
СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2026

Този доклад се издава в рамките на проект „Достъпът до информация като гаранция за демокрацията“ с финансовата подкрепа на „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.

**AMERICA FOR
BULGARIA
FOUNDATION**

ФОНДАЦИЯ АМЕРИКА ЗА БЪЛГАРИЯ



**ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**

Състоянието на достъпа до информация в България 2025

Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2026

© Авторски колектив:

д-р Гергана Жулева

Александър Кашъмов

Кирил Терзийски

Стефан Ангелов

© Коректор: Катерина Коцева

© Дизайн: Филип Марковски

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

ISSN 1314-0515 (online)

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	3
1. УВОД.....	7
2. ПРЕПОРЪКИ.....	12
3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ.....	16
4. АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ	39
4.1. Резултати от оценката на активната прозрачност 2026 г.....	39
4.2. Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2026 г.....	54
4.3. Получени и неполучени отговори в Проучването на активната прозрачност 2026	63
5. ПРАВНА ПОМОЩ.....	68
6. СЪДЕБНИ ДЕЛА.....	71
7. ИСТОРИИ ЗАД НЯКОИ ОТ СЛУЧАИТЕ НА ПДИ	98

Приложения:

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

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

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

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

[Приложение 5](#) – Търсена информация

[Приложение 6](#) – Съдебни дела 2025 – анотации

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АД – Акционерно дружество

АЕЦ – Атомна електроцентрала

АМ „Хемус“ – Автомагистрала „Хемус“

АПИ – Агенция „Пътна инфраструктура“

АПК – Административнопроцесуален кодекс

АССГ – Административен съд София - град

АУАН – Акт за установяване на административно нарушение

БАБХ – Българска агенция за безопасност на храните

ВАС – Върховен административен съд

ВиК – Плевен ООД – Дружество с ограничена отговорност

"Водоснабдяване и канализация" ООД - Плевен

ВиК – Търговище ООД – Дружество с ограничена отговорност

"Водоснабдяване и канализация" ООД - Търговище

ВиК – Шумен ООД – Дружество с ограничена отговорност

"Водоснабдяване и канализация" ООД - Шумен

ВЕЦ – Водоелектрическа централа

ВКП – Върховна касационна прокуратура

ГПК – Граждански процесуален кодекс

ДАНС – Държавна агенция „Национална сигурност“

ДВ – Държавен вестник

ДМС – Допълнителен материален стимул

ДНСК – Дирекция за национален строителен контрол

ДР – Допълнителни разпоредби

ЕАД – Еднолично акционерно дружество

ЕООД – Еднолично дружество с ограничена отговорност

ЕС – Европейски съюз

ЕСПЧ – Европейски съд по правата на човека

ЗАНН – Закона за административните нарушения и наказания

ЗДОИ – Закон за достъп до обществена информация

ЗЕС – Законът за електронните съобщения

ЗЗКИ – Закон за защита на класифицираната информация

ЗЗЛД – Закон за защита на личните данни

ЗИД – Закон за изменение и допълнение

ЗОДОВ – Закон за отговорността на държаната и общините за вреди

ЗПК – Закон за противодействие на корупцията

ЗППИ – Законът за прозрачност при представителство на интереси

ЗСВ – Закон за съдебната власт

ЗСРС – Закон за специалните разузнавателни средства

ЗУТ – Закон за устройство на територията

ЗХУ – Закон за хората с увреждания

ЗЮЛНЦ – [Закон за юридическите лица с нестопанска цел](#)

ИАОС – Изпълнителна агенция по околната среда

ИБСС – Инспекторат към Висшия съдебен съвет

ИСПА – Инструмент за структурни политики за присъединяване

ПП ИТН – Политическа партия „Има такъв народ“

КЕП – Квалифициран електронен подпис

КНСБ – Конфедерация на независимите синдикати в България

КОНПИ – Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество

КПК – [Комисия за противодействие на корупцията](#)

КПКОНПИ – Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество

КРБ – Конституция на Република България
КТ „Подкрепа“ – Конфедерация на труда "Подкрепа"
МВР – Министерство на вътрешните работи
МЗХ – Министерство на земеделието и храните
МК – Министерство на културата
МП – Министерство на правосъдието
МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МТСП – Министерство на труда и социалната политика
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса
НИП – Национален институт на правосъдието
НП – Наказателно постановление
НПК – Наказателно-процесуален кодекс
НПО – Неправителствени организации
НС – Народно събрание
ОДМВР – Областна дирекция на вътрешните работи
ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООД – Дружество с ограничена отговорност
ОП – Общинско предприятие
ПДИ – Програма достъп до информация
ПП – Политическа партия
ПП ДПС – Политическа партия „Движение за права и свободи“
ПРБ – Прокуратура на Република България
ПСОВ – Пречиствателна станция за отпадъчни води
РИОСВ – Регионална инспекция по околната среда и водите
РПИП – Регионално прединвестиционно проучване
РУО – Регионално управление на образованието

САС – Софийски апелативен съд

СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД – Еднолично акционерно дружество
Специализирана болница за активно лечение по акушерство и
гинекология „Майчин дом“

СГП – Софийска градска прокуратура

СО – Столична община

СОС – Столичен общински съвет

СЕСИИ – Специализирания експертен съвет по изобразителни изкуства

ТЕЦ – Топлоелектрическа централа

ЦГМ – Център за градска мобилност

1. УВОД

Представяме на вниманието на читателите двадесет и шестия годишен доклад за състоянието на достъпа до информация в България. За повече от четвърт век Законът за достъп до обществена информация се превърна в използвано средство за повишаване на знанието как ни управляват, натиск върху институциите, ефективно гражданско участие, събиране на данни с цел проучвания, анализ и визуализации, разкриване на нередности и корупция, журналистически разследвания. Граждани, журналисти, неправителствени организации и бизнес преглеждат интернет страниците на институциите и подават заявления. Администрацията и институциите функционират с неизменния сегмент „достъп до обществена информация“ в ежедневната си работа, а съдиите познават все по-добре тази тематика и чертаят граници между правото на достъп и неговите ограничения.

През изминалата 2025 г. политическата нестабилност продължи, въпреки избраното редовно правителство, което управлява почти през целия период. Липсваше единно разбиране за развиването на достъпа до информация и прозрачността, гарантирането на свободата на словото, липсваше и визия за решаване и на наболелите проблеми в сферите съдебна реформа, борба с корупцията, защита на гражданските свободи. Очаквани реформи не се случиха, но пък неочаквани нормотворчески инициативи ограничиха правата и дължимата прозрачност и отчетност. Редуваха се успешни и неуспешни опити за посегателства спрямо правото на достъп до информация и свободата на словото. Някои успяха, като ограничаването на достъпа до документи от имотния регистър, а други не, като наказателната отговорност за разпространяване на информация за „личния живот“.

Международният контекст е неясен, в условията на две мащабни войни недалече от нас. Кремълската пропаганда заедно с инцидентните акции за борба с нея, липсата на единна и категорична подкрепа в цивилизования свят на ценностите на правовата държава, демокрацията и защитата на основните права не се отразяват стимулиращо за поставените от младите и активните български граждани цели за прозрачно и честно управление, ефективна борба с

нерегламентираните влияния в институциите и свободно от неоправдани тежести развитие на пазарната икономика.

Въпреки този национален и международен контекст, хората ползват правото на достъп до информация като средство да скъсат дистанцията. Доверието в ЗДОИ се илюстрира от активното подаване на заявления, които през 2025 г. са били над 18 000, независимо от големия обем обявени в интернет страниците на държавните органи документи и информация. Администрацията познава в по-голяма степен отпреди закона и се старее да изпълнява задълженията си по него, но в условията на нарастващо търсене на информация се нуждае от капацитет и особено – от обучения, за да го прилага по-добре, същевременно пестейки време и усилия за това.

Съдилищата правораздават по закона в условията на лесен и евтин достъп до правосъдие, като делата се решават бързо в една инстанция. Същевременно броят им е разумно умерен в сравнение с правните спорове по други закони, което показва добра степен на доверие на гражданите и администрацията. Успехът на заявителите в съда, пълен или частичен, е 74% за 2025 г. и свидетелства както за добрата подготвеност на съдиите и формираната последователна и предвидима практика, така и за нуждата на администрацията от подкрепа за по-добрата ѝ работа по ЗДОИ.

На фона на тази относително положителна картина във Върховния административен съд в края на 2024 г. бе подадено искане за тълкуване на ЗДОИ, от решението по което е възможно голяма част от информацията в прокуратурата да бъде извън обхвата му. За да бъдат спрени заведените дела срещу откази на обществена информация от тази институция, през 2025 г. парламентът прие нарочно изменение и допълнение в Административнопроцесуалния кодекс. През 2025 г. се отмени достъпът на граждани и журналисти до нотариални актове, прие се съмнителен закон за лобизма, който засяга гражданското общество, отмени се Законът за противодействие на корупцията.

Анализите и изводите в доклада са основани на дейността 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 по случаи и дела.

Застъпничеството за прозрачна и предвидима нормативна уредба на правото на достъп до информация и неговите ограничения, в съответствие с международните стандарти и в най-вече с документите на Съвета на Европа и правото на Европейския съюз, е водеща дейност на организацията. Нашата позиция е, че законодателството трябва да се развива в съответствие с международните стандарти, новите реалности и реалното търсене на информация. Според ПДИ присъединяването на България към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи продължава да е приоритетна задача, към която заостряме вниманието на правителствата от години. Ратификация на конвенцията би създадо стабилна основа срещу случайни и злонамерени опити за изменения в ЗДОИ. В първата част от доклада фокусът е върху участията ПДИ в дебатите и различните законодателни инициативи, включително въпроса за изпълнението на указанията на Европейския съд по правата на човека в областта на достъпа до информация. Подчертани са проблемите в съществуващата нормативна уредба относно достъпа до обществена информация, прозрачността на процесите на вземане на решения и срещите на държавни служители, достъпа до съдебни актове, документи от сделките с недвижими имоти, свободата на словото. Автор на тази част е Александър Кашъмов.

Втората част от доклада представя резултатите от проведеното от екипа на ПДИ през 2026 г. проучване на активната прозрачност на администрацията на изпълнителната власт и независимите органи. На основата на идентифицираните тенденции и проблеми са изведени изводи и препоръки за трайно подобряване на дейността и капацитета на публичната администрация. Автори на текстовете в тази част са д-р Гергана Жулева, Стефан Ангелов и Кирил Терзийски.

Правната помощ и представителство в съдилищата по случаи, в които заявители обжалват откази на достъп до обществена информация или неблагоприятни за тях решения, са съществена част от работата на ПДИ повече от 26 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, въпросите, по които е налице последователна и предвидима 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. Разгледани са основните и трайни решения по въпроси в практиката. Очертани са тенденциите и новите моменти.

Докладът е с приложения, които подготвиха д-р Гергана Жулева и 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. Те са достъпни в [Информационния бюлетин](#) на ПДИ.

Препоръките от доклада са адресирани към законодателите и към институциите, прилагащи законодателството за достъп до информация. Те са както по отношение на ЗДОИ и други нормативни актове, свързани с правото на достъп до информация и прилагането им, така и по отношение на ограниченията на достъпа, публикуването на актове в системата на съдебната власт, гарантирането на свободата на словото, противодействието на корупцията, защитата на личността и гражданските организации от прекомерна намеса. Изводите са за ползване от всички, които упражняват правото си на достъп до информация, които са длъжни да предоставят достъп, политиките и правораздаващите.

Правото на достъп до информация е от ключово значение за развитието на демокрацията. Наблюдението на политики, журналистическите разследвания и общественото участие се основават на ползването на ЗДОИ. Почтеността и ефективността на институциите в демократичното общество са резултат от необходимите прозрачност и отчетност. Задълбочават се обаче политическото и управленско неразбиране на ценността от достъпа до информация и отчетността, както и действията

в посока подкопаване и ограничаване на правата на гражданите и техните организации. Запазването на връзката на ценностите право на информация, свобода на словото, защита от произвол, правова държава и защита на основните права е единственият механизъм за продължаване на реформите и изграждане на полезни и независими институции.

Александър Кашъмов,
изпълнителен директор на ПДИ
юни 2026 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 с Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205) и присъединяването към нея.
- Законът за достъп до обществена информация 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 общественият интерес от достъпа.

Препоръки по отношение на други нормативни актове, регламентиращи достъп до обществена информация в различни сфери:

- Информацията, свързана с проекти за нормативни актове, общи административни актове, национални стратегически и програмни документи и други подобни, следва да бъде общодостъпна, а възможността заинтересованите да участват в обсъжданията на такива документи – неограничена от изисквания за регистрация или други тежести и условия. В този смисъл Законът за прозрачност при представителство на интереси следва да се измени и допълни, като се възложат задължения единствено за администрацията да води запис на обсъжданията и срещите, да регистрират участниците в тях и да публикува проактивно тази информация.
- Да бъде възстановен достъпът до документи, свързани със сделките с недвижими имоти, чрез изменение в Правилника за вписванията.

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

- Да бъде въведена чрез изменение и допълнение на Закона за защита на класифицираната информация 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.
- Необходими са обучения на администрацията по ЗДОИ, основани на стабилната и предвидима съдебна практика, фокусирани върху въпросите, свързани с точното прилагане на проверката за „надделяващ обществен интерес“, широкото разбиране на понятието „обществена информация“ и работата с електронни заявления.

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

- Администрациите да съблюдават изведения в съдебната практика баланс между правото на достъп до обществена информация и неговите ограничения, като прилагат проверката за „надделяващ обществен интерес“.
- 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 спазва баланса между правото на информация и журналистическото изразяване и

защитата на личните данни, като се въздържа от налагане на санкции за публикации в обществен интерес.

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

- Да бъде изпълнен чл. 64 от Закона за съдебната власт, като бъдат публикувани всички решения и определения на съдилищата, постановени в открити съдебни заседания.
- 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.

Препоръки по отношение на прилагането на законодателството относно достъпа до информация в Прокуратурата на Република България:

- И.ф. главен прокурор да оттегли искането за постановяване на тълкувателно решение по въпроси от приложението на ЗДОИ, по което е образувано тълкувателно дело № 6/2024 г. по описа на ВАС.
- 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 и практиката относно свободата на словото и приложението му:

- Да бъдат приети обсъдените изменения и допълнения в Гражданския процесуален кодекс (ново особено производство), които регламентират бързо прекратяване и други подходящи мерки спрямо иски, заведени при злоупотреба с цел възпрепятстване на общественото участие (SLAPP дела).

- Законодателната и съдебната власт да не позволяват юридическите лица, в това число държавни органи и търговски дружества, да бъдат легитимирани да водят иски за обезщетение за неимуществени вреди при злоупотреба с право, с цел възпрепятстване на общественото участие.

Препоръки по отношение на законодателството и практиките относно тайното следене на граждани и юридически лица:

- Да бъдат изпълнени генералните мерки по делото *„Екимджиев и други срещу България“*, като чрез законодателни изменения да бъде предвиден ефективен контрол върху прилагането на специални разузнавателни средства, запазването и достъпа до данни за трафика на електронни съобщения, да бъде гарантирано правото на информация след определено време и при определени условия, че мерки за тайно следене са били прилагани, както и правото на обезщетение за намеса в личната сфера.
- Да бъде осигурен ефективен контрол спрямо прилагането на специални разузнавателни средства и запазване и достъп до данни за трафика на електронни съобщения на професионални групи като магистрати, журналисти, адвокати, с цел гарантиране върховенството на закона и свободата на словото.

Препоръки по отношение на законодателството и практиките с цел защита от атаки спрямо гражданското пространство и упражняването на основни права:

- Въздържане от законодателство, което възлага задължения и предвижда регистрационни или разрешителни режими и санкции, пречатстващи свободата на изразяване и правото на участие в процесите на вземане на решения.
- Изменения в приетото вече законодателство и в частност в ЗППИ, предвиждащи задълженията за прозрачност на контактите в процеса на вземането на решения да бъдат възложени върху администрацията, а не върху други правни субекти.

3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

Контекст

Развитията у нас неизменно се влияят и са свързани с международния контекст. Войните на Русия с Украйна и на САЩ и Израел с Иран, загубата на монолитния фронт между САЩ и Европейския съюз по редица политики имат значение за процесите в отделните държави. Защитата на основните права, върховенството на правото и демокрацията са под риск в немалко държави по света. Макар ЕС да е много по-стабилна зона, и в нея се наблюдават подобни атаки, особено в системите на източноевропейските страни-членки.

Съществени промени в Закона за достъп до обществена информация не са предлагани през 2025 г. Бяха приети обаче други законодателни изменения, които се отразяват на средата, свързана с достъпа до информация и съдебната му защита. Така например със законодателно изменение в Административнопроцесуалния кодекс през лятото на 2025 г. бе въведено основание за спирането на административни дела поради висящо тълкувателно дело от значение за правния спор. Несъмнено единственото висящо към този момент тълкувателно дело бе по искане на и.ф. Борислав Сарафов от края на 2024 г. да бъдат изтълкувани разпоредби от ЗДОИ по начин, при който значителна част от съхраняваната от прокуратурата информация да бъде изключена от обхвата на закона. Изменението ползва подкрепа от страна на политическото мнозинство на нежеланието на ръководството на прокуратурата да работи прозрачно и отчетно пред гражданите.

Управляващата коалиция през 2025 и началото на 2026 година предприе и други инициативи и действия в посока ограничаване достъпа до информация и свободата на изразяване. В края на 2025 г. по инициатива на министъра на правосъдието бе изменен Правилникът за вписванията, като съществуващите в продължение на десетилетия широк достъп до нотариални актове и други важни документи бе отменен в ущърб на стабилността на гражданския оборот и разследващата журналистика. Малко преди това, през есента на 2025 г.,

група народни представители от ИТН предложиха изменение и допълнение в Наказателния кодекс, с което да бъдат наказателно преследвани публикации, разкриващи информация за личния живот. Това изменение беше заплаха пред критичната журналистика и дължимата прозрачност и отговорност на публичните фигури пред гражданите. След остър публичен дебат предложението бе изоставено.

Безпокойство буди необичайно бързо приетият в края на март 2026 г. Закон за прозрачност на представителите на интереси. Той бе предмет на дългогодишни дебати и остри критики в предходните години, но и през есента на 2025 г. деклариранията с този закон засилена прозрачност на връзките на властта с частни лица едва ли ще се постигне, но по неясни причини вместо институциите да станат по-прозрачни, е възложено задължение за неправителствените организации да се вписват в пореден регистър. Пропускът да сторят това се наказва с глоба. Действителните лобисти, които следваше да бъдат регулирани с този своеобразен „Закон за лобизма“, остават извън обхвата му.

Друго неочаквано събитие в законодателната сфера бе неочакваната отмяна на Закона за противодействие на корупцията. По този начин бе закрыта и Комисията за противодействие на корупцията. Голяма част от правомощията ѝ преминаха към Сметната палата. Промяната бе извършена без анализ на въздействието и без смислена обосновка.

Напредък бе отбелязан в изготвянето на изменение и допълнение в Гражданския процесуален кодекс, което да позволи съдилищата да прекратяват на ранен етап дела, образувани по искове, целящи възпрепятстване на гражданското участие и ограничаване на свободата на словото. Въпреки че текстовете се готвиха в продължение на години в работни групи към Министерството на правосъдието, те не бяха внесени в Министерския съвет нито до края на 2025 г., нито до края на мандата на управлението. Едва в мандата на служебното правителство проектът бе обявен за обществено обсъждане, което приключи на 18 май 2026 г. По този начин тези необходими законодателни промени не бяха приети в срока, предвиден в Анти-SLAPP Директивата¹.

¹ Директива (ЕС) 2024/1069 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 година относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни искове

МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Конвенция за достъп до официални документи – понятието „официални документи“

След влизането в сила на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи започна да функционира и специфичният механизъм за наблюдение на изпълнението ѝ. В международния документ е предвидено създаването на *Група от специалисти* в състав между 10 и 15 души². Предвидена е и т. нар. *Консултация на страните*, чиято задача е да разглежда докладите, мненията и предложенията на *Групата от специалисти*, да прави препоръки и предложения към държавите - страни по Конвенцията или за промени в самата Конвенция³. *Групата от специалисти* понастоящем е озаглавена *Работна група за достъп до информация* към Съвета на Европа и е провела свое заседание в началото на юни 2026 г. От проекта за дневен ред на срещата се вижда, че освен разглеждането на доклад за оценка, свързана със Северна Македония, в него е включено разглеждането на становище на Работната група относно понятието „официални документи“⁴.

Според заключенията в проекта на доклад относно понятието „официални документи“, понятието е употребено в Конвенцията в максимално широко значение, като е без значение носителът, на който сведението е записано⁵. Понятието „изготвен“⁶ в изречението в чл. 1 от Конвенцията, употребено в израза „официални документи“, означава

или съдебни производства, с които се злоупотребява („стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие“).

² Вж. чл. 11, пар. 1-3 от Конвенцията. Текстът ѝ е достъпен на български език в неофициален превод на интернет адрес: https://static.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf

³ Вж. чл. 12 от Конвенцията.

⁴ Вж. проекта за дневен ред, публикуван на интернет адрес: <https://rm.coe.int/council-of-europe-convention-on-access-to-official-documents-cets-no-2/48802c0461>

⁵ В случая употребеният термин е “item of knowledge”, но даденият от нас превод е съответен на употребената в практиката на ВАС терминология – „сведение“. Документът на Работната група е достъпен на английски език на интернет адрес: <https://rm.coe.int/council-of-europe-access-info-group-aig-opinion-on-the-definition-of-o/4880293c4f>

⁶ В оригиналния текст на английски език е употребено “drawn up”.

всяка информация, записана в каквато и да е форма, *изготвена* или получена“ следва да се разбира като завършен и готов за използване по предназначението му документ. Документи, свързани с процеса на вземането на решения, като меморандуми, мнения, съвет, резюмирани бележки, доклади за въздействието или други работни документи следва да бъдат смятани за официални документи, стига да са завършени и да не са все още в процес на изготвяне⁷. Ако даден документ е регистриран в даден регистър, това е доказателство, че е документ по смисъла на Конвенцията⁸. Ако обаче не е бил регистриран, това не означава само по себе си, че не следва да се счита за официален документ по смисъла на международния правнозадължителен документ⁹.

Доколкото понятието „обществена информация“ по смисъла на ЗДОИ е също максимално широко определено, вкл. в практиката на Върховния административен съд, приетото в доклада на Работната група за достъп до информация разбиране е полезно и за работата на администрацията в България по заявления, въпреки че Конвенцията до момента не е подписана от България и не са предприети никакви мерки за това.

Европейски съд по правата на човека – мерки по решението “Гиргинова срещу България”

В Решението от 2025 г. по делото “Гиргинова срещу България” ЕСПЧ прие, че България е в нарушение на чл. 10 и чл. 13 във връзка с чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека. Конкретно нарушението е допуснато чрез необоснования отказ да бъде предоставен достъп до информация от значение за обществения дебат. Става въпрос за мотивите към оправдателната присъда, постановена от Софийския градски съд по дело от общ характер срещу бившия министър на вътрешните работи Цветан Цветанов по обвинение за неупражнен контрол за прилагане на специални разузнавателни средства.

⁷ Виж цитиран документ, § 34.

⁸ В някои системи достъпът до документи се отнася само до документи, които са регистрирани в съответните деловодни системи, но не и до съпътстващи материали, които не подлежат на самостоятелно регистриране.

⁹ Пак там, § 36.

Решенията на втората и третата инстанция са били публикувани, за разлика от въпросната присъда, която е била класифицирана като държавна тайна и отказана на журналистката Галина Гиргинова от сайта „Съдебни репортажи“. Състав на Върховния административен съд е отказал да разгледа мотивите за отказа по същество, като се е позовал както на държавната тайна, така и на неприложимостта на ЗДОИ към достъпа до присъди, решения и определения на съдилищата.

Според Решението на ЕСПЧ¹⁰ достъпът до документа е бил необосновано отказан, което представлява информационен монопол на държавата върху информация от значение за общественения дебат. Отделно отказът на ВАС да разгледа аргументите на жалбоподателката по същество, приемайки формално, че ЗДОИ не се отнася до информация от правораздавателен характер, води и до нарушение на чл. 13 от ЕКПЧ.

Българското правителство е предложило план за изпълнение на генералните мерки в решението на ЕСПЧ. Той включва превод на български език и публикуване на решението, както и указание към съдилищата да се запознаят с него¹¹. Планът обаче е далеч от реалното приложение на даденото от Съда в Страсбург тълкуване на ЕКПЧ. В практиката продължават да се срещат случаи, в които съдилищата отказват да предоставят по реда на ЗДОИ непубликувани свои решения с оправданието, че законът е неприложим¹². Това води до необходимост от по-сериозен подход в рамките на функциите на Висшия съдебен съвет и Националния институт на правосъдието¹³.

¹⁰ Решението, което е постановено по жалба по. [4326/18](#), е в сила от 04 юни 2025 г.

¹¹ Виж плана за действие на правителството по изпълнение на решението на интернет адрес: [https://search.coe.int/cm#{%22Title%22:\[%22Girginova%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20ascending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22Title%22:[%22Girginova%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20ascending%22]})

¹² Така например по жалба срещу отказ с такива мотиви да бъде предоставен на журналиста от „Капитал“ Мирела Веселинова решение на Софийския апелативен съд като втора инстанция е образувано административно дело № 3568/2026 г. по описа на Административен съд София-град, 68-ми състав. Забележително е, че решението на предходната инстанция по същото дело, по което се е произнесъл и САС, е публикувано в интернет страницата на Софийския градски съд, а това на САС не е.

¹³ В рамките на НИП през 2025 г. бе отправена покана към ПДИ за обучение на магистрати в съдебните райони на области Ловеч и Плевен, но е необходимо да бъде обхваната системата на административните съдилища в национален план. Вж. [https://www.aip-bg.org/news/Лекции на ПДИ в обучение за магистрати и адвокати/20251111001632/](https://www.aip-bg.org/news/Лекции_на_ПДИ_в_обучение_за_магистрати_и_адвокати/20251111001632/)

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ И ПРОБЛЕМИ В ПРИЛАГАНЕТО МУ

При приемането на ЗДОИ през 2000 г. в света има около 25 подобни национални закони. През 2026 г. според международния рейтинг на законите за достъп до информация, 142 държави имат такива закони¹⁴. Това показва бурното развитие на правото на достъп до информация през последните две десетилетия и половина. Българският ЗДОИ не е революционен за своето време, но и до днес е ефективно средство в ръцете на граждани, журналисти и неправителствени организации, а дори и бизнес. Същевременно, процедурата за подаване на заявление е проста и достъпна, условностите при подаване на заявление са минимални. Съдебният контрол е достъпно, бързо и ефективно средство за гарантиране на правото на достъп до обществена информация. Системата от институции, ангажирани с наблюдението и контрола по прилагане на закона, работи в необходимата степен, така че самите граждани, които упражняват правата си по ЗДОИ, да го наричат „Закона на гражданите“. Не на последно място, голям брой от важните журналистически разследвания и дейности на неправителствени организации се основават на събиране на информация и чрез използване на ЗДОИ.

Промените в политическото управление, които в последните 6 години бяха доста чести, както и текучеството в рамките на публичната администрация водят до непознаване или забравяне на постигнато през изминалите 26 години разбиране и тълкуване на закона. Повтарят се понякога мотиви за отказ, които отдавна са отречени в установената съдебна практика.

¹⁴ Вж. рейтинга на интернет адрес: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

Дефиницията на „обществена информация“ в ЗДОИ

В чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ е дадена целта, която се постига чрез достъпа до обществена информация. Според тази разпоредба, чрез правото на достъп до обществена информация се цели гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на органите на държавната власт.

В съдебната практика тази концепция на законодателя е доразвита. Приема се, че достъпът до информация обхваща всяка съвкупност от данни, структурирани по определен критерий и с определена цел и предназначение, както и всяко сведение за някое положение или за някаква дейност на задължените по чл. 3 от ЗДОИ субекти¹⁵.

В практиката е прието още, че липсата на знание у заявителя къде се съхранява дадена информация и в каква точно форма или в кой документ, не е непреодолима пречка пред упражняване на правото на достъп до информация. Гражданите все пак имат право да поставят въпроси на администрацията, която е длъжна да предостави отговори, като осигури достъп до съответните документи или други носители на информация¹⁶.

Така изведеното в съдебната практика положение и задължение да се дава отговор на въпроси е от съществено значение, но въпреки това не са редки случаите в практиката, в които администрациите отказват достъп като заявяват, че не са длъжни да създават тепърва нова информация. Според съдебната практика обаче не е създаване на нова информация извеждането ѝ в съответствие с искането в заявлението, когато информацията е лесна за обработване. Така например данните за най-високото и най-ниското възнаграждение на категории служители в дадена организация са обществена информация и с искането за достъп до нея не се изисква създаване на нова информация. Достатъчно лесно

¹⁵ Тези положения са изведени в Решение № 9720/ 10.10.2006 г. по а.д. № 5011/ 2006 г. на ВАС, Петчленен състав, като е приведена и съдебна практика, която ги подкрепя.

¹⁶ Пак там. Съдът приема, че заявителят е имал легитимно питане за достъп до информация по въпроса дали е практика държавната администрация да обработва кореспонденцията на политическите партии, след като е получил отговор по повод свое предложение за промяна в Конституцията от Администрацията на Министерския съвет, вместо от управляващата партия, до която го е бил адресирал.

е да бъде обработена вече наличната в институцията информация, за да бъде предоставен отговор на такова заявление¹⁷.

В съдебната практика се подчертава още, че белезите на понятието „обществена информация“ се откриват по-скоро в други разпоредби от ЗДОИ, а именно чл. 10 от ЗДОИ, според който обществена е информацията, съдържаща се в актовете на органите на власт, и чл. 11 от ЗДОИ, според който такава е и всяка информация, получавана, събирана и съхранявана във връзка с актовете на органите на власт, както и при и по повод дейността на органите на власт и техните администрации.

По този начин съдилищата са приели разбирането, че предмет на искания по ЗДОИ може да са както документи от категорията на договори, вътрешни правила, доклади, така и списъци, записи от видеозаснемане (например на среща при министъра на културата), кореспонденция, данни за измервания (например на чистотата на въздуха), имената на държавни служители (например ръководителите на звената „Пътна полиция“ в ОДМВР).

С допълването на ЗДОИ с глава четвърта¹⁸ достъпът до обществена информация се разширява до ниво на достъп до цели бази данни с цел повторно използване, тоест за надграждането им с друг продукт като например създаване на визуализации чрез допълнително обработване на информацията. В Портала „Отворени данни“ са предоставени за свободен достъп и ползване 10 104 набора от данни¹⁹. Бъдещето на достъпа до информация от държавните институции предполага развиване на знания и умения в администрацията за добро подреждане на документите, съобразяване на спецификите на дигиталното подреждане и документиране и поддържането на документите във вид, удобен за предоставяне на пълен или като минимум частичен достъп.

¹⁷ Достъп до такава информация относно възнагражденията на лекари и медицински сестри в определени болници следва да бъде предоставена, според съдебната практика. Вж. [Решение № 2781/24.04.2023 г. на АССГ](#), Второ отделение, 53 състав, по а.д. № 1546/2023 г., [Решение № 1532/09.03.2023 г. на АССГ](#), Второ отделение, 77 състав, по а.д. № 207/2023 г., [Решение № 3177/12.05.2023 г. на АССГ](#), Второ отделение, 72 състав, по а.д. № 1476/2023 г.

¹⁸ Озаглавена „Процедура за повторно използване на информация от обществения сектор“. Тази глава е приета с изменение и допълнение в ЗДОИ, обнародван в ДВ, бой. 49/2007 г.

¹⁹ Вж. портала на интернет адрес <https://testdata.egov.bg/>. Броят е актуален към 21 юни 2026 г.

Процедура по искане на достъп до обществена информация

В българския закон е предвиден относително кратък срок за предоставяне на информация в рамките на най-много 14 календарни дни, с някои възможности за удължаване на срока. Подаването на електронни заявления по електронна поща или чрез Платформата за достъп до обществена информация улеснява процеса за заявителите. Проследяването на данните от годишните доклади за състоянието на администрацията показва, че броят на подадените по електронен път заявления се увеличава²⁰, както и процентното им съотношение с подадените заявления на хартия²¹. Електронните заявления са много по-удобни за гражданите, доколкото се подават от компютър или мобилно устройство, не се изисква подписването им с КЕП, не се съставя протокол за предоставяне на информацията, а достъпът по електронен път е безплатен за заявителя. В докладите на ПДИ традиционно се препоръчва на заявителите да бъде изпращан входящ номер по електронна поща веднага след регистрирането на заявлението.

Надделяващ обществен интерес от достъпа до обществена информация

Достъп до обществена информация може да бъде отказван, когато е налице друго право или легитимен обществен интерес, които подлежат на защита. Тези конкуриращи права са изброени в чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията, както и в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ. Голяма част от тези ограничения на правото на достъп до обществена информация подлежат на преценка за надделяващ обществен интерес. Това означава, че в хипотезите на § 1, т. 5 и 6 от ДР на ЗДОИ администрацията

²⁰ Вж. [Коментари по доклада „Състоянието на администрацията 2025 г.“ относно прилагането на Закона за достъп до обществена информация](#) с автор д-р Гергана Жулева в Информационен бюлетин на ПДИ, [Брой 5 \(269\), май 2026 г.](#) В статията се проследяват данните на годишна основа от 2019 до 2025 г. и може да се види, че през 2019 г. броят на електронните заявления по ЗДОИ е бил 5822 или около 56% от общия брой заявления, а през 2025 г. те са вече 11691 или над 62% от всички заявления.

²¹ Според годишния доклад за състоянието на администрацията през 2025 г., изготвен от Администрацията на Министерския съвет, електронните заявления през 2024 и 2025 г. са около 62% от общия брой заявления (стр. 64). Подадените чрез Платформата за достъп до обществена информация заявления, които също са електронни, през 2025 г. са нараснали на 3134 в сравнение с 1900 през 2024 г. Докладът е достъпен на адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/703.

следва да преценява дали надделява правото на достъп до обществена информация. Ако прецени, че не е налице „надделяващ обществен интерес“, тогава се приема, че надделява интересът от защитата на друго право или правнозащитен интерес.

Задължението за преценка на наличието на „надделяващ обществен интерес“ е прието с изменение и допълнение на ЗДОИ от 2008 г.²². Хипотезите за този превес са изброени в закона, но са твърде абстрактни, поради което познаването на съдебната практика е от съществено значение за изясняването им. В съдебните решения са изведени множество различни хипотези на надделяващ обществен интерес при всяко едно от ограниченията²³. През 2025 г. са постановени значителен брой решения на административните съдилища по ЗДОИ, в които се обсъжда и въпросът относно наличието на надделяващ обществен интерес²⁴.

Достъп до информация и прозрачност на процесите на вземане на решения

В някои правни системи съществува законодателство относно „открито управление“ или „управление на светло“, „управление на слънчева светлина“. Това законодателство предвижда изключителен достъп до заседанията на колективни органи и достъп до документите, които отразяват тези заседания, както и срещите на органи на власт и висши държавни служители с други лица. В ЗДОИ правото на достъп до обществена информация обхваща и информация и документи, създадени в хода на приемането на дадено решение. Това право може да бъде ограничено. В ЗДОИ съществува ограничение, свързано със защита на информацията, създавана и съхранявана в хода на изготвянето на дадено решение в рамките на администрацията²⁵. Това

²² ЗИД на ЗДОИ, обнародван в ДВ, брой 104 от 2008 г.

²³ Вж. текста в доклада относно съдебните дела.

²⁴ По данни от правно-информационна система СИЕЛА през 2025 г. и 2026 г. са постановени 204 решения на административните съдилища по ЗДОИ, в мотивите на които е обсъждан „надделяващият обществен интерес“. За 2026 г. броят на тези съдебни актове е 74, тоест 130 са постановени през 2025 г. Според Доклада за състоянието на администрацията през 2025 г. са приключили общо 162 съдебни производства, т.е. почти по всяко дело се е разглеждал въпросът за наличието на „надделяващ обществен интерес“.

²⁵ Вж. чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

ограничение може да се прилага най-много в срок до 2 години от създаване на информацията. Освен това то подлежи на задължителна преценка за „надделяващ обществен интерес“. В съдебната практика е прието, че информация от фактологически характер като доклади и анализи не попада в обхвата на това ограничение.

В практиката на Върховния административен съд се приема, че законодателният процес следва да бъде максимално прозрачен и когато исканата информация е свързана с него, е налице надделяващ обществен интерес²⁶.

През последното десетилетие и половина висок обществен интерес предизвикаха няколко казуса, свързани със срещите на висши държавни служители, които несъмнено попадат в обхвата на дължимата прозрачност относно процесите на вземане на решения. През 2014 г. ВАС отмени окончателно отказ на МВР да предостави информация за срещите, провеждани от народния представител Делян Пеевски в сградата на министерството²⁷. Друг случай, известен като „ЦУМ-Гейт“, постави въпроса за достъп до информация, включително проверката на ИВСС по повод проведена среща между главния прокурор Сотир Цацаров и двама бизнесмени, единият от които е собственик на „Сега“. Съдът отмени отказа²⁸ да бъде предоставен протоколът от заседание на ИВСС по случая, но приключването на казуса отне години²⁹. Въпроси за необходимост от засилена прозрачност пораждаат и изявленията на бизнесмена Васил Божков за срещи с бившия министър на финансите

²⁶ Вж. [Прозрачността на законодателния процес е принцип](#), с автор Александър Кашъмов, Информационен бюлетин на ПДИ > Брой 6(186), юни 2019 г.

²⁷ [Решение № 8987 от 27 юни 2014](#) по адм. дело № 2078/2014 г. на ВАС, Пето отделение. Вж. повече за случая на интернет адрес https://www.aip-bg.org/news/ВАС_потвърди_отмяната_на_отказ_на_МВР_да_предостави_информац/20140805001_159/

²⁸ С Решение № 3941/ 16.07.2020 г. по адм. дело № 12933/2019 г. на Административен съд София-град, 31 състав.

²⁹ Вж. подробности в статията в „Сега“, достъпна на интернет адрес: <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/ivss-donese-100-kladeneca-voda-za-da-onevini-cacarov-za-cum-geyt>.

Владислав Горанов³⁰, както и казуси за нерегламентирани срещи и места за срещи на представители на съдебната система³¹.

Закон за прозрачност при представителството на интереси

През 2025 г. бе обсъждан, а през март 2026 г. бе приет и обнародван закон за лобизма³², който бе озаглавен Закон за прозрачност при представителството на интереси³³. Заявена цел на законодателната инициатива бе да се увеличи прозрачността на процесите на вземане на решения от институциите на законодателната и изпълнителната власт. Според мотивите към внесения набързо законопроект, той цели и изпълнение на ангажименти по Плана за възстановяване и устойчивост, както и на изисквания, свързани с бъдещото членство в ОИСР.

Дебатът относно приемането на закон за лобизма в България датира от 2001-2002 г. Още тогава неизменно вносителите предлагаха да бъдат възложени допълнителни задължения и тежести на неправителствените организации под формата на създаване на регистър на лобистите. И през последните години, в които темата бе непрестанно обсъждана в рамките на Министерството на правосъдието, представителите на властта упорито отказват да направят разграничение между лобизъм в „частен интерес“ и застъпничество в „обществен интерес“, каквото съществува в държавите, които са приели подобни закони.

След подаването на оставката на правителството в началото на 2026 г. бившият министър на правосъдието Георги Георгиев и група народни представители от ГЕРБ си поставиха за задача на всяка цена да внесат и да бъде приет такъв закон. Те внесоха законопроект в Народното събрание още преди да бъде започналият процес на обществено обсъждане на предложения от МП проект на закон. Проектът бе

³⁰ Вж. статията в „Капитал“ с автор Мирела Веселинова: „Божков се разбрал с Бойко и си му плащал през Влади: Пълна история на обвиненията в корупция за 60 млн. лв.“. Достъпна на интернет адрес:

https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/pravo/2023/12/19/4567980_bojkov_se_razbral_s_boiko_i_si_mu_plashtal_prez_vladi/.

³¹ Казусите, свързани с Мартин Божанов – Нотариуса и Петър Петров – Пепи Еврото.

³² Обнародван в ДВ, брой 30 от 27.03.2026 г.

³³ Самото заглавие на закона е много близко до това на предлагания от мнозинството на партия FIDES в Унгария законопроект, който те не успяха обаче да прокарат преди парламентарните избори в началото на 2026 г., за разлика от случая в България.

скоростно приет от водещата комисия и в пленарна зала на две четения, в явно нарушение на законодателството относно публичност и обществено обсъждане на законопроекти и в разрез с претенцията на самите вносители за увеличаване на прозрачността на процесите на вземане на решения.

От текстовете на закона не става ясно как ще се увеличи прозрачността на процесите на вземане на решения. Става ясно обаче как ще се ограничи тази прозрачност. Забележително е, че липсва каквото и да е позоваване на ЗДОИ в скромния текст на ЗППИ. За частните лица се вменява задължение да следят „контактите“ си с народните представители, експертите и съветниците към парламентарните комисии и парламентарните групи, президента и вицепрезидента и техните съветници и секретари, членовете на Министерския съвет, министрите и заместник-министрите, членовете, съветниците и експертите в политическите кабинети, областните управители, кметовете, общинските съветници и някои други органи на власт. Представителство на интереси е всяка устна или писмена комуникация с цел оказване на влияние при приемането или изменението на нормативен акт, общ административен акт, национални стратегически и програмни документи, позиции на България, укази за връщане на закони или обнародването им. Приема се по презумпция, че е налице представителство на интереси, ако са осъществени 9 контакта в рамките на 3 месеца.

Законът се явява като един по-благовиден, но не много по-различен заместител на предлаганите от ПП „Възраждане“ законопроекти за „чуждестранните агенти“, чийто идеен двигател е руската пропагандна машина. Първият основен въпрос е защо не са възложени задължения за администрацията да записва и оповестява с кого се срещат посочените държавни служители, а такива задължения, и то скрепени с тежки санкции, са предвидени за частните лица. Това би било увеличаване на прозрачността на управлението, а не възлагането на задължения извън рамките на властта.

Следващият въпрос е по каква причина не е прокарано задължителното разделение между лобизъм в частен интерес с цел печалба и застъпничество в обществена полза. Според нормативната уредба на

федерално ниво в САЩ например лобистите дължат данък върху печалбата, докато при застъпничеството дейността е освободена от данъчно облагане. Такъв подход би съответствал на разграничението, което у нас е направено по законодателен път, между стопанска и нестопанска дейност³⁴.

В текстовете на закона има неясноти и несъответствия. Не става ясно защо се смята за „контакт“ или „комуникация“ официалното подаване на становище на официален електронен адрес на дадена институция или в Портала за обществени консултации, след като основна цел на закона би следвало да е регистриране на неофициалните срещи. Липсва определение на понятията „контакт“ и „комуникация“, което създава непредвидимост и неяснота в определянето на задълженията по закона, и то при наличие на риск от глоба или имуществена санкция в размер от 2500 до 7500 евро.

От задължението за регистрация са изключени регистрираните организации на работници и работодатели, съсловните организации, адвокатите, религиозните организации, политическите партии, дипломатите и служителите в консулства и представителства³⁵.

В разпоредбите на закона е записано, че не следва да се регистрират представителите на медии при дейността по събиране, анализ и разпространяване на информация, гражданите, които протестират и които упражняват дейности по Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Това показва, че законодателят има изключително широко разбиране за „представителство на интереси“ и смята, че интервю или коментар по радиото, телевизията или в печатните и интернет медии са такива форми. Оттук възникват сериозни рискове за нарушения на основни права, като например това да се приемат за попадащи в обхвата на закона и задължителната регистрация публични изказвания на общественици и активисти, които не са политици, религиозни деятели и не представляват средства за масова информация. Така излиза, че публичното говорене е сведено до изключително тясна привилегия на

³⁴ Вж. ЗЮЛНЦ.

³⁵ Вж. чл. 13, ал. 3 от ЗППИ.

малцина избрани, което е в противоречие с разпоредби на Конституцията.

Достъп до нотариални актове и други документи за сделки с недвижими имоти

През декември 2026 г. бе изменен и допълнен Правилникът за вписванията. С едно от измененията бе отменен широкият достъп до нотариални актове, на който до момента имаше право всеки.

Министерството на правосъдието обяви обсъждане на своето предложение за [изменения и допълнения в Правилника за вписванията](#), включително да бъде ограничен публичният достъп до съдържанието на нотариални актове. Острата реакция на съсловни организации и медии доведе до удължаване на срока за обществено обсъждане до ноември 2026 г. ПДИ представи [критично становище по проекта](#). За промяната практически липсват мотиви, като се споменава без конкретика за случаи на измама, без да се сочат конкретни случаи и без да става ясно как от МП са стигнали до извода, че достъпът до копия от нотариални актове е станал причина за конкретни измамни практики. Въпреки становищата на организации като Висшия адвокатски съвет, Камара на независимите оценители в България, ПДИ и Асоциацията на европейските журналисти - България, промените бяха приети, загърбвайки дългогодишна традиция на достъпност до тези документи.

Промяната благоприятства по-ниска степен на стабилност на стопанския оборот, непрозрачност и несигурност при сделките с недвижими имоти, риск за инвеститорите, препятстване на разследващата журналистика.

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ОТ ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Понятието „обществена информация“ и съдебните актове

В първото десетилетие от прилагането на закона ВАС направи разграничение между информация от административен характер, която се съхранява от органите на съдебната власт, и такава от правораздавателен характер. Според тази практика, първата е в обхвата на ЗДОИ, докато за достъп до информацията от правораздавателен характер е налице специален режим – а именно изискването за публикуване на съдебните актове съгласно чл. 64 от Закона за съдебната власт. Остава въпросът относно реда за достъп до съдържанието на актовете на съдилищата, които не са публикувани, но няма законово ограничение да бъдат предмет на достъп. Стои и въпросът в случаите, когато се твърди, че даден съдебен акт не е публикуван поради наличие на законово ограничение кой правораздавателен орган е компетентен да вземе решение. В тези случаи не може просто да се приеме тезата, че ЗДОИ е неприложим и няма друг ред за достъп и за обжалване на отказите. Това би означавало правото на достъп да остане незащитено, както е в *„Гиргинова срещу България“*.

Проблемът е актуален, тъй като прегледът на секциите на интернет страниците на съдилищата, в които се публикуват документи от делата, показва различия в практиките по публикуване. ПДИ преглежда периодично интернет страниците на административните съдилища и ВАС, където практиките по публикуване на правораздавателните актове и протоколите от съдебни заседания са общо взето хомогенни. Инцидентен преглед на интернет страниците на някои районни, окръжни и апелативни съдилища показва големи различия в публикуването на актове по граждански и наказателни дела. Такива проблеми се заявяват и по конкретни казуси. Протоколи от съдебните заседания се публикуват в относително малък брой от тези съдилища. Необходимо е да съществува механизъм, който да уеднаквява и подобрява процесите по публикуване на актове и протоколи по дела.

Правото на достъп до обществена информация, свързана с разследванията и проверките на прокуратурата

По аналогия с правораздавателната информация, съхранявана от съдилищата, в практиката на ВАС бе развито разбирането за разделение между административна и правораздавателна информация, съхранявана от прокуратурата. Това е противоречие с понятието, доколкото прокуратурата очевидно не правораздава и съответно няма как информацията ѝ да се смята за такава от правораздавателен характер. В по-широк смисъл се прокарва идеята, че всяка информация, предназначена за конкретно дело, е извън обхвата на ЗДОИ. Това разбиране бе изоставено по отношение на актове по така наречените прокурорски проверки по Закона за съдебната власт, доколкото те не са част от конкретни наказателни производства и съответно няма причина да бъдат смятани за попадащи извън обхвата на ЗДОИ. Общественият интерес, особено към мотивите на постановления за отказ да бъде образувано наказателно производство по случай от висок обществен интерес, е висок. В практиката на административните съдилища се разви разбиране, че тези постановления са в обхвата на ЗДОИ. В последните години се разви и разбирането, че мотивите към постановления за прекратяване на наказателно производство по случай от висок обществен интерес също са в обхвата на ЗДОИ. По този начин в съдебната практика се прие подход за повишена прозрачност и отчетност на прокуратурата по дейността ѝ, свързана с наказателното преследване.

През периода 2022-2025 г. журналистическият интерес към дейността на прокуратурата се увеличи, особено при наличието на публично известни данни за съмнителна или незаконна дейност и неяснота дали и какво извършва прокуратурата в тази връзка. Изглежда този интерес смути донякъде органите на прокуратурата, като през 2024 г. дори от портала за достъп до прокурорските преписки изчезнаха данните за движението по няколко случая от висок обществен интерес. След завеждане на дело срещу отказ да бъде предоставена информация за движението им и неуспех на ВКП да докаже твърдението си, че представляват класифицирана информация, достъпът чрез портала до тези данни бе

възстановен³⁶. Независимо от това, прокуратурата продължи да опонира на общественото изискване за по-голяма прозрачност на дейността ѝ.

Развилото се в от съдилищата все по-широко разбиране за обхвата на достъпната по ЗДОИ информация от органите на прокуратурата изглежда не бе прието от страна на ръководството ѝ. През декември 2024 г. и.ф. главният прокурор Борислав Сарафов подаде до Върховния административен съд искане за тълкуване на ЗДОИ³⁷. Основна цел на искането е да се изключат документите, свързани с досъдебните производства и проверките по ЗСВ, от обхвата на ЗДОИ. Неубедително се сочи твърдяна противоречива практика на административните съдилища. През 2025 г. състави на АССГ спряха производствата по няколко дела срещу откази на прокуратурата по ЗДОИ, поради образуваното тълкувателно дело. Тъй като ВАС отмени по частни жалби такива определения за спиране на административни дела, група народни представители от ПП ГЕРБ внесоха ЗИД на АПК, предвиждащ изрично основание за спиране на административните дела при всяко тълкувателно дело пред ВАС. Тази внезапна законодателна инициатива странно съвпада с явните интереси на ръководството на прокуратурата делата по ЗДОИ срещу нейни откази да не продължават и да не бъдат решавани. Подобно основание за спиране на съдебното производство е прецедент и не е предвидено нито за наказателните, нито за гражданските дела. Така остава впечатлението, че законодателното изменение е предприето с нарочната цел да се подпомогне ръководството на прокуратурата в стремежа му за непрозрачност и безотчетност пред гражданите.

³⁶ Възстановяването на публичността на данните за движението на преписките по дела от висок обществен интерес съвпадна и с избора на Борислав Сарафов за изпълняващ функциите на главен прокурор след предсрочното освобождаване на Иван Гешев от длъжността главен прокурор.

³⁷ Парадоксално, това е единственото искане за постановяване на тълкувателно решение от върховните съдилища, подадено от и.ф. главния прокурор Сарафов.

СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ И ПРАВО ДА СЕ РАЗПРОСТРАНЯВА ИНФОРМАЦИЯ

Законодателни промени, свързани с ранно прекратяване на делата-шамари

Драматичната смърт на малтийската журналистка Дафне Каруана Галиция, предшествана от десетки дела за клевета поради нейни разследвания на политици, корупция и организирана престъпност, доведе до правни инициативи на институциите както на Съвета на Европа, така и на Европейския съюз. Бе развита концепцията за дела, заведени при злоупотреба с право, чиято действителна цел е да бъдат притиснати, възпрепятствани, ограничени, наказани журналисти или граждански активисти за публикации или инициативи в обществен интерес. В рамките на Съвета на Европа бе приета през 2024 г. Препоръка към държавите-членки да приемат законодателство, което да осигури ранно прекратяване на такива производства. По-тесен е обхватът на приетите от ЕС документи, които се отнасят само до граждански иски. Препоръката на ЕС от 2022 г. към държавите-членки е за законодателни мерки, свързани с ранно прекратяване на граждански иски срещу общественото участие. Директивата от 2024 г. създава задължение за такова законодателство по отношение на трансграничните дела³⁸. В действителност повечето държави-членки на ЕС са приели подход националните закони да осигурят еднакъв режим за ранно прекратяване на производства по такива иски, независимо дали делото има трансграничен елемент или не.

Още преди обнародването на Анти-SLAPP Директивата на ЕС в Министерството на правосъдието започна работа по изменения и допълнения в Гражданския процесуален кодекс³⁹, които да предвидят процедура за ранно прекратяване на дела, образувани по иски с цел препятстване на общественото участие. Текстовете бяха окончателно

³⁸ Вж. текста на директивата на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024L1069>.

³⁹ Първата работна група бе сформирана към Министерството на правосъдието през декември 2023 г., през мандата на министъра Атанас Славов.

завършени и обявени за обществено обсъждане по време на служебното правителство през април-май 2026 г.

Законопроектът за изменение и допълнение на ГПК се допълва с разпоредби, регламентиращи ново особено производство. Целта е да се предвиди ранно прекратяване на производството по искове при злоупотреба с право, насочени срещу общественото участие. Съдът разглежда възражението, че делото е при злоупотреба с право, и постановява определение за прекратяването му, ако го приеме за основателно. В производствата се допуска трети лица, като например неправителствени организации, да представят доказателства. Предвидено е обезпечаване на разноските за защита на ответника. Законодателните изменения обхващат само искове по граждански и търговски дела, но не се простират до наказателни и административни дела, дори да са при злоупотреба с право, насочена срещу общественото участие. Необходимо е законовите изменения да бъдат бързо внесени в парламента и приети.

Опит за инкриминиране на разпространяване на лична информация

През есента на 2025 г. група народни представители от ПП ИТН внесоха проект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс. Целта бе да бъде предвидена наказателна отговорност за разпространяване на лична информация без съгласие. Предложена бе санкция затвор до 6 години. В началото на октомври предложението бе прието от водещата правна комисия в Народното събрание.

Основният проблем на тази законодателна инициатива е, че понятието „личен живот“ не е ясно дефинирано и прилагането на наказателна отговорност за публикации е в нарушение на свободата на словото. Законопроектът не е придружен от никакъв анализ на проблемите, които се очаква да реши, и очакваното въздействие. Наказание до 6 години затвор за публикация, засягаща личния живот, не е съществувало дори по време на тоталитарния режим. Мнозинството в парламента взе предвид изтъкнатите в публичния дебат доводи за противоречие с Конституцията и ЕКПЧ и предложението бе оттеглено.

ПРОЗРАЧНОСТ И БОРБА С КОРУПЦИЯТА

През 2025 г. в средите на парламентарното мнозинство се засили говоренето, че ще бъде закрыта Комисията за противодействие на корупцията. В публични изказвания на председателя на ПП „ДПС-Ново начало“ това бе заявено ясно. В началото на 2026 г. бе отменен изцяло Законът за противодействие на корупцията. Това стана без предварително да е публикуван и подложен на обществено обсъждане проектът за законодателна промяна и без никакъв анализ на свършеното до момента и евентуалните проблеми във функционирането на КПК. Липсва и обосновка защо Сметната палата ще се занимава по-добре с цялата проблематика, свързана с установяването на конфликти на интереси у държавните служители, и други аспекти на борбата с корупцията, след като през 2018 г. тъкмо от тази институция бяха отнети правомощия, за да се прехвърлят върху учредената тогава КПКОНПИ.

Основен проблем пред борбата с корупцията в България е липсата на цялостна концепция и последователен подход. През 2018 г. бе приет Законът за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, без да бъде извършен анализ на работата поотделно на четирите звена и институции, които се вляха в създадената тогава КПКОНПИ⁴⁰. Тъкмо липсата на такъв анализ и обосновка бе причина ПДИ да поддържа критична позиция в работната група към Министерството на правосъдието, където участваше, и в становището в рамките на обществената дискусия по законопроекта тогава.

В началото на 2026 г. отново не бе извършен никакъв анализ на въздействието, нито анализ на прилагането на закона през последните години, но вместо това бе изцяло отменен ЗПК и контролиращата прилагането на закона КПК. Най-странното е, че същото мнозинство, което прие ЗППИ уж в името на изпълнението на ангажиментите по Плана за възстановяване и устойчивост, отмени ЗПК въпреки

⁴⁰ В състава на КПКОНПИ през 2018 г. бяха обединени дотогавашната Комисия за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси, тогавашната КОНПИ, звеното в Сметната палата, ангажирано с декларациите на лицата, заемачи висши публични длъжности, и звеното от ДАНС, ангажирано с противодействието на корупцията.

изискването мерките за борба с корупцията да бъдат засилени и институциите, ангажирани с нея – реформирани. Непрозрачният начин, по който бе отменен законът, и липсата на всякакъв анализ на успехите и проблемите в дейността през последните години е свидетелство, че липсва действителна воля за ефективно противодействие на корупцията. Правото на достъп до обществена информация като основно средство за превенция на корупцията и условие за ефективното ѝ противодействие⁴¹ остава един от малкото работещи сегменти в националната система.

ЗАЩИТА НА ГРАЖДАНИТЕ ОТ ТАЙНО СЛЕДЕНЕ

Вече четири години държавата не предприема мерки за изпълнение на решението от януари 2022 г. по [делото “Екимджиев и други срещу България”](#), жалбоподател по което е и ПДИ. В това решение на повече от 100 страници Европейският съд по правата на човека разяснява кои са слабите пунктове в съществуващата система за тайно следене – както при прилагането на специални разузнавателни средства (най-вече подслушванията), така и при запазването на данни за трафика на електронни съобщения – данни кой, с кого, кога и чрез какво устройство е разговарял или си е писал.

Показателно е, че след ясно формулирана необходимост да бъдат изменени Законът за специалните разузнавателни средства и Законът за електронните съобщения, действия в посока изпълнение на вменените задължения липсват. ЗСРС е изменен през 2025 г., но промените видимо нямат за цел да създадат повече гаранции за защита правата на подслушваните и другите потърпевши от намеса в личния живот. Не е предвидено по-широко право на информираност относно прилагани специални разузнавателни средства, нито обезщетения във всички случаи на намеса в правото на личен живот, нито повече гаранции за

⁴¹ В тази връзка следва да се отбележи, че ПДИ получи специална покана да представи опита на организацията и използването на ЗДОИ като средство за превенция и противодействие на корупцията на 17-тата сесия на Работната група за превенция на корупцията на 192-те държави-членки на Конвенцията на ООН срещу корупцията, проведена през май 2026 г. във Виена.

законност на намесата и по-ясни процедури. Що се отнася до ЗЕС, там нещата са още по-драматични. През 2025 г. е прието изменение и допълнение, което разширява обхвата на случаите, в които прокуратурата, полицията и службите за сигурност имат достъп до запазените данни за трафика на електронни съобщения. Такъв достъп те вече имат и за производства, свързани с нарушения на Закона за защита на конкуренцията. По искане на президента за обявяване на противоконституционност на тази разпоредба в Конституционния съд бе образувано дело⁴².

⁴² Конституционно дело № 19/2025 г.

4. АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ

Граждански одит на активната прозрачност на ПДИ 2026

4.1. Резултати от оценката на активната прозрачност 2026 г.

През 2026 г., в периода 30 март - 30 април, беше проведено проучване на интернет страниците на 293 институции и бяха подадени заявления за достъп до информация до 294 институции. Бяха проучени интернет страниците на 20 централни органи на изпълнителната власт, 11 държавни агенции, 29 държавни институции, създадени със закон, 28 изпълнителни агенции, 4 държавни комисии, 12 държавни органи, създадени с постановление на Министерския съвет (МС), 28 областни управи, 150 териториални органи в системата на изпълнителната власт, две публичноправни институции, задължени да предоставят информация, и 10 независими органи на власт. В проучването взеха участие 5 изследователи от екипа на Програма достъп до информация (ПДИ). През април 2026 г. резултатите бяха изпратени на проучваните администрации за бележки и коментари. След отразяване на бележките, резултатите бяха публикувани и представени на пресконференция.⁴³

Целта на проучването е да се установи наличието на публикации в интернет страниците, според изискванията на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) в няколко групи категории:

- Институционална информация – нормативната уредба, функции, услуги, информационни масиви;
- Организационна структура, контакти;
- Оперативна информация – актове, стратегии, планове, дейности;

⁴³ Виж: <https://data.aip-bg.org/surveys/UMG441/>. Тук могат да се проследят резултатите на всяка една от проучваните институции, както и резултатите по индикаторите за наблюдение, рейтинга, получените отговори на подадените заявления и предоставената информация и статистиката. [https://www.aip-bg.org/news/Пресконференция за представяне на резултатите от Гражданския/20260522004506/](https://www.aip-bg.org/news/Пресконференция_за_представяне_на_резултатите_от_Гражданския/20260522004506/)

- Финансова и друга прозрачност – бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси, обществени поръчки;
- Наличието и съдържанието на секциите по достъпа до информация;
- Организация на получаването и отговарянето на електронни заявления;
- Актуалност на публикуваната информация.

Измененията в ЗДОИ от декември 2015 г.⁴⁴ въведоха доста подробни норми за активното публикуване в интернет страниците. Индикаторите, по които ние следим публикациите в институционалните страници, следват задълженията по закон.

Публикуването на информацията зависи и от добре структурираните и поддържани вътрешни информационни системи, както и от управлението на процеса на активно публикуване.

Териториалните звена на централните органи на власт, които имат самостоятелни задължения, много често разчитат на централния орган. Така например някои от Областните дирекции на Министерството на вътрешните работи (ОДМВР) и Регионалните дирекции по горите препубликуват документи на своите централни ръководства.

Много добро впечатление правят страниците на регионалните здравни инспекции (РЗИ). Те са с ясна визия. Секциите „Достъп до информация“ са лесно намираеми и са с доста богато съдържание. В повечето от тях има връзка с профила на регионалното звено в [ЦАИС ЕОП](#), така че могат да се разгледат обществените поръчки след 2020 г.

Институционална информация

Нека разгледаме резултатите от проучването през 2026 г., свързани с публикуване на информация за самата институция⁴⁵.

Тук се проследяват наличието на информация за правомощията или функциите на институцията, наличието на устройствения правилник, данни за структурата на администрацията, описанието на услугите,

⁴⁴ ДВ. бр.97 от 11 Декември 2015г.

⁴⁵ Виж Приложение 1 на настоящия доклад.

които предоставя, информационните масиви, които поддържа, информация за конкурси и контактна информация.

Резултатите, сравнени с данните от предишни години⁴⁶, когато сме проучвали интернет страниците по същите показатели, показват подобрение. Особено подобрение наблюдаваме по отношение на правомощията на институцията, контактната информация и описанието на информационните масиви и регистрите, които поддържа.

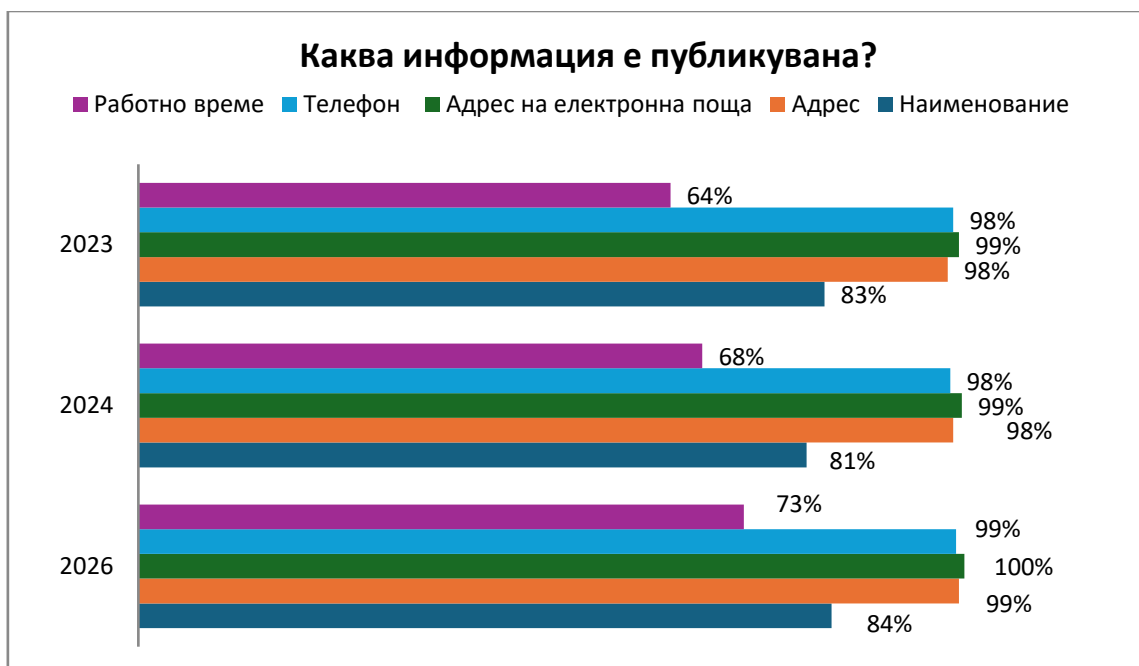


⁴⁶ До 2024 г. включително проучването се провеждаше ежегодно. Виж: <https://www.aip-bg.org/surveys/>

Сравнителните графики са част от годишните доклади на ПДИ като приложения.

[https://www.aip-bg.org/publications/Годишни доклади за състоянието на достъпа/206338/](https://www.aip-bg.org/publications/Годишни_доклади_за_състоянието_на_достъпа/206338/)

Информация за контактите може да се намери в почти 100% от изследваните институции, докато за работното време остава все още с най-ниски проценти в сравнение с другата необходима информация.



В тази част на проучването традиционно с висок процент са публикациите, свързани със структурата, услугите, конкурсите.

Оперативна информация

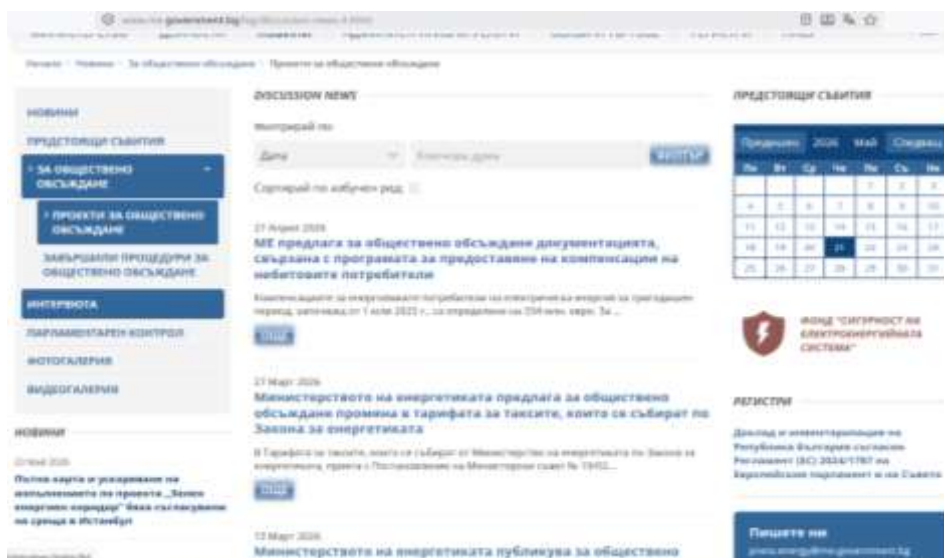
Като „оперативна информация“⁴⁷ обозначаваме категориите информация, свързана с нормативните и административни актове, приетите решения, програми, планове и отчети.

Част от проучваните институции подготвят и предложения за изменения на нормативната уредба, свързана с тяхната дейност, тъй като притежават съответните правомощия и имат най-задълбочени познания за проблемите, които възникват в процеса на прилагането на тази уредба. Тяхна е инициативата да подготвят предложенията, да направят оценка за тяхното въздействие и да подготвят и осъществят общественото обсъждане със заинтересованите страни и обществеността. Макар преди години да беше създадена и поддържана

⁴⁷ Виж Приложение 2 на настоящия доклад.

специална платформа за прозрачност на този процес⁴⁸, инициативата за подобни изменения и експертното знание е именно на съответните прилагачи уредбата институции и техните администрации.

Така например, Министерството на енергетика представя проектите за обществено обсъждане в рубриката „Обществено обсъждане“, в която откриваме и информацията относно приключили обществени обсъждания с необходимата документация към тях.⁴⁹



По отношение на публикациите за оперативната работа на проучваните институции изпълнението също се подобрява.⁵⁰ Тези публикации зависят от поддържането на вътрешните информационни системи на институцията и тяхното управление.

Автоматизирането на регистрите за административните актове, включително прилагането на правила за датите на публикуване на документите, е фактор за доброто изпълнение.

⁴⁸ Портал обществени консултации, поддържан от Министерски съвет: <https://www.strategy.bg/bg>

⁴⁹ <https://www.me.government.bg/bg/news/me-predlaga-za-obshtestveno-obsajdane-dokumentacijata-svarzana-s-programata-za-predostavyane-na-kompensacii-na-nebitovite-potrebiteli-3836.html?p=eyJ0eXBlljoiZGlzY3Vzc2lvbm5ld3NfMCI9>

⁵⁰ Виж приложение N2 към настоящия доклад.



Секции „Достъп до информация“

В сравнение с проучването през 2024 г. броят на създадените и поддържани секции „Достъп до информация“ (ДИ) не се е увеличил⁵¹. Само 4 от проучваните 293 институции нямат такива секции в своята интернет страница.



Съдържанието на тези секции в 33 институции отговаря на изискванията на ЗДОИ. Това са: Министерски съвет; Министерство на финансите; Агенция „Митници“; Институт по отбрана; Институт по публична администрация; Патентно ведомство; Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“; Комисия за финансов надзор; областните администрации: Благоевград, Велико Търново, Видин,

⁵¹ Виж приложение N4 към настоящия доклад.

Смолян; Дирекция „Земеделие“ Монтана; регионални здравни инспекции: Благоевград, Велико Търново, Видин, Габрово, Кърджали, Кюстендил, Силистра, Смолян, Шумен, София-град, регионални инспекции по околна среда и водите (РИОСВ): Благоевград, Велико Търново, Плевен, Пловдив, Смолян, Шумен; Басейнова дирекция - Варна Черноморски район, Басейнова дирекция за управление на водите - Източнореломорски район Пловдив; областни дирекции на МВР: Кърджали, [Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия](#).

Прави впечатление, че въпреки нашите препоръки тази секция да е в основното меню на страницата, секциите ДИ в разделите „Административните услуги“ или в „Администрация“ са се увеличили.



Информация за звеното по достъпа до информация

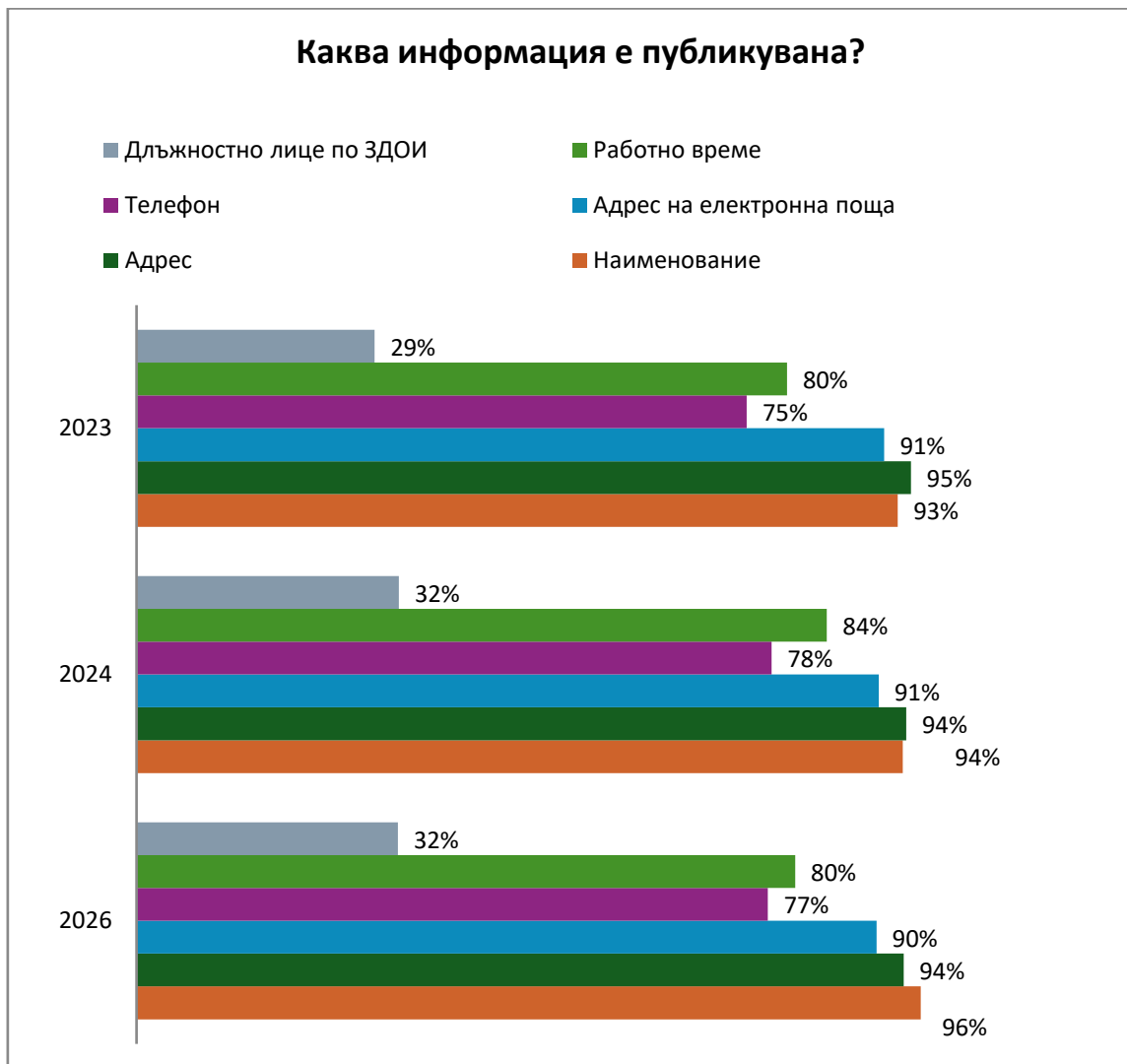
Публикуване на информацията за звеното, което приема заявления, е задължителна по закон.



Макар да са се увеличили с малко институциите, които са направили това, все още някои от органите на власт смятат, че е достатъчно тази информация да е публикувана във Вътрешните правила (ВП) по ЗДОИ. Същото се отнася и до определеното място за преглед на информацията. Търсещите информация няма как да знаят, че биха намерили тези данни във ВП. Кратка информация за звеното, адреса, телефона, отговорния служител в открит текст не би затруднило администрацията, а напротив, би улеснило гражданите, доколкото е и част от разяснителната информация.

Длъжностното лице по достъпа до информация е най-малко публикуваната информация. Първо, институциите приемат, че този служител е част от звеното по ЗДОИ и не е необходимо да бъде изрично идентифициран в интернет страниците им. Друго съображение е, че процесът предполага много етапи – приемане на заявленията, разпределение към дирекцията, която създава и съхранява исканата информация, и вземане на решение по заявленията от определения според ВП служител, отговорен за вземане на крайното решение, който в много случаи е ръководителят на институцията. Връзката между отделните етапи в процеса на разглеждане на заявленията би трябвало да е определеният служител.

Както много пъти сме отбелязвали, тези служители би трябвало да преминават периодично обучения по ЗДОИ. Доколкото обаче в закона този служител е само определен, а не назначен, то и информация за него не се публикува.

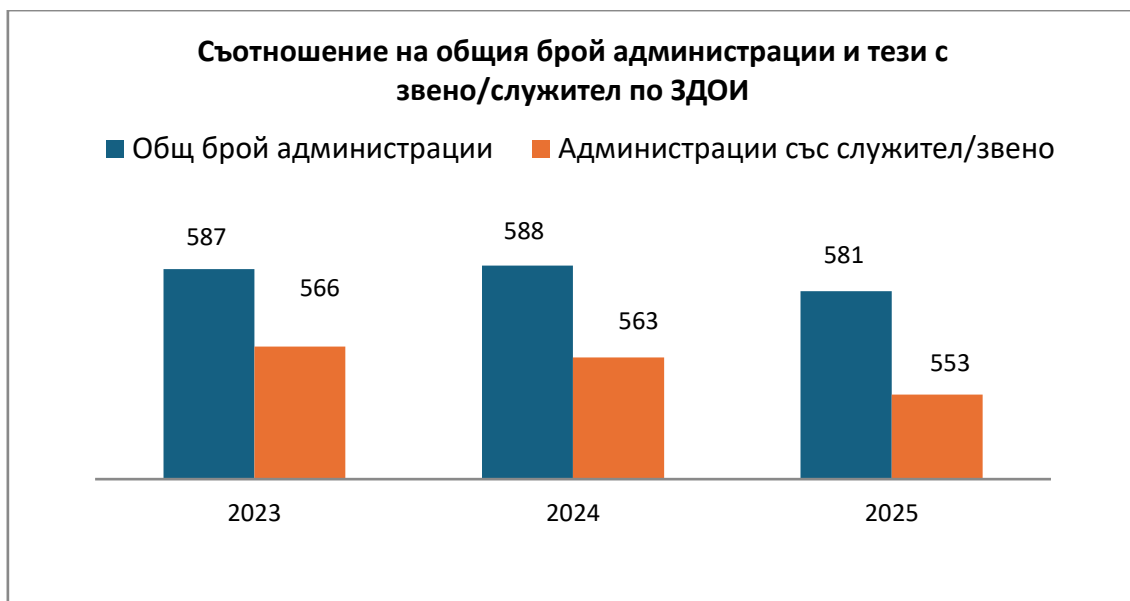


Според данните от докладите на МС „Състоянието на администрацията“⁵² броят на звената/служителите⁵³ по ЗДОИ в администрациите намаляват през годините.

⁵² Годишните доклади „Състояние на администрацията“ могат да бъдат намерени:

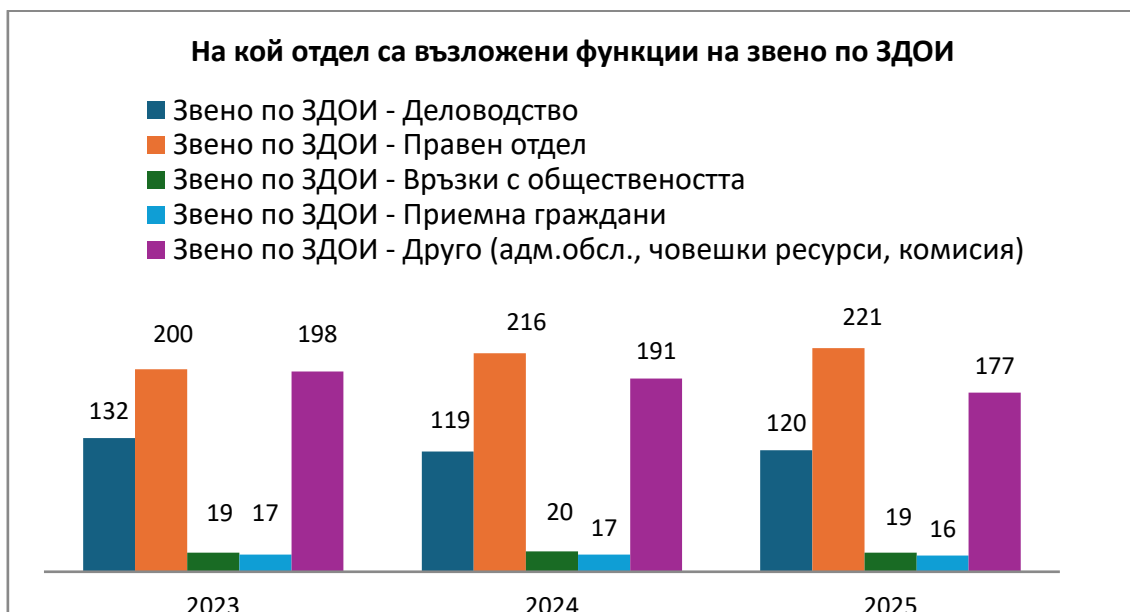
https://iisda.government.bg/annual_reports.

⁵³ Там наличието на звена/служители са обобщени данни.



Източник: Годишни доклади на МС „Състоянието на администрацията“

Според тези данни в повечето случаи тези функции са възложени на правните отдели.



Източник: Годишни доклади на МС „Състоянието на администрацията“

Разяснителна информация

За търсещите информация е важно в открит текст да намерят в секция ДИ разяснителна такава, за упражняването на правото на информация в дадената институция.



През 2026 година 223 от 293 изследвани институции са публикували такава информация.

Според доклада „Състоянието на администрацията 2025“⁵⁴ на МС техният брой е значителен, но тези данни са от самоотчетите на администрацията. Както е отбелязано в самия доклад към тях се включват разяснителни кампании, брошури, информационни табла.

⁵⁴ https://iisda.government.bg/annual_reports.



Източник: Годишни доклади на МС „Състоянието на администрацията“

Вътрешни правила по достъпа до информация⁵⁵

Друга задължителна информация за публикуване са ВП по ЗДОИ. Според изследването на ПДИ 90% от публикувалите ВП по ЗДОИ са го направили в секция ДИ, което е значително увеличение в сравнение с предишни години.

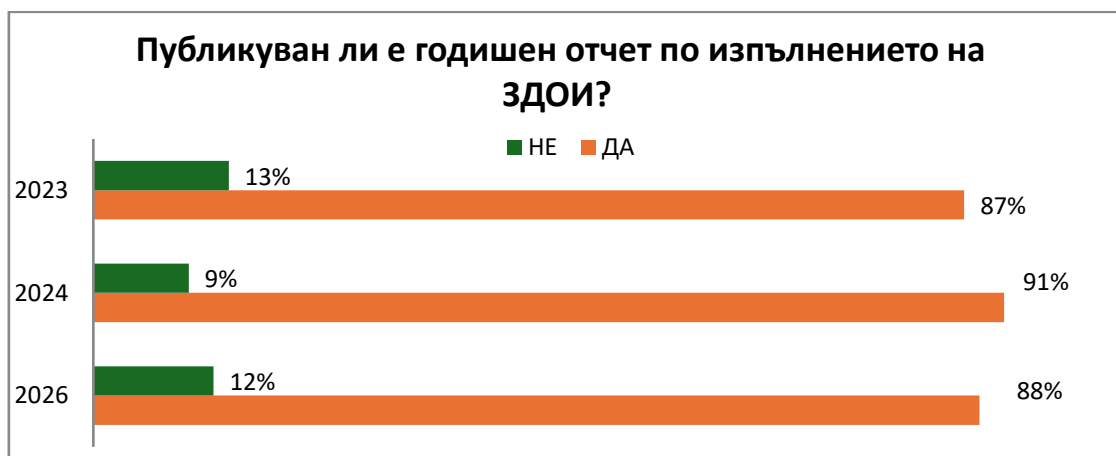
Годишни отчети

88% от изследваните институции са публикували годишните си отчети за достъпа до информация. Отношението към тези доклади е формално-статистическо в повечето случаи. Разбира се, има и изключения, където се анализира каква информация е искана. Много формален е подходът и към докладването на основанията за отказ. Цитира се член от закона, без анализ за прилагане на ограничението и баланса с надделяващия обществен интерес. Сред изключенията са регионалните инспекции по околна среда и водите, които освен регистъра на получените заявления и решенията по тези заявления подготвят и аналитичен отчет за

⁵⁵ Виж подробности и сравнителни графики за три години в Приложение N 4 към този доклад. Данните за 2026 г. могат да бъдат видени на <https://www.aip-bg.org/surveys/>.

работата по ЗДОИ през годината. Аналитични отчети подготвят и някои от регионалните здравни инспекции.⁵⁶

Годишният преглед на работата по ЗДОИ би очертал направленията, по които трябва да се работи.



За списъците на категориите информация за публикуване

Тази година в хода на проучването беше поискан със заявление списъкът на категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация. Този списък е от голямо значение както за администрацията, така и за гражданите, които търсят информация от съответна институция.

Подреддането на категориите за публикуване, заедно с форматите в които са публикувани, помага на самата администрация да преглежда задълженията си за публикуване в интернет. Много от институциите посочват в тези списъци и линковете към публикуваната информация. Търсещите информация могат да се ориентират, къде да намерят това, което търсят, като прегледат тези списъци.

⁵⁶ Виж, например, отчета на РИОСВ - Пазарджик:

https://riewpz.org/files/file/god_otchet_zdoi/god_otchet_zdoi_2025-1.pdf

Или отчета на РЗИ - Благоевград: https://rzi-blagoevgrad.egov.bg/wps/wcm/connect/rzi-blagoevgrad.egov.bg-31335/152ff938-02f5-4816-8de6-a7c49d5e7330/ГОДИШЕН+ОТЧЕТ+РЗИ+2025-clean.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_PPGAHG800147206POA.E0FQAEN6-152ff938-02f5-4816-8de6-a7c49d5e7330-pR3PpYI



Други условия за упражняването на правото на достъп до информация

ЗДОИ отбелязва като необходими за публикуване и някои други категории документи, сред които са:

- мястото за преглед на получената информация,
- предоставената повече от три пъти информация,
- списък на категориите информация, представляващи служебна тайна,
- списъци на документи, чиито срокове за класификация са изтекли и са премахнати нивата на класификация.

Добър пример в това отношение е „Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, където в секция ДИ са публикувани „списъци на документи и материали, носители на класифицирана информация с изтекли срокове и премахнати нива на класификация на основание чл. 50, ал. 5, т. 1 и т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за защита на класифицираната информация:

<https://www.statereserve.bg/assets/resourcedocuments/9692/20.01.2025-spisk-ki.pdf>

Изводи от проучването на активната прозрачност през 2026 г.

Резултатите от проведеното през 2026 г. проучване на ПДИ на активната прозрачност на органите в системата на изпълнителната власт, както и независимите органи на власт, показват няколко неща:

- Усилията от страна на ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт за подобряване на съдържанието на секции ДИ трябва да продължат. Особено внимание трябва да се обърне на териториалните звена. С изключение на регионалните здравни инспекции, които имат много добри резултати, други териториални звена като ОДМВР, областните дирекции „Земеделие“, регионалните дирекции по горите са с доста бедни откъм съдържание и неструктурирани страници. Подходът към секциите ДИ е формален.
- Подобряването на прозрачността зависи до голяма степен и от управлението на вътрешните информационни системи и разбирането за това, че достъпът до информация не е една от услугите, които администрацията предоставя на гражданите, а би трябвало да е основен принцип на нейната работа.
- Регистрирането на създаваните документи и актове и автоматизирането на публикуването предполага във вътрешните информационни системи да са заложили по подразбиране изискванията за публикуване.
- Съдържанието на повечето отчети по ЗДОИ е подчинено на статистиката. Липсват анализи на търсената информация, липсват анализи на прилаганите ограничения и баланса с надделяващия обществен интерес. Тези анализи са необходими за подобряване на прозрачността на институциите.
- Необходими са продължаващи обучения за звената и служителите по достъпа до информация.

4.2. Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2026 г.

Отново през 2026 г. в своето проучване Граждански одит на активната прозрачност фондация „Програма достъп до информация“ изследва публикуването на основните финансови документи, информацията, свързана с провежданите обществени поръчки, декларациите за имущество и интереси на служителите.

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

Законът за обществените поръчки (ЗОП) предвижда немалък списък от задължителни за публикуване документи по различните процедури. Освен това от началото на 2021 г. задължението за публикуване в „Профила на купувача“ се отнася само до централизираната електронна платформа по смисъла на чл. 39а, ал. 1 от ЗОП – Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП). Както и в предходните години, екипът реши в нашето проучване да проверяваме за наличието само на няколко от най-често публикуваните категории документи, и то публикувани през 2021 г. или по-късно, и при условието, че в страницата на съответната администрация е публикувана самата информация или линк към ЦАИС ЕОП.

Публикуването на списъците на подалите декларации за имущество и интереси, както и на самите декларации за интереси, отразяват законово задължение от вече отменения Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) и заменилия го Закон за противодействие на корупцията (ЗПК).

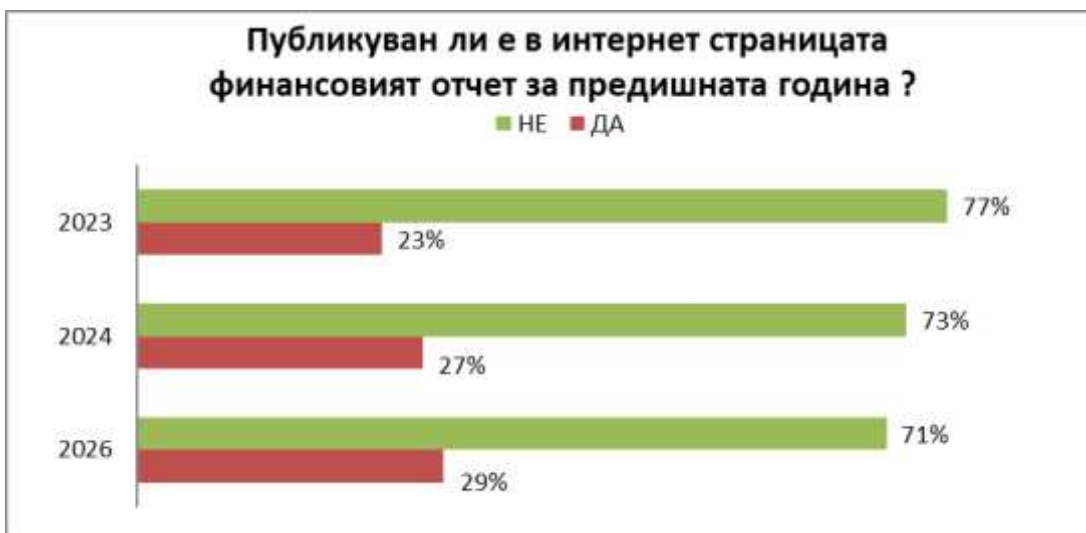
Основните изводи са, че наблюдаваме стабилизиране в публикуването по повечето критерии. Практически всички резултати са доста положителни, като при изричните законови задължения наблюдаваме често изпълнения от над 70%.

Трябва да направим уговорката, че проучването през 2026 г. включва интернет страниците на 293 институции на изпълнителната власт и техните регионални структури, публичноправни субекти и независими органи на власт. Общините отсъстват.

1. Бюджетна и финансова прозрачност

Едва 56 е броят на институциите, които бяха публикували своя бюджет за 2023 през 2023 г. Това вероятно се дължеше на забавянето на бюджетната процедура на държавния бюджет. В настоящото ни проучване отбелязваме като абсолютна стойност по-нисък брой на публикували – 36 или 12,2%. Това се дължи на по-малкия брой изследвани институции.





Подобно развитие наблюдаваме при публикуването на **годишните финансови отчети**. При предходното ни проучване бяхме намерили 143 или 25,4% публикувани годишни финансови отчети за 2023 г., тоест за предходната година. Тази година открихме 97 или 29% отчети за 2025 г.

При първостепенни разпоредители с бюджети (ПРБ), които този път са 86% от общия брой изследвани институции, също практически не наблюдаваме изменение на публикуването на ежемесечни и тримесечни финансови отчети.



При публикуването на тримесечните отчети картината е подобна. Или открити са около 93% (общо 39) публикуване на тримесечни отчети.

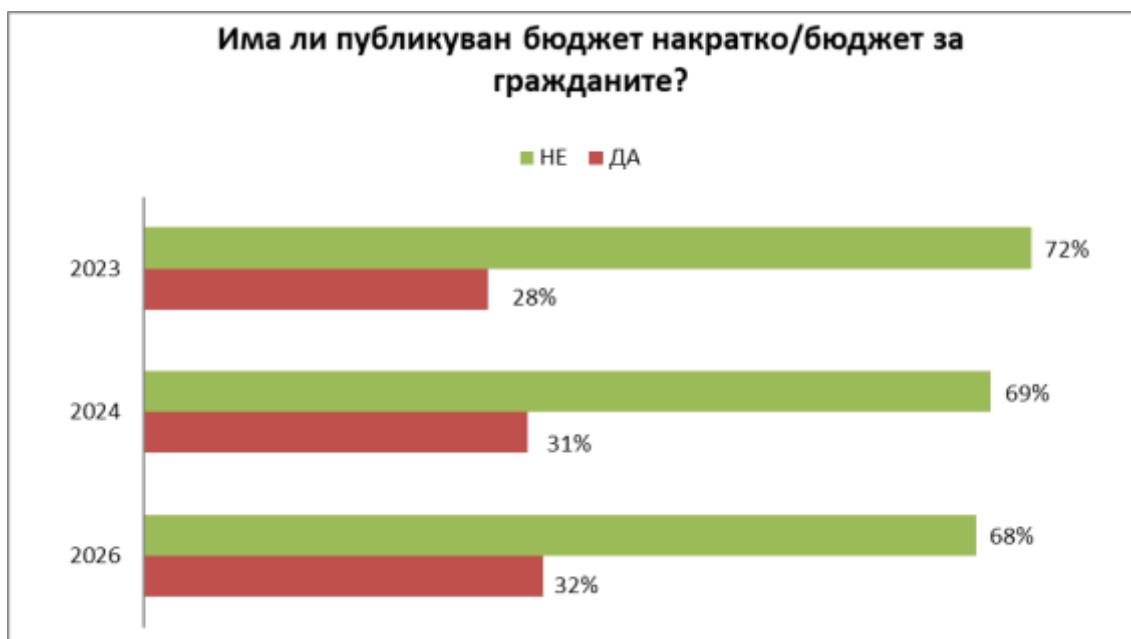


В традиционните рамки влиза и броят на институции, публикували плащанията си по Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА). Тази година това са 67 институции или малко под 23% от всички изследвани. Отново реално изменение спрямо предходните периоди не се наблюдава.



ПДИ изследва и дали държавните органи публикуват разбираемо обяснение за събирането и разходването на поверените им средства. Става дума за т. нар. „**бюджет за гражданите**“. Засега единствено министърът на финансите е задължен да съставя и редовно да публикува такъв документ на човешки език за всеки държавен бюджет, който се нарича „Бюджет накратко“. Местните власти също могат да се обвързват

с подобни задължения чрез своите нормативни актове. Такъв пример е Столична община, която в своята наредба за общинския бюджет има задължение да публикува като отделен документ обяснение на проекта на бюджета, достъпен на нетехнически език. Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщят и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как трябва да бъде съставен или да изглежда подобен документ, ние често сме приемали като такъв всеки спомагателен текст или онагледяване, които помагат да се обясни просто бюджета на съответната администрация. Много често това са били публикуваните презентации от обществени обсъждания на проектите за бюджет, или дори протоколи от самите обсъждания. За разлика от миналото проучване, наблюдаваме лек ръст в резултатите в процентно съотношение. Отбелязали сме с 96 обяснителни документи за гражданите през 2026 г.

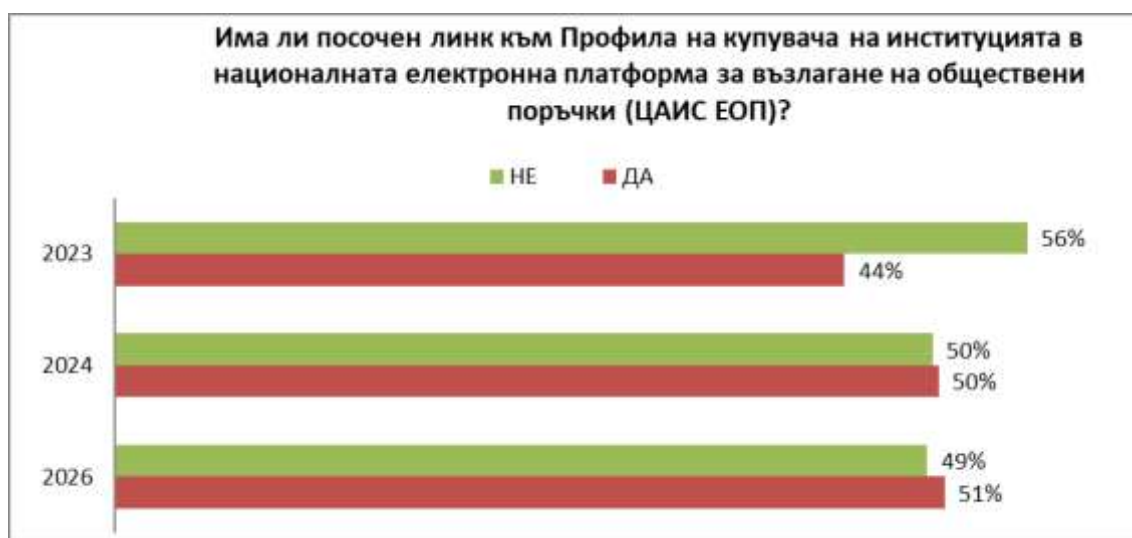


С тази графика завършваме прегледа на публикуваните финансови документи и се насочваме към друга изключително важна област – тази на задължително публикуваните документи по обществени поръчки.

2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

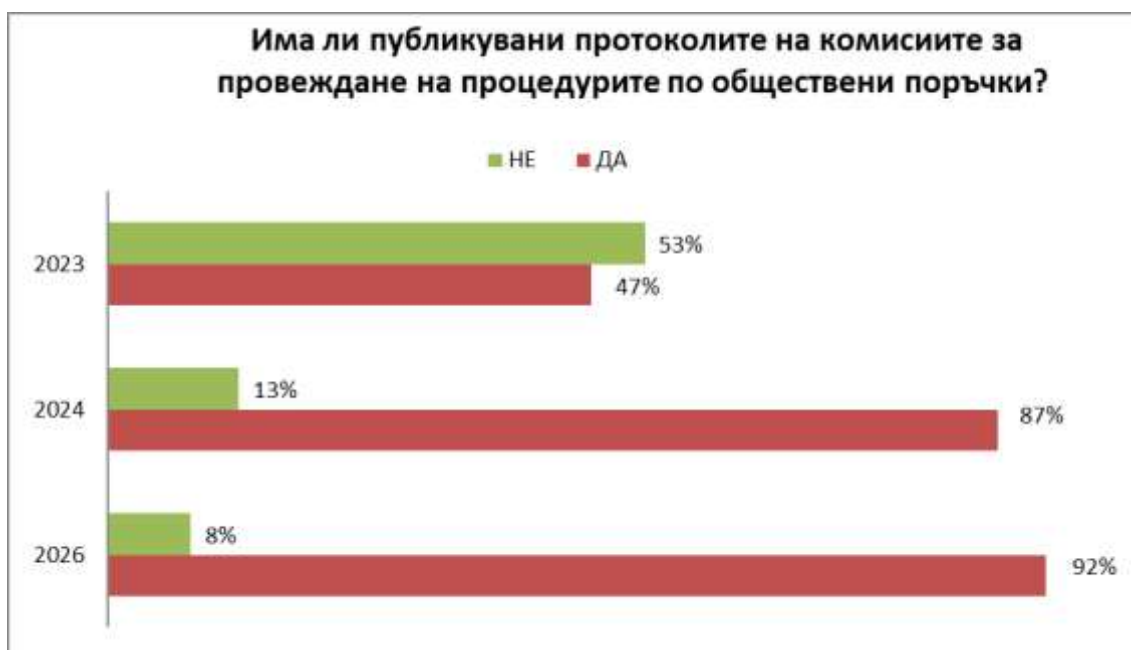
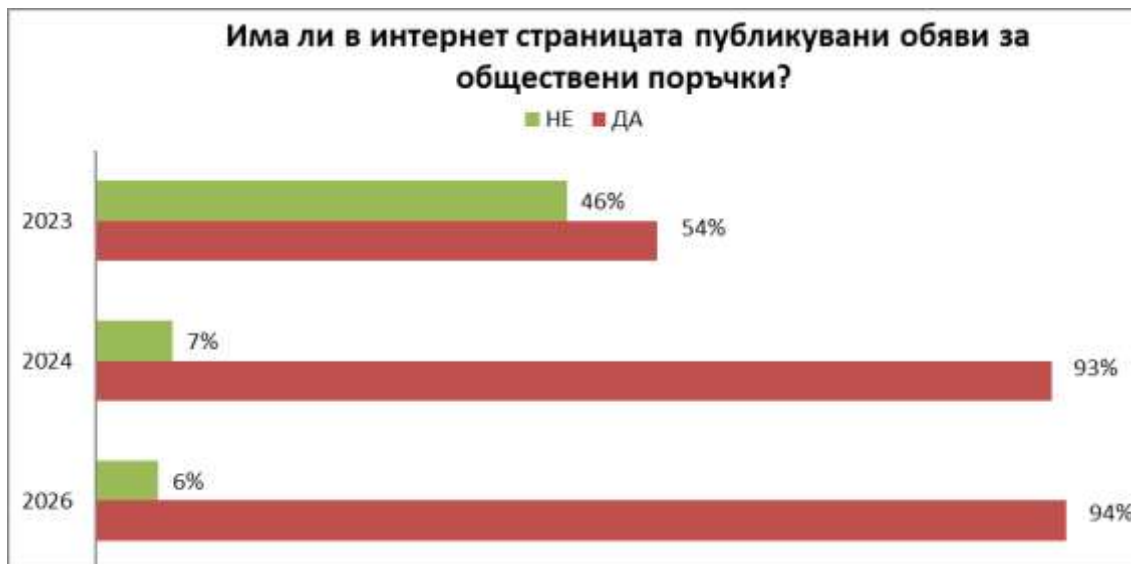
В годишния Граждански одит на активната прозрачност ПДИ прави преглед от птичи поглед и отбелязва тенденции, които дават възможност за последващ задълбочен анализ. По традиция, от съображения за сбитост ограничихме наблюдението си до едни от най-често публикуваните документи по процедури за обществени поръчки: съществуването на самата секция „Профил на купувача“; обявленията; документацията; протоколите от комисиите и договорите. С измененията на ЗОП от началото на 2021 г. всички възложители на обществени поръчки трябва да поддържат своя „Профил на купувача“ в Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП). Екипът реши да изследваме и дали институциите са публикували на страниците си препратки към новия „Профил на купувача“ в ЦАИС ЕОП. Също така тази година изследвахме единствено публикуваните документи по ЗОП от 2021 г. нататък, намиращи се на официалните страници на институциите или в новия „Профил на купувача“ в ЦАИС ЕОП, ако към него има препратка (хипервръзка) от официалната страница на съответната институция.

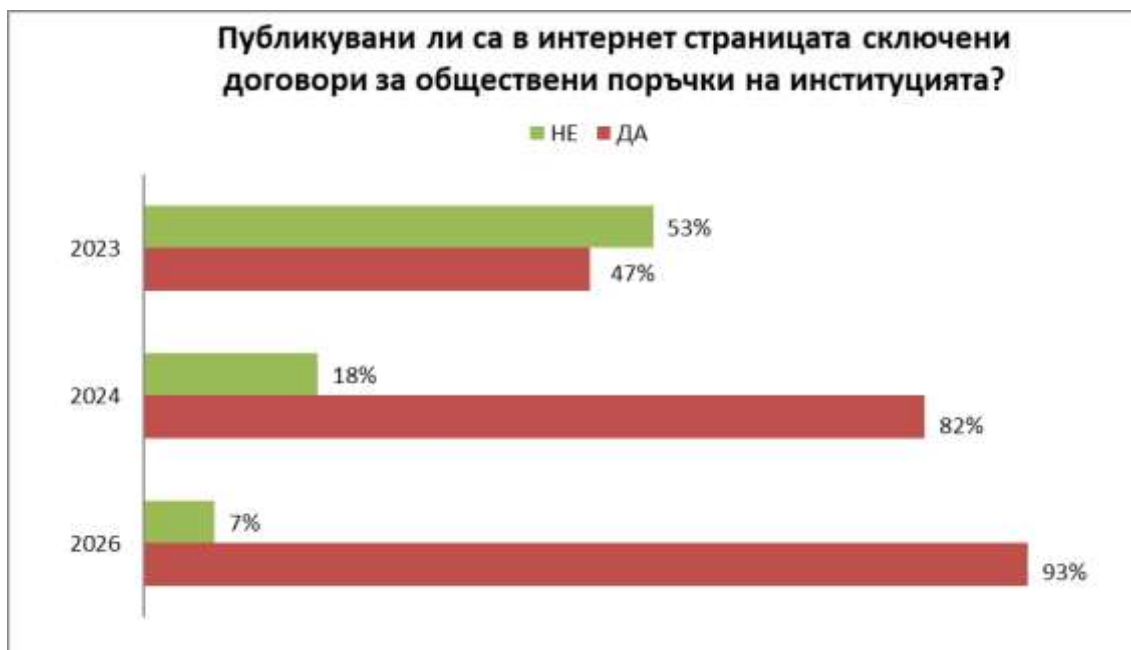
Препратка (линк) към новата платформа за профилите на купувачите намерихме при около при над половината от всички институции – 51% (148).



Сред институциите, които изследвахме, се наблюдават традиционно високи нива на публикуване на документи, свързани с обществените

поръчки. През 2026 г. открихме публикувани обявления при близо 94% или 139 от общо 148 институции, имащи линк към регистъра или публикуващи данни за обществените поръчки на собствените си страници.





Протоколите от комисиите и сключените договори са публикувани в над 90% от случаите. Нормално е сключените договори да са по-малко от започналите процедури, тъй като не всяка процедура завършва с договор.

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

3. Декларациите за конфликт на интереси

Част на проучването на ПДИ от 2012 г. насам е съсредоточена върху измерването на една от нормативните мерки за постигане на повече почтеност в администрацията чрез повече прозрачност спрямо потенциалните конфликти на интереси на държавните служители и техните ръководители. Тук изследваме, от една страна, дали са публикувани списъци с лицата, подали декларации, а от друга – дали са публикувани самите декларации. След скока на публикувани декларации по вече стария закон и в последната година от прилагането му – 2017 г. – наблюдавахме известен спад и после познатия постепенен растеж, за да достигнем сравними с върха нива през 2021 г. През октомври 2023 бе приет нов ЗПК и бе отменен стария ЗПКОНПИ, последваха още законодателни изменения. В проучването си сме приемали за публикувани данните както по единия, така и по другия

закони. Резултатите са доста близки до тези от предходните години. С настоящото проучване отбелязваме традиционно, че над 3/4 – 221 – от институциите са публикували списък с лицата, подали декларации, а почти 2/3 (171) от институциите са публикували и самите декларации.



4.3. Получени и неполучени отговори в Проучването на активната прозрачност 2026

В рамките на [проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2026 г.](#), екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до 293 институции – централни, териториални и специални органи на изпълнителната власт. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на следната информация:

Актуализиран списък за 2026 г. на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на ръководената от Вас администрация, както и форматите, в които е достъпна.

Съгласно чл. 15а, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) всеки ръководител по чл. 15, ал. 1 ежегодно обявява актуализиран списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна.

Това е информация, която ПДИ е искала от институциите няколко пъти през годините в рамките на [ежегодното проучване на активната прозрачност](#), особено след приемането на разпоредбата от ЗДОИ в края на 2015 г., която задължава органите на изпълнителната власт да създават, поддържат, актуализират и публикуват такъв списък. Последно сме искали тази информация през 2021 г.

Формата, в която поискахме да ни бъде предоставена информацията, бе копие, предоставено по електронен път, или чрез посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните.

Институциите, които през 2026 г. отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон, са 238 (81%).

Институциите, които отговориха след изтичане на срока за отговор, са 40 (13,6%).

През 2026 г. най-дълго закъснелите отговори са на:

Държавна агенция за бежанците – 35 дни;
Министерство на енергетиката – 30 дни;
Министерство на околната среда и водите – 14 дни;
Регионална дирекция по горите - Кърджали – 12 дни;
Министерство на културата – 11 дни;
Държавна агенция за закрила на детето – 8 дни;
Областна дирекция на вътрешните работи - Разград – 6 дни;
Областна дирекция "Земеделие" - Благоевград – 6 дни;
Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството – 5 дни;
Областна администрация - Перник – 5 дни;
Областна дирекция "Земеделие" - Русе – 5 дни и т.н.

Институциите, които не отговориха на заявлението, са 16 (5,4%):

Агенция по вписванията
Агенция по геодезия, картография и кадастър
Агенция по заетостта
Българска агенция по безопасност на храните
Български институт по метрология
Държавен фонд "Земеделие"
Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация"
Областна администрация - Кърджали
Областна администрация - Кюстендил
Областна администрация - Разград
Областна дирекция "Земеделие" - Силистра
Областна дирекция на вътрешните работи - Шумен
Регионална здравна инспекция - гр. Варна
Регионално управление на образованието - Стара Загора
Служба "Военна полиция"
Централна комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни

Справката как отговориха 21 централни органи на изпълнителната власт (Министерския съвет и министерствата) показва следното:

Министерствата, които през 2026 г. отговориха в срок до 5 дни, са 4:

Министерство на здравеопазването (3 дни),
Министерство на младежта и спорта (2 дни),
Министерство на труда и социалната политика (5 дни) и
Министерство на финансите (3 дни).

Министерствата, които отговориха не толкова бързо, но в рамките на 14-дневния срок по закон, са 12 (включително Министерският съвет):

Министерски съвет (14 дни)
Министерство на външните работи (8 дни)
Министерство на вътрешните работи (8 дни)
Министерство на електронното управление (14 дни)
Министерство на земеделието (10 дни)
Министерство на икономиката и индустрията (14 дни)
Министерство на иновациите и растежа (12 дни)
Министерство на културата (14 дни)
Министерство на образованието и науката (13 дни)
Министерство на отбраната (8 дни)
Министерство на регионалното развитие и благоустройството (14 дни)
Министерство на туризма (13 дни)

Министерства, отговорили след изтичане на срока, са 5:

Министерство на енергетиката (30 дни)
Министерство на културата (11 дни)
Министерство на околната среда и водите (14 дни)
Министерство на правосъдието (2 дни)
Министерство на транспорта и съобщенията (1 ден)

Институциите, които през 2026 г. с отговорите на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация, са 273 (92,9%).

През 2026 г. отговорите на 2 институции са отбелязани като откази. Регионална инспекция по околна среда и водите - Бургас нямат такъв списък, но не го признават в прав текст, а в решението за достъп надълго и нашироко обясняват на изследователя от ПДИ, че на интернет страницата им са публикувани документите, които подлежат на публикуване. Централната избирателна комисия обясняват, че в качеството си на независим държавен орган, нямат задължение да изготвят и публикуват подобен списък, но уверяват изследователя от ПДИ, че комисията прилага принципите на откритост, прозрачност и достъпност на информацията, като поддържа и развива съдържанието на интернет страницата си.

През 2026 г. отговорът на 1 институция е отбелязан като частичен достъп. Областна дирекция на Министерство на вътрешните работи - Русе посочват, че не създават отделен списък, а се ръководят от утвърдения от министъра на вътрешните работи списък, който е публикуван на страницата на Министерство на вътрешните работи.

До 2024 г. едва 10-20% от институциите връщаха информация за входящия номер на заявлението. През 2024 г. в края на заявлението добавихме изрично искане да бъде предоставен входящ номер при получаването му. Това доведе до изключителен ръст в броя институции, уведомили заявителя за входящия номер на заявлението – 345 (61,6%). През 2026 г. отново отчитаме значителен брой институции, уведомили заявителя за входящия номер на заявлението – 208 (70,7%).

239 (81,3%) институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. Това означава, че 34 институции са предоставили информацията без решение за достъп, а само с придружително писмо или неформален отговор по имейл.

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

И през 2026 г. имаше институции, които първо изпращат решение за предоставяне на достъп до информация, а самата информация изпращат няколко часа или дни по-късно. Следва да се отбележи, че

строго формално погледнато, институциите, които не са изпратили едновременно решението за достъп и исканата информация, на практика са в нарушение на чл. 35, ал. 3 от ЗДОИ, според който при предоставяне на информация по електронен път, решението за достъп се изпраща заедно с предоставената информация.

Вместо заключение, отбелязваме висок образователен и възпитателен ефект от подаваните от ПДИ заявления, тъй като отговорите на институциите и предоставената информация ясно показват, че в голям брой случаи списъкът е бил актуализиран и публикуван след получаване на заявлението на ПДИ.

5. ПРАВНА ПОМОЩ

Обща характеристика

През 2025 г. предоставянето на правна помощ продължи да е сред приоритетните дейности за ПДИ. В някои от постъпилите случаи ПДИ оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория случаи помощ бе оказана след отказ за предоставяне на информация. Съществена част от правната помощ е и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявителите, обърнали се за съдействие към организацията.

Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари-декември 2025 г., са **139**. 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 – **126**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – **13**.

Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2025 г. най-много консултации са предоставени на граждани – **77** случая. На второ място са журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ – **36** случая. От неправителствени организации са постъпили **15** случая. В **2** случая екипът ни е бил потърсен за консултация от общински съветници. В **2** – от служители в администрацията, в **2** – от бизнеса, и др.

От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) – **30**, централни органи на изпълнителната власт – **21**, органите на съдебната власт – **19**, териториалните органи на изпълнителната власт – **13**, публичноправни субекти и организации – **12**, държавни институции, създадени със закон – **9**, и независими органи на власт – **9**. По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от изпълнителни и държавни агенции – **4**, лица, финансирани от бюджета – **3**, и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани **12** 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 – **22**. На второ място са отказите с мотив, че информацията не е налична – **16**. На трето място са отказите с мотив подготвителни документи с несамостоятелно значение – **11**. На четвърто място са отказите с мотив лични данни – **10**. На пето място са немотивирани откази – **9**. В **6** случая отказът е бил с мотив засягане интересите на трето лице. Също толкова са и мълчаливите откази – **6**. В **5** случая отказът е бил с мотив следствена тайна. В **5** случая отказът е бил с мотив, че е налице специален ред за достъп и т.н.

Характерни особености

През 2025 г. по постъпилите за консултация **139** случая са били дадени **297** консултации.

За сравнение през 2024 г. по постъпилите за консултация **154** случая са дадени **368** консултации. През 2023 г. по постъпилите за консултация **192**

случая са дадени **415** консултации. През 2022 г. по постъпилите за консултация **133** случая са дадени **250** консултации.

И през 2025 г. е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление и централните органи на изпълнителната власт. Наблюдава се ръст на случаите, в които се търси информация от органите на съдебната власт, най-често от различни структури на Прокуратурата на Република България. Повишава се и броят на случаите, в които се търси информация за дейността на публичноправни субекти и организации.

През изтеклата година отново 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 области:

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

6. СЪДЕБНИ ДЕЛА

Статистика

През 2025 г. правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на достъп до информация.

През 2025 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо **77** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**33** – по случаи на граждани, **17** – на НПО, **26** – на журналисти и **1** – бизнес).

През 2025 г. правният екип на ПДИ е изготвил общо **60** жалби. Първоинстанционни жалби – **51** (Административен съд София-град – **38**, Административен съд София-област – **5** и Административни съдилища в страната – **19**) и частни жалби – **9**.

От изготвените **51** първоинстанционни жалби – **44** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **7** срещу мълчалив отказ.

През 2025 г. в **45** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. По **6** дела е предоставена правна помощ дистанционно. В този период правният екип на ПДИ е изготвил **17** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

През годината са постановени **46** съдебни акта (**35** решения и **11** определения) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд⁵⁷ – **3**, Административен съд София-град – **32**, Административен съд София-област – **1**, и административни съдилища в страната – **10**).

⁵⁷ Произнасянията на ВАС са по частни жалби, подадени от правния екип на ПДИ през 2024 и 2025 г.

В **29** случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация, в **13** случая в полза на администрацията и в **4** случая частично в полза на заявителя и частично в полза на администрацията.

Сред по-значимите дела през годината са спечеленото дело на Светослав Иванов (гр. София) срещу отказ на директора на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД да предостави информация за сключените от болницата договори за външни услуги. Спечеленото дело Светослав Иванов (гр. София) срещу отказ на директора на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД да предостави информация за това в колко клинични пътеки, амбулаторни процедури, прегледи, консултации или друг вид медицинска дейност, платена от Националната здравно-осигурителна каса, са участвали всеки един от членовете на Съвета на Директорите на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД, изпълнителният директор и заместник изпълнителните директори през 2023 и през първите шест месеца на 2024 година. Спечеленото дело на Марта Георгиева (СОС) срещу отказ на заместник-кмет на Столична община да предостави информация за две заловени безстопанствени кучета в София през февруари и март 2025 г. Спечеленото дело на Магдалена Славова (Гражданско обединение „Вода за Омуртаг“) срещу отказ на директора на Дирекция „Правна“ в Министерство на регионалното развитие и благоустройството да предостави достъп до информация за Регионално прединвестиционно проучване на МРРБ за обособената територия, обслужвана от ВиК - Търговище ООД, в частта, която засяга населените места в общините Омуртаг и Антоново. Спечеленото дело на сдружение „Гражданска инициатива за премахване на паметника на съветската армия“ срещу отказ на главния секретар на Министерство на културата да предостави информация за съгласувателната процедура по одобряване на проекта за премахване на Паметника на съветската армия. Спечеленото дело на Асен Йорданов („Биволь“) срещу отказ на Агенция „Митници“ да предостави информация за общото количество суров петрол от Казахстан, което е обмитено като внос в България от началото на 2024 г. през пристанище „Росенец“, както и информация за количествата и произхода на внос на втечен газ през Митница Бургас. Спечеленото дело на Мила Чернева („Капитал“) срещу отказ на главния секретар на ДНСК да предоставен достъп до 11 броя наказателни постановления,

издадени за незаконно строителство в участъци 4 и 5 от Автомагистрала „Хемус“. Спечеленото дело на Хрисимира Милкова (ShumenOnline.bg) срещу отказ на директора на Басейнова дирекция „Черноморски район“ – Варна да предостави информация за използваната от ВЕЦ „Тича“ и ВЕЦ „Моста“ количество вода, както и произведена енергия за няколко месеца през 2025 г. Спечеленото дело на Десислава Николова („Капитал“) срещу отказ на Министерство на труда и социалната политика да представи информация за това какъв брой членове на синдикалните организации е установен, за да се приеме, че са изпълнени изискванията на *Наредбата за определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите* и копие от документите, на база на които е установена представителността на КНСБ и КТ „Подкрепа“. Спечеленото дело на Доротея Дачкова („Сега“) срещу отказ на заместник-главен прокурор при Върховна касационна прокуратура да предостави копие от доклад от проверка на делата по Закона за отговорността на държаната и общините за вреди срещу Прокуратурата, включително и за тенденциозно образуване и провеждане на досъдебни производства⁵⁸.

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. 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.
2. Отказите на третите лица не са достатъчно основание, за да се постанови отказ за предоставяне на обществена информация, тъй като следва да се извърши преценка за наличието на надделяващ обществен интерес.

⁵⁸ Подробна информация за тези дела можете да намерите под формата на анотации в приложението към настоящия доклад – „Съдебни дела 2025 – Анотации“.

3. Когато е поискан достъп до статистическа информация, фактът, че задълженият субект може да установи кои трети лица засяга информацията сам по себе си не е предпоставка да се приеме, че искането за достъп до обществена информация засяга интересите на тези лица, което да налага искане на съгласие от тях за предоставяне на информацията.
4. Информацията за размера на възнагражденията, получени от лица, заемачи публични длъжности, не може да бъде скрита за обществото.
5. Информацията за публичната дейност на едно лице, в качеството му на народен представител, не е свързана с неприкосновеността на личността и личния живот.
6. Информацията за възнаграждения на държавни служители е обществена, не представлява защитени лични данни и подлежи на предоставяне по реда на ЗДОИ.
7. Отказите да бъде предоставена информация с мотив, че същата е подготвителна и няма самостоятелно значение, са незаконосъобразни, когато административният орган не е извършил преценка за наличие или липса на надделяващ обществен интерес.
8. Информацията за издадени разрешения и извършени проверки по Закона за устройство на територията е обществена и подлежи на предоставяне на реда по ЗДОИ в случаите, когато заявителят не е заинтересовано лице по ЗУТ.
9. Липсата на ясни и конкретни мотиви относно наличието на надделяващ обществен интерес в решения за отказ да бъде предоставена информация, представлява самостоятелно основание за отмяна на отказа.
10. Достъпът до обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.
11. Наказателното постановление е правораздавателен акт, издаден от компетентен орган в кръга на предоставените му със закон правомощия, поради което не е приложимо ограничението за

достъп до информация, свързано с подготвителните документи, които нямат самостоятелно значение.

12. Постановлението за прекратяване на наказателно производство е акт на прокурора, а не материал по разследването и съответно по отношение на него е неприложимо ограничението за следствената тайна.
13. Ограничаването на достъп до информация, която е получена от заявителя през последните 6 месеца е приложимо само когато е налице пълна идентичност между вече предоставената информация и търсената с ново заявление.
14. Когато с влязъл в сила съдебен акт е отменен отказ за предоставяне на информация и съдът е задължил административния орган да предостави достъп, то последният не може отново да откаже като излага нови мотиви и съображения за отказ. Налице е единствено задължение за безусловно изпълнение на постановения съдебен акт и предоставяне на цялата информация.
15. Отговор по ЗДОИ, с който институцията въвежда заявителя в заблуждение, че информацията му се предоставя, представлява опит да се заобиколят разпоредбите на ЗДОИ и е в пряко нарушение на законоустановените задължения, свързани с предоставянето на обществена информация.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2025 г. Делата са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкувания от съда спорен въпрос, и са подредени хронологично.

Понятието „обществена информация“

С решение⁵⁹ от 26 юни 2025 г. АССГ отмени отказ на заместник-главен прокурор при ВКП да предостави информация за дейността на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от заместник на главния прокурор. Конкретно е отказана информация колко преписки и досъдебни производства се наблюдават и колко са били наблюдавани от встъпването му в длъжност до момента на подаване на заявлението, като се посочат номерата и датите на образуването на всяка преписка и досъдебно производство и по кой текст от Наказателния кодекс се водят. Отказано е и предоставянето на крайния акт по всяка преписка и досъдебно производство, които са приключили. Мотивът за отказ е, че в приложното поле на ЗДОИ попадат единствено актовете на органите на съдебната власт, издадени в изпълнение на административните им функции, поради което търсената информация е извън приложното поле на ЗДОИ. Съдът намира, че исканата информация има характер на служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 във връзка с чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като е свързана с осъществяваната от страна на органа дейност, очертана в чл. 127 от Конституцията на Република България и Закона за съдебната власт и от нея могат да се направят изводи относно изпълнението на вменените му от закона правомощия. В този смисъл, информацията, която се търси е обществена, и органът е бил длъжен да я предостави. Исканата информация касае данни, свързани с работата на прокурора по разследване срещу Главния прокурор, а дейността на съдебната власт като цяло е обект на повишено обществено внимание. Конкретните проявления от тази дейност на прокурорите не следва да бъдат скрити за обществото. Принципите за публичност и прозрачност изрично са залегнали в чл. 5 от ЗСВ и в процесуалните закони.

С решение⁶⁰ от 4 юли 2025 г. АССГ отмени отказ на кмета на район „Приморски“, Община Варна, да предостави информация за издадени

⁵⁹ Решение № 21964/26.06.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 68 състав, по а.д. № 2839/2025 г., съдия Вяра Русева.

⁶⁰ Решение № 23124/04.07.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав, по а.д. № 4869/2025 г., съдия Мария Стоева.

разрешения за преместваеми обекти на територията на Варна и констативни протоколи от проверки на тези обекти. Отказът е с мотиви, че исканата информация не попада в обхвата на ЗДОИ, тъй като е свързана с административното обслужване и представлява лична информация, която е част от административната преписката на трети лица. Съдът приема, че исканата информация има характера на обществена такава по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, свързана е с общественения живот и ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на задължения субект. Това, че се искат копия от конкретни документи, не е проблем, тъй като 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 ирелевантно за дължимостта ѝ, ако са налице останалите предвидени в закона предпоставки за нейното предоставяне. Съдът намира за незаконосъобразен извода на задължения субект за наличието на изключение от приложното поле на закона по смисъла на чл. 8, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. Само на тези лица, на които законът е признал качеството на заинтересовани страни по смисъла на чл. 131 от Закона за устройство на територията, компетентните органи имат задължението да предоставят съответната информация. Това е така, понеже те са участници в съответното административно производство и задължението за предоставяне на информация е проява на установения в чл. 12, ал. 2 от АПК общ принцип на достъпност, публичност и прозрачност. В настоящата хипотеза несъмнено жалбоподателят няма качеството на заинтересована страна по смисъла на посочената разпоредба в проведено между третото лице и компетентния общински орган административно производство, свързано с издаване на разрешение за поставяне на преместваем обект, поради което за него не е налице друг ред за достъп до исканата информация.

С решение⁶¹ от 14 юли 2025 г. АССГ отмени отказ на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество да представи информация за извършени проверки и наложени санкции по отношение на няколко прокурори, привлечени като обвиняеми. Отказът е с мотив, че информацията не е обществена. Съдията приема, че исканата информация безспорно попада в обхвата на чл. 2, чл. 9-11 от ЗДОИ, тъй като е свързана с обществения живот и ще даде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на задължения субект. Действително в закона липсва легално определение на понятието обществен живот, но с оглед целта на закона следва да се възприеме, че това е всяка информация, която е свързана с живота на обществото като група хора. За да е налице обществена информация е необходимо не само информацията да е свързана с живота на група хора, но и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на задължения субект. Т.е. информацията да е обвързана с правомощията и дейността на органа, защото само тогава тя би могла да притежава сочената от закона специална цел. Доколкото поисканата със заявлението информация се събира, създава и съхранява по повод дейността на КОНПИ, тъй като информацията касае дейността на комисията по извършване на проверки и установяване на незаконно придобито имущество, то същата представлява служебна обществена информация и подлежи на предоставяне по реда на ЗДОИ.

С решение⁶² от 4 декември 2025 г. АССГ отмени отказ на МТСП да представи информация за това какъв брой членове на синдикалните организации е установен, за да се приеме, че са изпълнени изискванията на Наредбата за определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите и копие от документите, на база на които е установена представителността на КНСБ и КТ „Подкрепа“. Отказът е с мотив, че исканата информация не е обществена. Съдията приема, че доколкото с така постановеното

⁶¹ Решение № 241284/14.07.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 83 състав, по а.д. № 4687/2025 г., съдия Теодора Милева.

⁶² Решение № 40597/04.12.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав, по а.д. № 9355/2925 г., съдия Красимира Милачкова.

решение, предмет на настоящето производство, не е предоставена търсената информация, следва да се приеме, че то обективира отказ. Цитираната в писмото нормативна уредба на първо място е общодостъпна с публикуването ѝ в „Държавен вестник“; на второ място, с нея не е даден отговор на поставените със заявлението въпроси. Не се установява съществуване на основание за този отказ. Съдържанието на заявлението без противоречие обективира търсената информация – а именно конкретният брой членове на двете национално представени синдикални организации и как е формиран изводът за представителността им. Търсената със заявлението информация следва да е известна с оглед постановяването на посочените в оспорения акт решения на Министерския съвет № 46 и № 47 от 29.01.2025 г. След като в отговора е заявено, че двете синдикални организации отговарят кумулативно на изискванията, между които е и брой членове, надвишаващ 50 хиляди, това обстоятелство и останалите релевантни следва да са били проверени, а съответно – в МТСП да е налична информация. Дали тази проверка е извършена и дали установеният брой на членовете отговаря на нормативно изискуемия такъв, съответно налице ли са останалите условия, е именно информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Ето защо тя е обществена по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ и предоставянето ѝ е дължимо от субекта по чл. 3 от ЗДОИ.

Задължени субекти

С решение⁶³ от 30 юни 2025 г. АССГ обяви за нищожен отказ на прокурор от Софийска градска прокуратура да предостави достъп до материалите по дело № 57/1991 г., касаещо атентата срещу папа Йоан Павел II. Мотивите за отказ са ирелевантни, тъй като съдът приема, че прокурорът от СГП не е бил компетентен да се произнесе по заявлението. Съдът отбелязва, че съгласно чл. 3, ал.1 от ЗДОИ този закон се прилага за достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява от държавните органи, техните териториални звена и органите на

⁶³ Решение № 22497/30.06.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав, по а.д. № 4403/2025 г., съдия Веселина Женаварова.

местното самоуправление в Република България. Разпоредбата на чл.117, ал. 2 от КРБ и чл.136, ал.1 от ЗСВ предвиждат, че прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт; като прокуратурата на Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури. Съгласно ал. 4 на чл. 136 от ЗСВ прокурорите и следователите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура. Т.е. задължен субект по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ в случая е административният ръководител на СГП – градският прокурор. Предвид изложеното съдът намира, че компетентен да се произнесе по искания за предоставяне на достъп до обществена информация по реда на ЗДОИ е градският прокурор, и като по искането се е произнесъл прокурор от СГП, без да е упълномощен за това съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ, е постановил нищожен акт.

Защита на интересите на трето лице

С решение⁶⁴ от 15 април 2025 г. Административен съд - Бургас отмени отказ на Агенция „Митници“ да предостави информация за общото количество суров петрол от Казахстан, което е обмитено като внос в България от началото на 2024 г. през пристанище „Росенец“, както и информация за количествата и произхода на внос на втечен газ през Митница Бургас за същия период. Отказът е с мотив, че трети засегнати лица са изразили изрично несъгласие. Съдът приема, че когато е поискан достъп до статистическа информация, фактът, че задълженият субект може да установи кои трети лица засяга информацията, сам по себе си не е предпоставка да се приеме, че искането за достъп до обществена информация засяга интересите на тези лица, което да налага искане на съгласие от тях за предоставянето ѝ. Данните за общите количества суров петрол и втечен газ и произхода на последните не могат да бъдат свързани с конкретната стопанска дейност на определен търговски субект, така че да е възможно извършване на

⁶⁴ Решение № 3520/15.04.2025 г. на Административен съд - Бургас, IV състав, по а.д. № 48/2025 г., съдия Галина Радикова.

преценка за наличие на производствена или търговска тайна. Възможността за засягане на интересите на трето лице не следва да е предполагаема, тя следва да е реална. Като е приел обратното и е изискал съгласие от различни търговски дружества, административният орган неправилно е приложил материалния закон.

С решение⁶⁵ от 27 ноември 2025 г. Административен съд - Плевен отмени отказ на Регионално управление на образованието - Плевен да предостави информация за проведен на 7 август 2025 г. втори етап от конкурс за заемане на длъжността директор на Професионална гимназия по хранително-вкусови технологии „Луи Пастьор“ - град Плевен. Конкретно е поискано копие от протокола с резултатите от проведеното събеседване, включително индивидуалните оценки на комисията. Отказът е с мотив, че протоколът с резултатите от събеседването и индивидуалните оценки на комисията съдържат лични данни на кандидатите и членовете на комисията. Съдът счита, че в разглеждания случай надделяващият обществен интерес се презумира, тъй като с исканата информация обективно се допринася за повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на РУО пред обществото, във връзка с провеждане на конкурси от вида на процесния. Тъй като ответникът твърди, че във въпросния протокол се съдържат лични данни, но не е представил същия по делото, поради което съдът не може да направи преценка на горното, за пълнота на изложението следва да се посочи, че ако това действително е така, то ответникът е следвало да съобрази разпоредбите на чл. 31, ал. 1-4 от ЗДОИ и да предостави исканата информация в обем, съобразен с наличието или липсата на съгласие на засегнатите лица, респективно със заличени лични данни, а не да постановява отказ за предоставяне на същата.

С решение⁶⁶ от 3 декември 2025 г. АССГ отмени отказ на административния секретар на Държавна агенция „Национална

⁶⁵ Решение № 3592/27.11.2025 г. на Административен съд - Плевен, II състав, по а.д. № 742/2025 г., съдия Николай Господинов.

⁶⁶ Решение № 40447/03.12.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав, по а.д. № 5973/2025 г., съдия Красимира Милачкова.

сигурност“ да предостави информация за броя и целта на посещенията на депутат от ПП ДПС в централата на ДАНС. Отказът е с мотив лични данни. Съдията приема, че в случая исканата от заявителя информация не е свързана с неприкосновеността на личността и личния живот на третото лице, а касае публичната му дейност в качеството му на народен представител, както и дейността на органи и длъжностни лица в ДАНС в това им качество. Информацията не касае лични данни отнасящи се до третото лице по смисъла на ЗДОИ и на Закона за защита на личните данни. Ето защо самото качество „народен представител“ предпоставя по-широка публичност на неговите действия, съответно разширен достъп до информацията за последните. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 4, ал. 1, т. 2 Закона за противодействие на корупцията, която предвижда повишена отговорност на лицата, заемащи публични длъжности. Съгласно чл. 2 от същия закон, той има за цел да се защитят интересите на обществото чрез ефективно противодействие на корупцията и чрез създаване на гаранции, че лицата, заемащи публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите на страната.

Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение⁶⁷ от 13 януари 2025 г. АССГ отмени отказ на директора на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД да предостави информация за сключените договори за външни услуги от болницата. Отказът е с мотив, че исканата информация съдържа лични данни на трети лица. Съдът посочва, че процедурата в случаите, в които исканата от заявителя информация засяга интересите на трето лице, изисква запитване на лицето, чиито интереси биха били засегнати, като основание за отказа за предоставянето ѝ би било изричното несъгласие на третото лице. В случая в представената по делото административна преписка липсват данни въобще третите лица, с които са сключени договори за услуги с болничното заведение, да са запитвани по реда на ЗДОИ. Липсата на такова запитване и посочването като правно основание на отказа

⁶⁷ Решение № 1370/13.01.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав, по а.д. № 8840/2024 г., съдия Мая Сукнарова.

наличието на лични данни опорочава акта, доколкото не е спазен предвидения в закона процесуален ред. Още повече, че достъпът до исканата информация не може да бъде отказан на основание наличие на лични данни в нея, тъй като същата следва да бъде предоставена със заличени лични данни. От друга страна, в несъответствие с изискването на закона, задълженият по ЗДОИ субект не е изложил аргументи относно наличието или липсата на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ.

С решение⁶⁸ от 11 февруари 2025 г. АССГ отмени отказ на директора на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД да предостави информация за това в колко клинични пътеки, амбулаторни процедури, прегледи, консултации или друг вид медицинска дейност, платена от НЗОК, са участвали всеки един от членовете на Съвета на директорите на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД, изпълнителният директор и заместник-изпълнителните директори през 2023 г. и през първите шест месеца на 2024 г. Отказът е с мотив, че информацията представлява лични данни. Съдът посочва, че за да постанови отказ по т. 1 от заявлението, задълженият субект по ЗДОИ е посочил, че поради наличието на лични данни информацията не може да се предостави. Видно от т. 1 на заявлението, изисква се информация за клиничните пътеки, амбулаторните процедури, прегледите, консултациите или друг вид медицинска дейност, в които са участвали членовете на Съвета на директорите на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД, вкл. изпълнителният ѝ директор и заместник-изпълнителните директори, и дейност, която е платена от НЗОК. Така формулирано искането по т. 1 от заявлението не изисква посочването на конкретните имена или други лични данни, а само посочване на длъжностите от ръководния състав на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД. Дори и да се приеме, че с исканата информация се засягат интересите на трети лица, следва да се има предвид, че съгласно чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ достъпът до исканата информация се предоставя дори и да се засягат интересите на третото лице и то изрично да е отказало предоставянето на обществената информация, когато е налице надделяващ обществен интерес. В случая

⁶⁸ Решение № 4670/11.02.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав по а.д. № 8839/2024 г., съдия Мария Бойкинова.

в административната преписка се съдържат откази за предоставяне на исканата информация единствено от изпълнителния директор на СБАЛАГ „Майчин дом“ ЕАД и д-р В. Дяволов, като за другите членове на Съвета на директорите липсват доказателства в тази насока. Отказите на третите лица обаче не са достатъчно основание за да се постанови отказ за предоставяне на обществена информация, тъй като следва да се извърши преценка за наличието на надделяващ обществен интерес, който автоматично изключва правилото на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. С други думи, с разпоредбата чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е предвидена възможността за отказ от представяне на обществена информация при наличие на засягане на интересите на третото лице и негов изричен отказ, освен в случаите на надделяващ обществен интерес. В подкрепа на горното е и разпоредбата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, съгласно която не е необходимо съгласието на третото лице, ако е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на обществената информация. Съгласно § 1 т. 6 от ДР на ЗДОИ „надделяващ обществен интерес“ е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ. Анализът на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ налага извода, че в този случай задълженият субект следва да изложи съображения 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. Това е така, тъй като преценката налице ли е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. До доказване на противното, обществен интерес от разкриването е налице, когато информацията улеснява прозрачността и отчетността на субектите относно вземаните от тях решения; гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите им задължения; разкрива лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица. В случая в оспорената т. 1 от решението липсва анализ относно наличието

на надделяващ обществен интерес, което представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, довело до неправилно приложение на материалния закон.

С решение⁶⁹ от 6 февруари 2025 г. АССГ отмени отказ на заместник-кмета на СО да предостави информация за две заловени безстопанствени кучета в София през февруари и март 2025 г. Заместник-кметът на СО отказва достъп до исканата информация с мотиви, изложени в становище на ОП „Екоравновесие“, според което исканата информация за лицата, участвали в залавянето на кучетата, представлява лични данни, а информацията за третирането на заловените кучета представлява ветеринарномедицинска информация, която не е обществена по смисъла на ЗДОИ. Съдът приема, че мотивите на административния орган, доразвити и в съдебно заседание, относно наличието на лични данни по отношение на част от информацията, следва да се споделят единствено по отношение на т. 4 от заявлението, в което се иска предоставяне на имената на служителите, извършили конкретното залавяне на бездомни кучета. За тази информация следва да се спази разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според която: „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 надделяващ 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 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 по тази точка следва да изложи съображения в посока, че информацията засяга интересите на трето лице, като прецени дали е налице надделяващ обществен интерес от

⁶⁹ Решение № 4000/06.02.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав, по а.д. № 9338/2024 г., съдия Галин Несторов.

предоставянето ѝ. Достъпът до исканата информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.

С решение⁷⁰ от 4 юли 2025 г. Административен съд - Шумен отмени отказ на директора на БДЧР - Варна да предостави информация за използваната от ВЕЦ „Тича“ и ВЕЦ „Моста“ количество вода, както и произведена енергия за няколко месеца пред 2025 г. Отказът да бъде предоставена информация за използваната вода и произведената енергия е с мотив, че достъпът засяга интересите на трети лица (дружествата – титуляри на конкретните разрешителни за водоземане) и те изрично са отказали предоставяне на исканата обществена информация (основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ). Според съда фактът, че двете дружества са отказали предоставянето на процесната обществена информация, която ги засяга, не е достатъчен, за да е приложимо основанието за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, а трябва да бъде установено налице ли е или не е налице надделяващ обществен интерес, каквито мотиви липсват в процесното решение. Налице е без противоречива съдебна практика, според която, за да е оборена презумпцията на надделяващ обществен интерес, е необходимо органът да е доказал, че общественият интерес от разкриването не е убедителен и не превишава явно интереса на третата страна от запазване на търговската тайна. Органът трябва да докаже, че неразкриването на информацията балансира обществения интерес от прозрачност и желанието на третата страна да опази търговската тайна.

Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение⁷¹ от 19 март 2025 г. Административен съд -ф Търговище отмени отказ на директора на Дирекция „Правна“ в МРРБ да предостави достъп до информация за РПИП на МРРБ за обособената територия, обслужвана от „Вик“ - Търговище ООД, в частта, която засяга населените места в общините Омуртаг и Антоново. Отказът е с мотив, че исканата

⁷⁰ Решение № 1050/04.07.2025 г. на Административен съд - Шумен, III състав, по а.д. № 249/2025 г., съдия Росица Цветкова.

⁷¹ Решение № 293/19.03.2025 г. на Административен съд - Търговище, I състав, по а.д. № 683/2024 г., съдия Красимира Тодорова.

информация представлявала подготвителни документи – чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът намира за неприложима в случая хипотезата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ за ограничаване на достъпа до служебна обществена информация, на каквото правно основание е постановен оспореният отказ. Съгласно разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ може да бъде отказан достъп до обществена служебна информация, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение и представлява мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации. Смисълът на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е, че той ограничава достъпа до служебна обществена информация, когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение, защото обществото може да си я набави от издадения акт от органа. В случая обаче обществената информация, достъп до която е заявен от жалбоподателката, не може да бъде набавена от издаден въз основа на нея акт, тъй като такъв липсва. Посоченото ограничение на достъпа не е абсолютно, тъй като същото се преодолява при наличие на визираното в чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ условие, според което достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.

С решение⁷² от 5 юни 2025 г. АССГ отмени отказ на заместник-главен прокурор при ВКП да предостави достъп до пълната административна преписка, свързана с отправеното от и.ф. главен прокурор искане до ВАС за постановяване на Тълкувателно решение по въпроси, свързани с достъпа до информация за дейността на прокуратурата. Отказът е с мотив, че пълната административна преписка представлява служебна обществена информация, която има подготвителен характер и няма самостоятелно значение – основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът намира, че отказът е незаконосъобразен, тъй като, от една страна (съгласно твърдата съдебна практика) – не заявителят доказва наличието на надделяващ обществен интерес (т.е. не следва да се търсят от органа представени към заявлението доказателства за наличието на надделяващ обществен интерес), а наличието на такъв интерес се

⁷² Решение № 19316/05.06.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав, по а.д. № 1139/2025 г., съдия Мислена Николова.

презумира от законодателя. От друга страна, съгласно дефиницията на „надделяващ обществен интерес“ от § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ – такъв е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на задължените субекти. В самото заявление изрично е посочено, че заявената информация ще послужи на заявителя да си състави собствено мнение за административната дейност в ПРБ. Следователно е налице надделяващ обществен интерес и следва да се приложи чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ, съгласно който достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес.

С решение⁷³ от 11 юни 2025 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на ДНСК да предостави информация за 11 броя наказателни постановления, издадени за незаконно строителство в участъци 4 и 5 от Автомагистрала „Хемус“ (АМ „Хемус“). Като правно основание за отказа е посочена разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, според която може да бъде ограничен достъпът до информация, когато тя е свързана с оперативна подготовка на актове на органа и няма самостоятелно значение. Съдът посочва, че видно от оспореното решение административният орган е приел, че е налице хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, при която достъпът се ограничава, когато информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). Този извод на административния орган е неправилен и не кореспондира с установените по делото факти и обстоятелства. По същество наказателното постановление е правораздавателен акт, издаден от компетентен орган в кръга на предоставените му със закон правомощия, поради което не е приложима разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, която се отнася до мнения, препоръки, становища и или консултации, които са свързани с изготвянето на крайния акт, и които нямат самостоятелно значение.

⁷³ Решение № 20095/11.06.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав, по а.д. № 2884/2025 г., съдия Мария Бойкинова.

С решение⁷⁴ от 7 август 2025 г. Административен съд - Видин отмени отказ на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ в МВР да предостави копия от ревизии или одити на финансите и дейността на Академията на МВР. Мотивите за отказ са, че докладите от проверките и одитните доклади съдържат вътрешнослужебна кореспонденция и подготвителни материали, търговска тайна, лични данни и данни, засягащи трети лица, нямат самостоятелно значение и са предназначени за ръководството на МВР, с оглед на което на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 и т. 2 от ЗДОИ достъпът до тази служебна информация следва да бъде ограничен, а наличието на лични данни в тях също представлява пречка за предоставянето ѝ. Съдът посочва, че съобразно чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ, ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на информацията. В случая органът е посочил броя на извършваните проверки и одити в периода 2020-2025 г., без да е индивидуализирал същите, включително без да е конкретизирал времето на извършването им, за предоставяне на която информация също е отправено искане и такава е следвало да бъде предоставена. Съобразно посочената разпоредба ограничението не може да бъде приложено от органа след изтичане на 2 години от извършването на проверката – създаване на информацията, поради което за извършени проверки, за които е изтекъл посочения срок, предоставянето на информация не може да бъде ограничена на посоченото основание. Изложените съображения за търговска тайна, лични данни и данни, засягащи трети лица, са общи и необосновани. На последно място, съдът намира за неоснователен и доводът на ответника, че по реда на ЗДОИ не могат да се искат копия на документи. Със заявлението е поискана информация относно извършени ревизии и одити на дейността на Академията на МВР, кога са извършени и копия на тези одити или ревизии – материалният носител на информацията за извършените проверки, като възможността да бъде получено копие на материалния носител на информацията е изрично разписана в закона – чл. 26, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

⁷⁴ Решение № 886/07.08.2025 г. на Административен съд - Видин, V състав, по а.д. № 160/2025 г., съдия Биляна Панталеева-Кайзерова.

С решение⁷⁵ от 9 юли 2025 г. АССГ отмени отказ на зам.-главен прокурор при ВКП да предостави копие от доклад от проверка на делата по ЗДОВ срещу прокуратурата, включително и за тенденциозно образуване и провеждане на досъдебни производства. Информацията е отказана с мотив, че представлява подготвителен документ, който няма самостоятелно значение – основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът посочва, че в оспореното решение липсват мотиви за наличието или липсата на надделяващ обществен интерес, съгласно установената в чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ забрана за ограничаване на правото на достъп до служебна обществена информация при наличието на надделяващ обществен интерес. Липсата на изложени мотиви в изтъкнатата насока възпрепятства упражняването на съдебен контрол за законосъобразност на оспореното решение по отношение на забрана по чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ. Това нарушение по същността си представлява самостоятелно основание за отмяна на оспорения отказ, тъй като, от една страна, ограничава правото на защита на неговия адресат, а, от друга, възпрепятства осъществяването на съдебния контрол за законосъобразност. В представената административна преписка липсват данни от страна на административния орган да е извършена преценка за наличието или липсата на надделяващ обществен интерес. Разпоредбата на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ постановява, че достъпът до служебна обществена информация не може да бъде ограничаван при наличие на надделяващ обществен интерес. Наличието на надделяващият 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 казус следва да се приеме, че, тъй като чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение относно дейността на ПРБ, в случая е налице надделяващ обществен интерес, който дерогира ограничението на достъпа.

⁷⁵ Решение № 23626/09.07.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 76 състав, по а.д. № 3105/2025 г., съдия Пламен Панайотов.

Следствена тайна

С решение⁷⁶ от 14 февруари 2025 г. АССГ отмени отказ на заместник-главен прокурор при ВКП да представи информация за сигналите, които са изпратени от временните парламентарни комисии до прокуратурата относно извършени престъпления от общ характер в периода, както и съответните номера на прокурорски преписки (по описа на СГП или други прокуратури) по образуваните там производства по така подадените сигнали и съответните прокурорски актове, които са изпратени в НС във връзка със сигналите. Отказът е с мотив, че номерата на образуваните досъдебни производства и прокурорски преписки не представляват обществена информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ, а актовете на прокуратурата попадат в обхвата на следствената тайна и достъп до тях се осъществява по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Относно номерата на досъдебни производства и прокурорски преписки, съдът посочва, че видно е от интернет страницата на ПРБ в раздел „Провери преписка“ е предоставена на гражданите възможност да извършват справки по номера на преписката или по регистрационния номер на жалбата/сигнала. Следователно, след като ответникът е преценил, че с оглед по-голяма публичност и отчетност, всеки гражданин, чрез номера на преписката или входящия номер на сигнала, може да проследи движението им, не е налице пречка тази информация да бъде предоставена. Жалбоподателят е поискал информация, която се отнася до номера на преписките, които са били образувани вследствие на препратените сигнали от НС в периода 01.01.2021-18.07.2024 г. Деловодната система изисква прокурорската преписка да има и съответен регистрационен номер, като посочването на този номер несъмнено е административна дейност на задължения субект, а не дейност по разследване на престъпление по реда на НПК. Съдът приема за незаконосъобразен и противоречащ на смисъла и на целта на закона изводът на ответника, че достъпът до исканата информация, съдържаща се в постановленията, които са издадени по образуваните преписки, 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

⁷⁶ Решение № 5138/14.02.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав, по а.д. № 12841/2024 г., съдия Десислава Корнезова.

нормата 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 се отнасят до актовете на органите на досъдебното производство, сред които е прокурорът, който се произнася с постановленията. Постановлението, с което се прекратява наказателното производство, съгласно чл. 243 от НПК, е акт на прокурора, а не материали по разследването и съответно по отношение на него е неприложимо ограничението за разгласяване, установено в чл. 198, ал. 1 от НПК.

Предоставяне на информация под формата на справка

С решение⁷⁷ от 10 февруари 2025 г. АССГ отмени отказ на управителите на Медицински център „Майчин дом“ ЕООД да предоставят информация за изплатените възнаграждения по граждански договори и приходи от платени медицински дейности през 2023 и първата половина на 2024 година. Отказът е с мотив, че информацията не съществува във вида, в който е поискана, а институцията няма задължение да изготвя справки. Съдът посочва, че задължението на ответника да създаде и съхранява информация, свързана с направени от него разходи за възлагане на консултантски услуги, произтича от задължението му за водене на финансови книжа за нуждите на данъчното облагане. Нормата на чл. 38 от Данъчно-осигурителния процесуалния кодекс вменява задължение на субектите да съхраняват документите за разплащане на разходи за осъществен труд, в това число – ведомости, счетоводни регистри и финансови отчети. В случая се касае за лечебно заведение с капитал – собственост на държавата, поради което безспорно е налице задължение за всякаква финансова отчетност, включително исканите данни. Съдът намира, че за да се води законосъобразно счетоводство, Медицински център „Майчин дом“ ЕООД в качеството му на работодател следва да разполага с информация дали практикуващите при него лекари полагат труд по основен или допълнителен трудов договор, или

⁷⁷ Решение № 4441/10.02.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав, по а.д. № 8904/2024 г., съдия Калина Пецова.

по граждански такъв. Следователно данни за разплащания към лицата по сключени граждански договори са налични. Съдът не споделя становището на ответника, че исканата информация не е създавана и не се съхранява при него. Видно от съдържанието на отказаните точки по заявлението на лицето, тази информация касае извършвани от медицинския център възмездни медицински услуги. По посочените точки от заявлението жалбоподателката е поискала конкретна справка за конкретен период. Не е необходимо поисканата информация да се изследва и анализира. Необходимо е единствено да се предостави, а за спазване на изискванията на данъчното, трудовото и осигурителното законодателство подобна информация задължително се създава. Така поисканата информация следва да се изготвя и съхранява при ответника за нуждите на отчетността както на медицинските услуги, така и на приходите и разходите на лечебното заведение.

Информацията е била предоставена през предходните 6 месеца

С решение⁷⁸ от 27 март 2025 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на МК да предостави информация за съгласувателната процедура по одобряване на проекта за премахване на Паметника на съветската армия. Отказът е с мотив, че идентична информация е предоставена вече на заявителя по предходно заявление – основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ. Съдът посочва, че разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ ограничава достъпа до информация, когато тя е получена през последните 6 месеца от заявителя. За приложението е необходимо наличие на идентичност на вече предоставената информация и търсената такава. В случая такава идентичност липсва, тъй като с решение от 18.08.2024 г. е предоставена информация, че проектът следва да се разгледа от Специализирания експертен съвет по изобразителни изкуства (СЕСИИ), чиито членове се определят със заповед на министъра на културата, и същият ще бъде разгледан след постъпване на всички становища от засегнатите страни. Това означава, че към онзи момент съответният проект не е бил разгледан, тъй като се е изчаквало получаването на становища от заинтересовани лица, които

⁷⁸ Решение № 10693/27.03.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав, по а.д. № 635/2025 г., съдия Адриан Янев.

не са посочени в акта. Със заявлението, предмет на произнасяне с оспореното решение, се иска информация за заинтересованите лица и дали са постъпили становища от тях, както и за това дали е сезиран и кога СЕСИИ за разглеждане на проекта. Подобна информация не е искана с предходното заявление. Органът е дал информация за необходимостта от постъпване на становища от заинтересованите лица, за да се разгледа проекта от СЕСИИ и не уточнява кога е внесен този проект. В тази връзка за жалбоподателя са възникнали допълнителни въпроси, свързани със заинтересованите лица, постъпването на становища, датата на внасяне на проекта в СЕСИИ и други действия на МК по разглеждане и съгласуване на проекта до момента. Всички тези обстоятелства не са били предмет на предходното заявление и решение. Допълнително следва да се отбележи, че за 6 месеца е напълно възможно подаването на становища от тези лица и да се пристъпи към внасяне на проекта и разглеждането му от СЕСИИ, т. е. касае се за актуалното състояние по движението на преписката за разглеждане на съответния проект, а това са все обстоятелства, които във всеки момент могат да се променят и жалбоподателят няма как да знае за това, при което не намира приложение чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ.

Немотивирани откази

С решение⁷⁹ от 18 февруари 2025 г. АССГ отмени отказ на председателя на Комисията за противодействие на корупцията да предостави информация за размера на възнагражденията на председателя и членовете на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, преди и след разделянето на комисията на КПК и КОНПИ. Отказът е немотивиран. Съдът посочва, че исканата в случая обществена информация е свързана с размера на получаваните брутни възнаграждения от председателя на КПКОНПИ, сега КПК и КОНПИ, и от техните членове. Тя разкрива белезите на служебна обществена информация. Настоящият съдебен състав споделя категоричното убеждение, че възнаграждението на лицата, заемащи публични длъжности, не може да е скрито от обществото. Това

⁷⁹ Решение № 5605/18.02.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав, по а.д. № 9305/2024 г., съдия Антоанета Аргирова.

е стандарт, освен всичко друго, свързан с прозрачността при изразходването на публични средства, от една страна, а от друга, исканата информация позволява да се прецени ефикасността и ефективността при функционирането на публичните органи и повишава отчетността им пред обществото. Следователно административният орган дължи предоставянето на поисканата информация на заявителката.

С решение⁸⁰ от 17 април 2025 г. АССГ отмени решение на секретаря на районна администрация „Витоша“ на СО, с което отказва да предостави информация за ремонти и разходи на конкретна улица в столицата за последните 20 години. Съдът прие, че поисканите данни – свързани с ремонти, проведени обществени поръчки, използвани материали, разходи и санкции за некачествено изпълнение за малка разбита улица извън регулация – представляват служебна обществена информация, чийто достъп не може да бъде ограничаван без ясно законово основание. Съдията отбелязва, че районната администрация е отказала достъп с мотиви, че исканата информация е твърде обемна, архивирана и формулирана неясно. В оспорвания акт обаче липсва каквато и да било яснота по отношение на кои въпроси е прието, че са формулирани много общо и по отношение на кои въпроси е даден отговор с твърдението за липса на извършено проектиране и изграждане на пътното платно, тротоари и улично осветление. Тази неяснота е резултат от липсата на мотиви, вследствие на което е препятствана възможността да се разбере съдържанието на акта и съответно – да бъде извършен контрол на неговата законосъобразност.

Неизпълнение на съдебно решение

С решение⁸¹ от 29 април 2025 г. АССГ отмени повторен отказ (след съдебна отмяна на първия такъв) на вече разформированата КПКОНПИ да предостави информация за това дали Слави Трифонов е проверен от

⁸⁰ Решение № 13536/17.04.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.д. № 105/2025 г., съдия Полина Величкова.

⁸¹ Решение № 14787/29.04.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав, по а.д. № 3444/2023 г., съдия Галин Несторов.

КПКОНПИ и не са открити несъответствия между доходи и разходи и дали има ли висящи процедури срещу Трифонов в КПКОНПИ. Съдията приема, че когато с влязъл в сила съдебен акт е отменен отказ за предоставяне на информация и съдът е задължил административния орган да предостави достъп, то последният не може отново да откаже, като излага нови мотиви и съображения за отказ. Налице е единствено задължение за безусловно изпълнение на постановения съдебен акт и предоставяне на цялата информация.

Мълчаливите откази

С решение⁸² от 23 април 2025 г. АССГ отмени мълчалив отказ на Центъра за спешна медицинска помощ София да предостави информация за броя и вида линейки, с които разполага. Съдията посочва, че според чл. 34 и чл. 38 от ЗДОИ органът дължи произнасяне по искането за предоставяне на достъп до обществена информация с нарочен акт. Единствената призната от закона възможност за процедиране на задължения субект е да постанови решение за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до исканата обществена информация. Изискването за писмено произнасяне представлява една от гаранциите за законосъобразност на акта, като излаганите от органа мотиви имат двойко значение – довеждат до знанието на страните съображенията на административния орган, което ги подпомага при избора и изграждането на защита, а от друга – гарантира упражняването на съдебния контрол за законосъобразност. С оглед характера на уредените обществени отношения, целта на приложимия материален закон и предвид императивните разпоредби на ЗДОИ, задължаващи субектите по чл. 3 от този закон да се произнасят с мотивирано решение и в случаите на отказ за предоставяне на поискана информация, сезираният с процесното заявление орган е бил длъжен да се произнесе с нарочен акт по подаденото от сдружението заявлени, в законоустановения срок. След като това не е сторено, обжалваният

⁸² Решение № 13907/23.04.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 77 състав, по а.д. № 2025/2025 г., съдия Евгения Баева.

мълчалив отказ е незаконосъобразен и само на това основание следва да бъде отменен.

Разходи по предоставяне на информация

С решение⁸³ от 29 април 2025 г. АССГ отмени решение на директора на Регионална инспекция по околната среда и водите - Хасково, с което е определено предоставянето на обществена информация да бъде извършено след заплащане на сума в размер на 100 лв. съгласно чл. 20, ал. 2 от ЗДОИ. Съдът намира, че неправилно е определена такса в размер на 100 лева за предоставянето на информацията по електронна поща. Цитиран е чл. 20 от ЗДОИ, съгласно който достъпът до обществена информация е по принцип безплатен. Изключение са случаите, когато трябва да бъдат покрити материални разходи, но те се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите – Наредба № Н-1 от 07.03.2022 г. за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация (обнародвана в "Държавен вестник", бр. 22 от 18.03.2022 г.). Съдията ясно подчертава, че в случая не става ясно на какво основание и при какви нормативни изисквания са определени разходи за предоставяне на информацията на електронен адрес в размер на 100 лева. Такива разходи не се дължат от жалбоподателя, предвид липсата на доказани материални такива. В тази част решението подлежи на отмяна.

⁸³ Решение № 14786/29.04.2025 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав по а.д. № 12997/2024 г., съдия Галин Несторов.

7. ИСТОРИИ ЗАД НЯКОИ ОТ СЛУЧАИТЕ НА ПДИ

Достъпът до информация не е самоцел. В тази част от доклада имаме за цел да се спрем над 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.

"Няма как да приемем на това китно място да ни сложат "циментов завод"

Все повече граждани надигат глас срещу незаконното строителство и искат прозрачност при разрешаването на строежа на различни сгради и съоръжения. Много съмнителен е и случаят в софийското село Герман. В незастроената част селото на метри от семейни къщи, парк и училище, главният архитект на район „Панчарево“ е издал разрешително за строеж на уж занаятчийски цех за бетонови изделия като кашпи и павета, който обаче може и да се окаже истински бетонов възел. Разликата между двете не е случайна. Занаятчийските услуги могат да се извършват в населено място, но по-големите производства като бетоновите възли са сериозен източник на замърсяване и запрашаване и затова Законът за устройство на територията им отрежда място извън селищата.

За проекта за строеж на цех научава Петя Точарова, която набързо става координатор на местните жители на Герман и организира петиция срещу възела, събрала над 800 подписа. Изпратени са сигнали и писма до различни институции. В началото има реакция единствено от омбудсмана, която потвърждава редица несъответствия и определя случая като "привидност на законност".

„Нашият път и ходене по мъките – дори да намерим документите и екооценки на проекта, нямахме никакво съдействие от район „Панчарево“. Трудно ни беше да получим някакви документи по начин, който не включва заявленията по ЗДОИ. След като не получихме абсолютно нищо, нито от РИОСВ - София, нито от район „Панчарево“, изпробвахме и ЗДОИ. Работи частично – получихме разрешение за

строеж, но без другите елементи към него, които биха ни дали информация. В документа беше строеж за нещо друго – „цех за бетонови изделия“. И си зададохме въпроса – какви градински джуджета или кашпи ще се произвеждат – и искахме информация. Получихме отказ на второто искане и частично документи по ЗДОИ от РИОСВ - София, които ни посочиха, че става дума за пълномащабен бетонов възел, който ще съпътства производството на едни големи бетонови елементи – панели за сгради“ (<https://bnrnews.bg/horizont/post/373686/peta-tucharova>).

Писмата и сигналите обаче дават резултати. След сигнал от жителите на село Герман е спрян опитът на инвеститорите да засипят канал и така да изградят свой път към обекта. Фирмата, която притежава имота, била предприела насипване на канала и дерето, без да притежава разрешителни документи. Издаден е акт от Столичния инспекторат и насипът е премахнат (<https://stolica.bg/raion-pancharevo/akt-za-firma-opitala-se-da-zasipe-nezakonno-kanal-v-pancharevo>).

С помощта на ПДИ госпожа Точарова заведе дело срещу отказа на кмета на район „Панчарево“ на Столична община да предостави достъп до разрешен проект за строеж и конкретно до неговите части архитектурна, технологична, паркоустройство и озеленяване и др. Разбира се, това са документи, които разкриват идеята на истинския проект за строителство и инвеститорът, както и администрацията, имат желанието те да останат скрити. Тези документи обаче са и станали част от разрешителното, с което са се превърнали в служебна обществена информация. Първоинстанционният съд възприе тезата, че администрацията по начало дължи тяхното предоставяне, но допусна любопитната грешка да повярва без да проверява на неясното обяснение на кмета на „Панчарево“, че този вид информация обикновено бил съхраняван от „голямата община“.⁸⁴ Това не е краят на историята.

В последващо уведомление главният архитект на Столична община посочи, че тъй като разрешението е издадено от колегата му в „Панчарево“, там се съхранява исканата информация. Госпожа Точарова в момента води дело за отмяна на съдебното решение и едно ново дело

⁸⁴ Решение № 447 от 06.01.2026 г. по а.д. № 10410/2025 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав.

срещу отказа на достъп срещу кмета на район „Панчарево“. Успоредно с това гражданите на Герман успяха да спечелят и дело срещу писмо на директора на РИОСВ - София, което потвърждава съществуването на нередности в издаването на спорното строително разрешително. Историята продължава, гражданите не се отказват.

Защо улицата ми изглежда като лунен пейзаж?

Проблемите с инфраструктурата са сред най-честите, за които се иска повече прозрачност. В един емблематичен пример гражданка потърси ПДИ за помощ с достъпа до информация за нейната улица, която се намира в район „Витоша“ на Столична община и никой не помни някога да е била асфалтирана. В същото време застрояването е изпреварило полагането на улична настилка и много новодомци са принудени да газят в кал, излизайки и прибирайки се вкъщи. Улицата граничи освен с многоетажни сгради и с училище.

Отначало районната администрация отказва да предостави информация за ремонтите и разходите за конкретната улица през последните 20 години. Ясно е, че такива липсват, но не беше ясно защо общината не ги предвижда. Делото, подкрепено от ПДИ, бе заведено срещу отказа. Административен съд София-град отмени решението. Съдът прие, че поисканите данни – свързани с ремонти, проведени обществени поръчки, използвани материали, разходи и санкции за некачествено изпълнение – представляват служебна информация от обществен интерес, чийто достъп не може да бъде ограничаван без ясно законово основание, тъй като касаят отчетността, прозрачността и разходването на публични средства. Решено бе преписката да бъде върната на районната администрация за ново произнасяне по всички въпроси.⁸⁵

Това, което се разбра от документите по делото е, че все пак някаква настилка, наречена „фрезован асфалт“, която е отпадъчен продукт от други ремонти, е била насипвана по улицата във времето. По-ясни данни от това няма. Няма дати, няма поръчали, няма изпълнили, освен

⁸⁵ Решение № 13536 от 17.04.2025 г. по а.д. 105/2025 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав – https://static.aip-bg.org/news/2025/Reshenie_po_a.d.105_ot_2025_na_ASSG.pdf.

описания с общи думи. Формалните причини, посочени от администрацията са, че улицата е извън регулация и не е изцяло отчуждена. По-интересно е обаче, че случаят показва как районната администрация съзнава за проблем, полага някаква грижа, но все пак прави така, че да не остават следи от действията ѝ. Защо институцията не иска да пази паметта си е въпрос за бъдещо изследване.

„Какво се случва зад стените на фермата за кокошки?“

Въпросите, свързани с хуманното отношение към животните в индустриалните ферми и безопасността на храните, вълнуват все повече граждани. Когато обаче институциите, призвани да упражняват контрол, решат да скрият резултатите от своите проверки, гражданското общество е принудено да потърси правата си по съдебен ред.

Подобен пример е случаят от лятото на 2025 г., когато сдружение „Кампании и активизъм за животните в индустрията“ (КАЖИ) разпространи шокиращи кадри, заснети в птицеферма за 46 800 кокошки носачки, отглеждани в клетки, които предизвикаха намесата на държавните институции. Кадрите показаха птици с тежки рани, деформирани крайници, плъхове, трупове на умрели кокошки, оставени до живи, и случаи на канибализъм в клетките.⁸⁶ След сигнала от КАЖИ и проверка на място, Българската агенция по безопасност на храните издаде заповед за затваряне на обекта.

Искайки да разберат какви точно нарушения са открити, колко животни са засегнати, защо се налага депопулация, а не преместване на преживелите птици, и какъв е графикът за тяхната депопулация, от сдружението подават заявление по ЗДОИ. Те настояват за копия от заповедта, съставените актове (АУАН), наказателните постановления и предписанията – документи, които биха хвърлили светлина върху това как държавата контролира здравеопазването и хуманното отношение към животните.

⁸⁶ Л. Младенова, „Фермата от Ада: Откъснати глави, канибализъм и плъхове в българска ферма за кокошки в клетки [ВИДЕО]“, Невидими животни, КАЖИ, 17.06.2025 г., <https://nevidimi.bg/kadri-ot-ferma-za-kokoshki/>.

Изпълнителният директор на БАБХ обаче отказва достъп с мотиви за защита на третото лице – собственикът на птицефермата. С подкрепата на ПДИ е заведено дело пред Административен съд София-град. В началото на 2026 г. съдът отменя отказа на БАБХ и подчертава, че когато става въпрос за отчетността и прозрачността на държавния контрол, съществува законова презумпция за надделяващ обществен интерес, която институцията изобщо не е си направила труда да обори с реални мотиви.⁸⁷

Показателното в случая е, че КАЖИ използва ЗДОИ, за да проследят колко адекватни са били действията на администрацията и дали отговарят наистина на сериозността на сигнала. Този случай вероятно няма да остане единствен особено предвид вече влезлите в ход планове за създаване на мегаферми с десетки пъти повече животни.

⁸⁷ Решение № 5636 от 11.02.2026 г. по а.д. № 8088/2025 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав – https://static.aip-bg.org/newsletter/269/Reshenie_ASSG_KAJI_v_BABH.pdf.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнителни данни на резултатите от оценките на интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт, независими органи на власт и публичноправни субекти в България за 2023-2026 г. от гледна точка на задълженията за активно публикуване на информация

Приложение 1

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

Приложение 2

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

Приложение 3

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

Приложение 4

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

Приложение 5

Търсена информация

Приложение 6

Съдебни дела 2025 – анотации

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Доклад

Българска
Първо издание

Авторски колектив

д-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

Дизайн

Филип Марковски

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.