водите. В столицата са разположени няколко и различни по вид измервателни станции, които трябва да засичат както различните периоди и места на замърсяване, така и да дават представа за различните източници. Когато обаче се окаже, че местата на станциите се сменят и станцията от вероятно много силно замърсеното от автомобилен трафик място – Орлов мост – се премести в далеч не толкова натоварен район, се поражда въпросите кой и как решава къде и какво измервателната станция да мери.

Със заявление от пролетта на 2024 г. сдружение „За Земята – достъп до правосъдие“ поискат от ИАОС копие от проект на доклад с резултати от извършен преглед на площадките на пунктовете за мониторинг (ръчни и автоматични) от националната система за мониторинг на качеството на въздуха, предаващи данни в реално време, и информация за две автоматични измервателни станции (АИС) – АИС „Младост“ и АИС „Павлово“. Със заявлението са отправени и 6 въпроса относно изготвения от ИАОС проект на доклад. Заг това заявление се крият въпросите: как назначената комисия или работна група е свършила работата си по оценка на разположението на станциите?; как е измерила задължителни отстояния от бордюра или близка сграда, за които има съмнения, че съществуват само на хартия?; какви са съветите за разполагане на станциите; и защо този доклад, въпреки че е изготвен, вече две години не вижда крайно оформяне и бял свят? Съдът прие, че достъпът не може да бъде ограничен и информацията трябва да бъде предоставена.⁹⁹

В резултат от делото ИАОС предостави извадка от скрития доклад. По-важното обаче е, че активистите от „За Земята“

⁹⁹ Решение № 11679/11.07.2024 г. на Административен съд София-град, Второ отделение, 77 състав, по административно дело № 4677/2024 г., https://store.aip-bg.org/newsletter/247/Reshenie_ASSG_Za_zemyata_v_IAOS.pdf

използваха натрупаната информация, за да обърнат специално внимание на институциите и обществото:

„Замърсяването от трафика в столицата е подценявано повече от десетилетие. Добрите намерения от последните месеци да се отстранят препятствията пред създаването на база за точни и реалистични измервания в тази посока обаче тръгнаха в неправилната посока с възможен катастрофален изход. В основата на проблема е неправилно прехвърляне на отговорността за определяне на новите местоположения за пунктовете за измерване на замърсяването от трафика, която ИАОС се опитва да вмени на Столична община.

Изборът на локациите на официалните измервателни станции се прави въз основа на експертен анализ, но предполага вземане на управленско решение, особено в случаите, когато няколко площадки отговарят на изискванията за разполагане. По своята правна същност този административен акт засяга правото на благоприятна околна среда съгласно чл. 55 от Конституцията на Република България. Предвид това, министърът на околната среда и водите следва да определи местоположението на пунктовете за мониторинг, спазвайки принципите на прозрачност и своевременно включване на заинтересованата общественост. Съществуват обективни причини за това и те са доста важни, за да сме сигурни, че ще разполагаме най-после с коректни данни за замърсяването от трафика в София”¹⁰⁰ – се казва в позицията на организацията.

Подобрения в системата за мониторинг на качеството на въздуха предстоят, но благодарение на гражданския активизъм има повече яснота относно механизма на решаване и съответно по-високи изисквания за отчетност и гражданско участие.

¹⁰⁰ ПОЗИЦИЯ относно процедурата по избор на местоположение на пунктове за измерване на качеството на атмосферния въздух в София, „За Земята”, <https://www.zazemiata.org/resources/position-legal-process-choosing-locations-pm/>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Търсена информация

Приложение 2

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

Коректор

Катерина Коцева

Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

Издава

”Програма достъп до информация”

бул. „Васил Левски” 76, ет.3, ап.3

1142 София

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

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

Цели

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

Дейности

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

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

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

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

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

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

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