

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ  
2012**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2013

Този доклад се издава с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“ в рамките на проект „В отговор на новите предизвикателства пред достъпа до информация“, осъществяван от *Програма Достъп до Информация*.



ФОНДАЦИЯ  
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ФОНДАЦИЯ  
АМЕРИКА ЗА БЪЛГАРИЯ

Фондация „Америка за България“ подпомага израстването и укрепването на динамична пазарна икономика и демократично общество в България и подкрепя страната в постигане на пълния потенциал на успешна и модерна европейска нация. Основана през 2008 година, Фондацията е наследник на Българо-американския инвестиционен фонд, създаден от Правителството на САЩ чрез Американската агенция за международно развитие. Грантовете, които Фондация „Америка за България“ предоставя, продължават отношенията на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България.

## **Състоянието на достъпа до информация в България 2012** **Доклад**

©Програма Достъп до Информация, 2013

©Авторски колектив:

г-р Гургана Жулева  
Александър Кашъмов  
Дарина Палова  
Кирил Терзийски  
Фани Давидова

©Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1314-0515 (online)

ISSN 1313-065X (print)

# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2012

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. ПРОЗРАЧНОСТТА И ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ ОСТАВАТ КАТО ПРОБЛЕМ .....	5
2. ПРЕПОРЪКИ .....	11
3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ .....	14
3.1. ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ .....	14
3.2. ПОДАВАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ (ЗАКОННОСТ НА ИЗИСКВАНЕТО НА ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС) .....	15
3.3. ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ .....	16
3.4. ПОДПОМАГАНЕ НА ЗАЯВИТЕЛИТЕ .....	17
3.5. АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ .....	17
ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ	
3.6. ПУБЛИЧНИТЕ РЕГИСТРИ .....	19
3.7. ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИ .....	20
3.8. ПУБЛИЧНОСТ НА ДОГОВОРИТЕ .....	22
3.9. ИНФОРМАЦИЯ, СВЪРЗАНА С ОБЩЕСТВЕННОТО УЧАСТИЕ .....	23
3.10. КОНТРОЛ И САНКЦИИ .....	24
3.11. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ .....	26
3.12. РАЗНОСКИ ПО ДЕЛАТА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	28
4. ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО - ТЕНДЕНЦИИ И РЕШЕНИЯ .....	29
4.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ .....	29
4.2. ГРАЖДАНСКИ ОДИТ НА ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО .....	30
4.3. РЕЗУЛТАТИ .....	32
4.4. КОНСТАТАЦИИ И ПРОБЛЕМИ .....	37
5. СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ .....	38
5.1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА .....	38
5.2. КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА НА ПДИ ПРЕЗ 2012 г. ....	39
5.2.1. ТЪРСЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО АКТУАЛНИ ОБЩЕСТВЕНИ ТЕМИ И СЪБИТИЯ .....	39
5.2.2. ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И СЪДЕБНА ВЛАСТ .....	42
5.2.3. ПРОБИВИ .....	43
5.2.4. ПРОМЯНА НА ПРАКТИКИ .....	45
5.2.5. ДОБРИ ПРАКТИКИ В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ .....	46

5.2.6. СЛУЧАИ, КОИТО НЕ БИ ТРЯБВАЛО ДА СЕ СЛУЧВАТ .....	47
5.3. ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ .....	48
5.4. ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И ДОГОВОРИ - ОТГОВОРИ ПО ЗАЯВЛЕНИЯ В РАМКИТЕ НА ПРОУЧВАНЕ 2013 Г. ....	52
6. СЪДЕБНИ ДЕЛА .....	55
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ №1	
СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ 2010 -2013 г. ....	67
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2	
СТАТИСТИЧЕСКА СПРАВКА ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ СЛУЧАИ .....	108
ПРИЛОЖЕНИЕ № 3	
СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ .....	111

## 1. ПРОЗРАЧНОСТТА И ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ ОСТАВАТ КАТО ПРОБЛЕМ

Програма Достъп до информация представя своя 13 доклад за състоянието на достъпа до информация в България през 2012 година.

Винаги сме били убедени, че прозрачността на институциите и условията за упражняване на правото на достъп до информация са система от нормативни актове, политики за тяхното прилагане, административни практики и капацитет, съдебна практика и познаване на правото на достъп както от администрацията, така и от гражданите. Ето защо в докладите, които подготвяме и публикуваме всяка година, се стремим да отразим развитието във всяка област - законодателство и политики на прилагане и промяна, активно публикуване, административни практики, отразени в конкретни казуси на търсене на информация, съдебна практика през годината.

Препоръките от предишни доклади по отношение на законодателството бяха свързани с някои от проблемите на прилагането на закона:

Липсата на звена в институциите за прилагането на принципите на прозрачност и разпоредбите на законодателството, което създава разнопосочни практики, придава стихийност на процеса и размиване на отговорностите.

Липсата на контрол по прилагането и санкции за неизпълнението на задълженията, водещо до всеобща безотговорност.

Липсата на системни обучения за изпълнение на задълженията и съдебната практика, което води до повтаряне на погрешни административни решения, отгавна преодолени чрез съдебната практика.

Тези общи проблеми се коренят в приетия преди 13 години закон и с развитието на практиките стават все по-ясни и се нуждаят от конкретни законодателни разрешения.

### Политики

Без целенасочена политика за прозрачност промените няма как да се случат. Опитът показва, че отвореното управление се развива чрез гражданско участие. Затова и основните принципи, около които се обединиха 8 държави, стартирали глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ (ПОУ) през 2011 г., бяха прозрачност, участие на гражданите, отчетност и технологично обновление<sup>1</sup>. България се присъедини към ПОУ през септември 2011 г. Очакванията бяха за разгласяване на националния план за действие и широко обсъждане с отговорните институции и заинтересовани групи. През юни 2012 г. беше приет и публикуван оперативният план на правителството по ангажиментите му към инициативата ПОУ.

<sup>1</sup> Историята на тази инициатива може да бъде видяна на <http://www.opengovpartnership.org/>. Преглед и коментари на български на страницата на ПДИ [http://www.aip-bg.org/publicdebate/Инициатива\\_Партньорство\\_за\\_открито\\_управление/204796/](http://www.aip-bg.org/publicdebate/Инициатива_Партньорство_за_открито_управление/204796/)

Това, което правителството не направи, е активна политика по трите основни стълба на инициативата: прозрачност, гражданско участие и партньорство.

Да се приема оперативен план без обсъждане и гражданско участие, означава да не се изпълняват ангажиментите в инициативата.

Ето защо всички усилия, а такива със сигурност имаше, се сведоха до приемането и публикуването на оперативния план и няколко становища в страницата за консултации на правителството<sup>2</sup>.

Така инициативата си остана „секция“ в портала за обществени консултации, известна на посветени, и нещо, към което никой не се чувства приобщен, тъй като не е участвал в обсъждането и приемането.

В оперативния план намираме 33 мерки, сами по себе си нелоши, но звучащи като план за петилетка. Изпълнимостта на мерките при сериозно управленческо отношение би трябвало да е придружена с оценка на сегашния капацитет, на сегашните проблеми с прозрачността, с интерес към това какво правят другите правителства и какви са техните оперативни планове. По-добре две мерки, но реално изпълними за една година, отколкото безкрайни планове и стратегии.

В оперативния план не намираме нищо за присъединяването към Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи, макар това да беше първият и основен въпрос към координатора на ПОУ на България при представянето на Националния план за действие на срещата в Бразилия; нищо и за координиране и контрол при активното публикуване на информация; нищо за овластяване на орган за координиране и контрол на дейността по изпълнение на ЗДОИ - една независима институция, която, както показва практиката в много други страни, се оказва важен елемент на доброто законодателство за прозрачност и прилагането му.

Вместо описани ясни и изпълними мерки четем за нова стратегия за управление на гържавния дълг; визия за финансиране на НПО; стратегия за развитие на минната индустрия, нов закон за подземните богатства и още две мерки за прозрачност на подземните богатства; оценка на въздействието на нормативни актове, като се има предвид, че и сега тази оценка е задължителна и това, което трябваше да се направи, е да се увеличи срокът за обществените обсъждания; отчетност и прозрачност на дейността на лицата, предоставящи здравни услуги и т. нар. електронно здравеопазване; няколко мерки, свързани с корпоративна социална отговорност, разглеждана като инициатива, неясно как и защо задача на правителството; няколко мерки за регистъра на регистрите; информационната система на кадастъра; няколко мерки, свързани с бюджетната прозрачност и финансовата отчетност, които намериха законодателно разрешение с новоприетия Закон за публичните финанси<sup>3</sup> без предвидените в ОП второстепенни разпоредители

<sup>2</sup> <http://www.strategy.bg/Articles/List.aspx?lang=bg-BG>

<sup>3</sup> В началото на 2013 година беше приет Законът за публичните финанси, който поставя съвсем нови и ясни рамки, задължения и отговорности, включително санкции за неизпълнение на публикуването онлайн. - Закон за публичните финанси, ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.

с бюджетни кредити; няколко мерки за повишаване на прозрачността на МС и промени в ЗДОИ относно активното публикуване. Всичко това - за изпълнение за една година. Един от най-често очакваните резултати в оперативния план е „Подобряване на публичността и прозрачността чрез информираност“ вместо „Подобряване на информираността чрез публичност и прозрачност“, което би показало рационално разбиране на това, което предстои да се прави. Някак си няма как да се подобри прозрачността на правителството чрез информираност, тъй като именно чрез прозрачността на правителството гражданите стават по-информирани, а не обратното<sup>4</sup>.

В действителност **прозрачността** има проста дефиниция: откритост на правителствената информация и нейното използване от публиката за обществено участие във формиране на политики, контрол, правене на бизнес и най-вече доверие в институциите.

### **Оценка на състоянието от страна на правителството**

Тази оценка се подготвя от правителствени експерти и представлява част от годишния доклад за състоянието на администрацията. Тя е основана на постъпващи данни от всички администрации в системата на изпълнителната власт.

Какво показва годишният доклад относно достъпа до информация<sup>5</sup>?

От две години се наблюдава тенденция за намаляване на броя на заявленията, подадени до органите на изпълнителната власт, и увеличаване на отказите в сравнение с предшестващите години. Едно от обясненията за намалелите заявления е увеличаване на публикуваната в интернет страниците информация. Липсва анализ и обяснение за увеличаването на процента на отказите за предоставяне на информация, няма анализ и за причините на постоянната тенденция за най-честото използване на основанието „достъпът засяга интересите на третото лице и няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес“ (чл. 37, ал. 1, т. 2).

В доклада намираме обобщени данни, че от 8679 решения по заявления в 168 след баланс на интересите е решено в полза на надделяващ обществен интерес. Интересен би бил анализът на случаите, когато администрацията е правила баланс на интересите на третото лице и надделяващия обществен интерес и е предоставила информация.

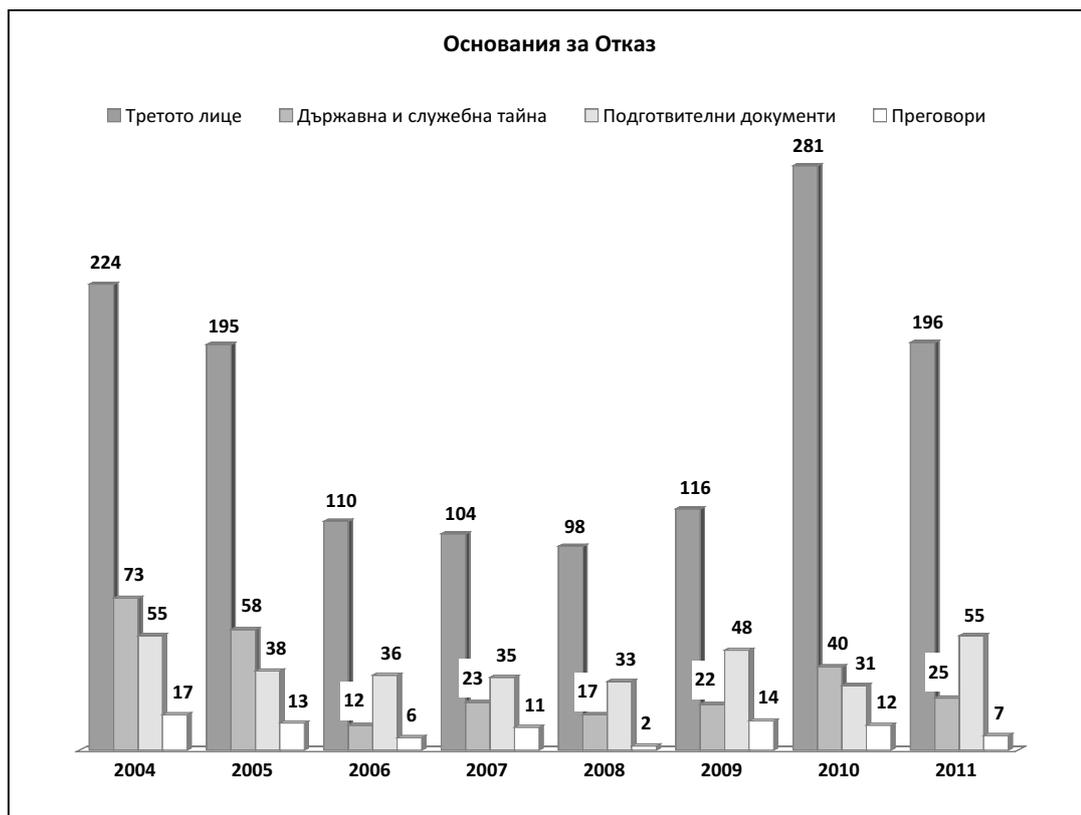
<sup>4</sup> Коментар на някои от предвидените в Оперативния план мерки четете в Информационния бюлетин на ПДИ, брой 8 (104), август 2012: България: Оперативен план на необсъдена стратегия.

<sup>5</sup> Според Закона за администрацията: „Чл. 62. (2) (Изм. - ДВ, бр. 24 от 2010.) Министър-председателят представя в Министерския съвет ежегодно до 30 април доклад за състоянието на администрацията, който се приема от Министерския съвет. Докладът се предоставя за съвещание на Народното събрание и се публикува в електронната страница на Министерския съвет.“ На 20 юни 2012 г. Министерският съвет прие „Доклад за състоянието на администрацията за 2011 г.“.

В доклада от 2012 г. е представено състоянието, но за разлика от досегашните доклади отсъстват препоръки за решаване на проблемите.



Графиката е подготвена на основата на данни от правителствените доклади „Състоянието на администрацията 2003-2012 г.“.



Графиката е подготвена на основата на данни от правителствените доклади „Състоянието на администрацията 2003-2012 г.“.

Интересно е отсъствието на данни и анализ на задълженията за активното публикуване. Разбира се, законовите изисквания за докладите на администрацията са да включват броя на подадените заявления, отказите и причините за тях, но в доклада за състоянието на администрацията е изключително важно да се анализира и състоянието на активното публикуване и да се изведат проблемите за неизпълнение на задълженията за това.

## **Докладът на ПДИ**

И тази година започва с препоръки, свързани с правната уредба и практиката по прилагането ѝ. Те са изготвени на основата на анализ на проблемите на законодателната уредба, на оценката на активното публикуване на информацията, на проблемите, които се очертават от случаите, постъпващи в ПДИ за правен съвет и консултация, на основните тенденции на съдебната практика.

В доклада е направен анализ на законодателството за достъпа до информация от гледна точка на ясно очерталите се проблеми в хода на прилагане на закона. Автор на анализа е Александър Кашъмов.

Втората част на доклада анализира резултатите от проучването на онлайн публикуването на задължителните категории информация от административните структури в системата на изпълнителната власт. Оценката на 489 сайта бе направена от Гергана Жулева, Дарина Палова, Диана Банчева, Катерина Коцева, Кирил Терзийски, Николай Маревков, Николай Нинов, Ралица Кацарска, Стефан Ангелов и Фани Давидова. Служителите във фирмата „Светлозар online“ подготвиха програмния продукт за изследването и рейтинга на институциите. Анализът на резултатите направи Гергана Жулева.

Третата част на доклада разглежда случаите, постъпващи в ПДИ за правен анализ и коментар от граждани, журналисти и партньорски неправителствени организации. Тази година в правния им анализ са очертани най-важните от гледна точка на обществения интерес сфери на търсене на информация. Анализът подготвиха Дарина Палова и Фани Давидова.

Четвъртата част представя делата, водени през годината, като описва и анализира характерните особености на съдебната практика. Обобщил ги Кирил Терзийски.

Като приложение към доклада публикуваме и сравнителните резултати от проучванията на интернет страниците от 2010 г., 2011 г., 2012 г. и 2013 г., както и резултатите от 2012 г. по нива на институциите в системата на изпълнителната власт; статистическа справка от вътрешната информационна система на ПДИ с консултираните случаи и резюмета на съдебните дела, в които ПДИ е оказала съдействие и представителство на жалбоподателите.

Докладът очертава проблемите, свързани с достъпа до обществена информация и откритостта на управлението, както и предлага разумни мерки за разрешаването им.

Искрено се надяваме препоръките, които правим, да бъдат чути от партиите, които ще участват в предстоящите избори. Събитията през последния месец показаха последиците от дефицита на прозрачност и на ефективно работещи механизми за гражданско участие и контрол.

Март 2013 г.

Гергана Жулева

Изпълнителен директор на ПДИ

## 2. ПРЕПОРЪКИ

### ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВНАТА УРЕДБА

- ❑ Правителството да предприеме стъпки за погнисуване и ратификация на Конвенцията за достъпа до официални документи.
- ❑ Да бъдат изготвени и внесени следните изменения и допълнения в ЗДОИ:
  - Да се овласти ясно независим орган на власт да отговаря за наблюдението, координирането, контрола на дейността по изпълнението на ЗДОИ и налагането на санкции;
  - Да се изброят изчерпателно и ясно в чл. 37 основанията за отказ, като отпадне неясното „защита на интересите на трето лице“;
  - Да се детайлизират и уеднаквят стандартите за активното публикуване на информация и да се предвидят санкции за неизпълнение;
  - Да се определят отговорните за установяването и санкционирането на нарушенията на ЗДОИ длъжностни лица, така че да не съвпадат и да не са в зависимост от лицата, които подлежат на санкциониране;
  - Да се разшири приложното поле на административните нарушения и наказания по ЗДОИ, така че да се санкционира и неотговарянето в предписаната от закона форма.
- ❑ Да се стесни обхватът на списъка към чл. 25 ЗЗКИ, така че информацията, събрана чрез СРС по наказателни производства, както и доклади и обобщени данни за приложени и използвани СРС да не подлежат на класифициране като държавна тайна.
- ❑ Да се предвиди органът, отговорен за наблюдението и координирането на дейността по изпълнението на ЗДОИ, да издаде инструкция за уеднаквяване на изискванията за активно публикуване на информация по чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ и на вътрешните правила.
- ❑ Да се въведе в Закона за обществените поръчки задължение за създаване на регистри на договорите за обществени поръчки на страниците на възложителите.
- ❑ Да се измени и допълни чл. 26 от Закона за нормативните актове, като се предвиди:
  - Едномесечен вместо 14-дневен минимален срок за обществено обсъждане на проекти за нормативни актове;
  - Задължение за публикуване и на представените в съгласувателната процедура и от заинтересованите групи и лица становища;
  - Задължение за мотивиран отговор на постъпилите предложения, които не се приемат, и публикуването му в интернет.

- Да се измени чл. 143 от АПК, като се предвиди възможност за освобождаване на жалбоподателя от заплащане на разходите на администрацията при преценка на обществения интерес от оспорването.

### **ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВИЛА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ, КОИТО СЛЕДВА ДА ВКЛЮЧВАТ:**

- Относно работата по заявления:
  - Рег за приемане на заявления по електронен път, като отпадне изискването за електронен подпис;
  - Място за преглед на получената информация (читални) в изпълнение на § 18 от ПР на ЗДОИ;
  - Задължение за неформален контакт със заявителя (погпомагане) в случаите, когато заявлението е формулирано прекалено общо или неясно;
  - Разглеждането на заявленията да се осъществява с активното участие на звеното в администрацията, което разполага с исканата информация;
  - Частта относно ограниченията следва да отразява дадените от съда задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, в това число случаите на надделяващ обществен интерес;
  - Описание на начина, по който се предоставя фактически частичен достъп до информация (зачерняне и др.);
  - Възможност заявителят да упълномощава друго лице да получи поисканата информация с обикновено (не нотариално заверено) пълномощно;
  - Рег за предоставяне на достъп до информацията по електронен път (чрез изпращане на ел. поща).
- Относно активното публикуване:
  - Определяне на отговорното за публикуването звено и на необходимата вътрешна координация в администрацията;
  - Определяне на категориите информация, подлежащи на публикуване;
  - Определяне на реда за публикуване и осигуряване на навременността му.
- Относно контрола: Да се определи звеното в администрацията, отговорно за осъществяването на контрол на работата по заявления и активното публикуване на информация.

## ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ

- ❑ Провеждане на задължителни обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията относно задълженията за активно публикуване, процедурата за предоставяне на информация, баланса на интереси и съдебната практика.
- ❑ Ръководителите на административни структури да обърнат специално внимание на изпълнението на задълженията по чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове за:
  - онлайн публикуване на всички проекти за нормативни актове заедно с мотивите към тях;
  - онлайн оповестяване на датата на публикуване на проектите и на определения срок за обществено обсъждане на проектите;
  - онлайн оповестяване на резултатите от обсъждането на представените становища.
- ❑ Остава актуална препоръката да започнат да се налагат санкции на служители, които не изпълняват разпоредбите на ЗДОИ. В годишния доклад „Състоянието на администрацията“ да бъде публикувана информация за това.

### 3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

През предходните години не бяха предприемани стъпки за допълнение и изменение на ЗДОИ. Последните му, съществени по характера си, изменения и допълнения, са от 2008 г., когато бе приета и Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа<sup>6</sup>. След присъединяването на България през 2011 г. към Инициативата „Партньорство за открито управление“ (ПОУ)<sup>7</sup>, през 2012 г. правителството прие Оперативен план<sup>8</sup>. В него наред с други мерки, за които в много случаи липсва видима връзка с тематиката на достъпа до информация, фигурира и изменение и допълнение на ЗДОИ<sup>9</sup>. Целта на изменението е „създаване на единни параметри/стандарти за изготвяне и публикуване на актуалната информация от администрациите“. Както се вижда, законодателната промяна е замислена в посока подобряване на публикуването на актуална информация от публичната администрация. В случай че така поставеният приоритет се запази и от следващото правителство, което следва да се очаква с оглед международния характер на инициативата ПОУ, е уместно да се презгледат ЗДОИ през призмата на практиката на администрациите по прилагането му, на въпросите, поставени от страна на търсещите информация, и на разрешенията, дадени в досега формираната съдебна практика. Въпросът за публикуването на данни в интернет придобива допълнително значение и в светлината на предприетото изменение и допълнение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информация в обществения сектор.

#### 3.1 ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ

С разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ всички органи на държавна власт и органите на местното самоуправление са задължени да предоставят достъп до обществена информация. В съдебната практика е уточнено, че тук се обхващат и законодателната, и съдебната власт. Съгласно ал. 2 от същата разпоредба задължение за предоставяне на информация имат и т. нар. публичноправни субекти, сред които в съдебната практика са избедени организациите, създадени със закон и осъществяващи функции по силата на закон. Така например за такива задължени субекти са обявени Централната избирателна комисия, Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Българската народна банка и др. С изменението на ЗДОИ през 2008 г. се въведе нов термин -

<sup>6</sup> Текстът на конвенцията е достъпен на български език на интернет адрес:

[http://www.aip-bg.org/pdf/conv\\_access\\_bg.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/conv_access_bg.pdf)

<sup>7</sup> Вж. подробна информация за инициативата, както и коментари и разяснения от Гергана Жулева и Стефан Ангелов на интернет адрес:

[http://www.aip-bg.org/publicdebate/Инициатива\\_Партньорство\\_за\\_открито\\_управление/204796/](http://www.aip-bg.org/publicdebate/Инициатива_Партньорство_за_открито_управление/204796/)

<sup>8</sup> Вж. повече за присъединяването на интернет адрес:

<http://www.strategy.bg/Articles/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=4&y=&m=&d=>

<sup>9</sup> Достъпен на адрес: <http://www.strategy.bg/Articles/View.aspx?lang=bg-BG&Id=9>

„публичноправна организация“. Терминът се ползва в Закона за обществените поръчки, директивите за обществени поръчки, както и в Директива 2003/98/ЕО.

Извън кръга на публичноправните организации обаче остава важна категория субекти, чиято дейност засяга широк кръг хора. Това са така наречените във всекидневния език „монополисти“. От легално определените термини в най-голяма степен им съответства терминът „организация, предоставяща обществени услуги“ (§ 1, т. 5 от ДР на Закона за администрацията), като под „обществени услуги“ се разбират „образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлинабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на което предоставяне могат да се извършват административни услуги“ (§ 1, т. 4 от ДР на Закона за администрацията). И понастоящем задължени да предоставят информация по ЗДОИ са тези от тях, които са „публичноправни организации“, т.е. повече от 50% от приходите им за предходната бюджетна година са финансирани от публичен бюджет<sup>10</sup> или повече от половината от членовете на управителния или контролния орган се определят от възложител на обществени поръчки по чл. 7, т. 1 и 3 от ЗОП. За да бъдат задължени и останалите в това отношение, е необходимо законодателно изменение.

### **3.2. ПОДАВАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ (ЗАКОННОСТ НА ИЗИСКВАНЕТО НА ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС)**

В чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ е предвидена възможност за подаване на заявления по електронен път. В тези случаи по силата на законовата норма се счита, че заявлението е писмено. Тъй като през 2000 г., когато е приета тази разпоредба, достъпът до интернет и респективно електронните заявления далеч не бяха толкова разпространени, колкото днес, законодателят е делегирал на органите на власт правомощието да уредят условията за приемане на такива заявления. При прегледа на вътрешните правила на институциите в миналогодишния доклад се установи, че в много случаи е предвидено процедурането с електронни заявления. Същевременно при работата с електронни заявления възникват и допълнителни въпроси, свързани с процедурата по разглеждане на заявленията и по предоставяне на информация.

Първият от тези въпроси е свързан с изискването от страна на някои администрации изпратените заявления да са подписани с електронен подпис<sup>11</sup>. Посочената практика противоречи на закона. За писмените заявления, а следователно и за направените по електронен път, са приложими изискванията на чл. 25 от ЗДОИ. В чл. 25, ал. 1, т. 1-4 изобщо не фигурира изискване заявленията да са подписани от подателя. В административната практика по работа със заявления

<sup>10</sup>Т.е. държавния бюджет, бюджетите на Държавното обществено осигуряване, Националната здравноосигурителна каса, общинския бюджет.

<sup>11</sup>Тази практика е констатирана както при годишните проучвания на ПДИ, така и от постъпили случаи. Вж. резултатите от проучването през 2013 г. по-нататък в доклада.

на хартиен носител обикновено не възниква проблемът дали документът е подписан или не, тъй като полагането на подпис е въпрос на елементарно усилие. За разлика от обикновения подпис обаче електронен подпис не притежава всеки. Възможността за придобиване и ползване на такъв е ограничена от фактори, свързани с парични средства, знания и умения, както и от интерес от редуцирането на време и усилия. Тоест изискването за полагане на електронен подпис не се явява просто техническа подробност, а пречка, водеща до грастично ограничаване на кръга на правоимащите. Така се нарушава не само чл. 25 от ЗДОИ, но и конституционният принцип, според който всеки има право да търси информация, а гържавните органи имат насрещното задължение да осигурят достъп да намиращите се у тях документи<sup>12</sup>. До същия извод се достига и по пътя на аналогията с уредбата на достъпа до официални документи на институциите на ЕС, съдържаща се в Регламент 1049/2001 г. Според чл. 6, § 1 от регламента заявленията могат да се подават в писмена форма, включително електронна форма. По същия начин както в чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ не се съдържа изискване за подпис на заявлението, такава не се съдържа и в чл. 6, § 1 от регламента. В практиката по приложение на регламента обаче не се изискват електронни подписи на заявленията, а при огромната територия на Европейския съюз почти всички заявления се получават по електронен път. Една от вероятните причини за различното разбиране в някои български институции е тесният обхват на понятието „електронно управление“, визирано в Закона за електронното управление, съчетан с липсата на демократични традиции. Достъпът до обществена информация, прозрачността на администрацията, участието на гражданите в процесите на вземане на решение са изключени от обхвата на понятието „електронно управление“, като същото е сведено само до предоставяне на електронни услуги.

### **3.3. ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ**

В практиката се поставя и въпрос за предоставянето на информация по електронен път<sup>13</sup>. Представители на администрацията се основават на текста на чл. 26, ал. 1 от ЗДОИ, който не предвижда изрично такава форма на достъп. В действителност обаче гражданите имат право на достъп до всяка обществена информация, а такава е и информацията на електронен носител (§ 1, т. 1 от ДР на ЗДОИ). Същевременно чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ изрично предвиждат предоставяне на електронен достъп, и то без нарочно поискване, чрез публикуване в интернет. Според отменената заповед № 10 на министъра на финансите, обн. ДВ, бр. 7 от 23.01.2001 г., разходите от предоставяне на информация по електронна поща са определени на 0,30 ст. на 1 мегабайт. С новоприетата Заповед ЗМФ-1472 от 29.11.2011 г., обн. ДВ, бр. 98 от 13.12.2011 г., този разход е отменен, вероятно в отговор на отправените в предходните доклади на ПДИ критики. Тоест административната практика по

<sup>12</sup>Чл. 41, ал. 1 от Конституцията, съгласно приетото тълкуване в Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 7/1996 г.

<sup>13</sup> Поради многократните възражения от страна на администрацията по този въпрос след подаването на заявлението при проучването на ПДИ през 2013 г. публикувахме становище на интернет адрес: [http://store.aip-bg.org/stanovishta/2013/Forma\\_e-mail.pdf](http://store.aip-bg.org/stanovishta/2013/Forma_e-mail.pdf)

предоставяне на достъп по електронен път съществува в България от 2001 г. В това отношение уредбата на ЗДОИ отново е аналогична с тази в Регламент № 1049/2001 г. Според неговия чл. 10, § 1 заявителят получава достъп било чрез преглед на място, било чрез електронно копие, по негово предпочитание. Аналогична е нормата на чл. 26, ал. 1, т. 1 и т. 4 от ЗДОИ, според които заявителят може да прегледа на място оригинала или да получи копие на технически носител, по негово предпочитание (чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ). Практиката по Регламент № 1049/2001 г. предполага често изпращане на копия от документи по електронна поща. От изложеното се вижда, че отново липсват пречки за изпращане на информация по електронна поща, но административната култура на прозрачност все още не е изградена.

### **3.4. ПОДПОМАГАНЕ НА ЗАЯВИТЕЛИТЕ**

В анализите на съответствието на ЗДОИ с Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа сме посочвали, че в националния закон липсва аналогична разпоредба на чл. 5, § 1 от конвенцията, според която публичната институция трябва в разумни граници да помага на заявителя да идентифицира търсения документ. Същевременно в чл. 28 от Административнопроцесуалния кодекс, озаглавен „Съдействие и информация от административните органи“, е предвидено задължение за администрацията да предоставя информация за компетентността ѝ, сроковете, дължимите такси (чл. 28, ал. 1, т. 1 и 3) и да оказва съдействие за попълване на формулярите (цит. норма, т. 2). Препоръчително е във вътрешните правила на институциите да се развие уредбата относно оказването на съдействие на заявителите.

### **3.5. АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ**

В ЗДОИ е създадено общо задължение за всички структури на изпълнителната власт да оповестяват информацията по чл. 15 и чл. 15а. Според първата от тези разпоредби това е информацията относно функциите на дадената администрация, информационните ресурси и масиви, данни за контакт със звеното, отговарящо за приемане на заявленията, списък на издадените актове. Към тези категории данни нормата на чл. 15а прибавя годишните отчети за постъпилите заявления и вътрешните правила за достъпа до обществена информация и администрираните публични регистри. Съгласно чл. 15а, ал. 1, приет с ДВ, бр. 104 от 2008 г., посочената информация се публикува на интернет страниците на институциите, а съгласно ал. 2 на същата разпоредба те са длъжни да създадат в нея и секция „Достъп до информация“.

Общи изисквания за съдържанието на интернет страниците на публичните институции са уредени в приетия през 2007 г. Закон за електронното управление (ЗЕУ) и Наредбата за електронните административни услуги, приета на основание чл. 12, ал. 4 от закона. В приложното поле на ЗЕУ е дейността на администрациите при предоставянето на административни услуги по електронен път и при работа с обмен на електронни документи. Тоест законодателно е заложена погрешната концепция, че управлението се свежда до предоставяне на услуги за гражданите и

изключва прозрачността, достъпа до обществена информация и участието на гражданите в процеса на вземането на решение. В това отношение разпространеният възглед в развитите демократични системи е различен. В наредбата са уредени изискванията по отношение на достъпността и ползваемостта на интернет страниците, включително за форматите, на които трябва да отговарят електронните документи (чл. 63-65 и гр.).

Разпоредбата на чл. 14 от ЗДОИ предвижда случаи, в които институциите следва да публикуват информация по своя инициатива. За разлика от случаите по чл. 15 и чл. 15а информацията по чл. 14 е по-скоро с инцидентен, а не периодичен характер. Тук попада информация, чието съобщаване може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или тяхното имущество, както и информация, която представлява или би представлявала обществен интерес. Тези разпоредби предоставят широка възможност институциите да публикуват не само в интернет страниците си, но и по всички други способи, относително широко определени категории информация. В първата група попадат случаи на бедствия, аварии и гр. подобни, както и информацията от значение за избягването или предотвратяването на негативните последици от тях. Във втората група могат да попаднат различни видове документи от надделяващ обществен интерес. На това основание би могло да бъдат оповестявани в интернет най-често търсени документи от дадената институция. С публикуването на документи, свързани с приватизацията на електроразпределителните дружества и одитния доклад на Агенцията за държавна финансова инспекция, от проверката на „ЧЕЗ България“ през февруари 2013 г. например бе взет предвид именно общественият интерес към темата.

През годините се е поставял въпросът за яснотата на предвидените в чл. 15 от ЗДОИ за публикуване категории „списък на издадените актове“ в изпълнение на правомощията на органа на власт и „описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация“. През 2008 г. в т. 3 от допълнителната разпоредба на ЗДОИ бе пояснено, че в понятието „актове“ се обхващат нормативните, общите и индивидуалните административни актове. Това уточнение бе важно с оглед неяснотата на нормата, нееднаквото ѝ прилагане и предпочитанието на някои институции да се ограничават до публикуване само на нормативните актове. Що се отнася до „информационните масиви и ресурси“, подобна дефиниция не е дадена в закона. Пог този термин очевидно се имат предвид бази данни и регистри, като например правната информационна система на Министерския съвет, съдържаща решения, стенограми, разпореждания, протоколи и постановления, е на практика общодостъпна от 2009 г. Въпросът за прилагането на чл. 14-15а от ЗДОИ в практиката е подробно разгледан в частта от доклада, посветена на резултатите от проучването на интернет страниците на институциите.

С развитието на интернет и активната прозрачност обществените реалности надхвърлиха рамките на определеното със ЗДОИ от 2000 г. Така например е очевидно, че свободният онлайн достъп до цялата правна информационна система на МС е

галеч по-обхватен от изискването от закона публично описание на информационните масиви и ресурси. Развитие през последните години бележат публичните регистри в интернет и публичните финанси. Специфична категория информация, за публикуването на която е налице формулирана обществена потребност, са договорите между публични институции и търговски дружества.

### 3.6. ПУБЛИЧНИТЕ РЕГИСТРИ

Публикуването на все повече данни онлайн е необходимо не само поради търсенето от потребителите, но и с оглед на изискванията на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информация в обществения сектор. Обсъжданите изменения и допълнения в документа предвиждат по-стриктни задължения за публикуване<sup>14</sup>.

Проучването на ПДИ от 2012 г. на публичните регистри показва, че вече над 600 от тях са достъпни в интернет<sup>15</sup>. Независимо от това липсва институция, която да наблюдава и координира подгъждането им. Прегледът на отделните регистри показва различие по отношение т. нар. файлови формати - pdf, doc, xls. Също така едни регистри представляват просто списъци, докато други са сложни бази данни. В последната категория попадат основни регистри като търговския регистър, регистъра на обществените поръчки. Достъпът до тях е безплатен за разлика от достъпа до имотния регистър и кадастъра. Същевременно в началото на 2013 г. бяха приведени в изпълнение измененията в Закона за търговския регистър от 2011 г., според които достъпът до документите в него изисква използване на електронен подпис или цифров номер, който се получава на място в службите по вписванията. Регистрираният достъп бе въведен от съображения за защита на личните данни, независимо от становището на ПДИ, че интересът от общодостъпност надделява<sup>16</sup>.

В това отношение изостава дейността по публикуването на нормативни актове, както и на съдебна практика. Независимо че през 2008 г. законодателно бе уреден свободен достъп до Държавен вестник в интернет<sup>17</sup>, изданието е в pdf формат. Същевременно липсва подгържана от държавна институция интернет страница, в която да са публикувани целите текстове на всички нормативни актове заедно със съответните изменения и допълнения.

<sup>14</sup> Информация относно ревизирането на директивата, включително изготвеният текст на проект на Европейската комисия на български език, е достъпна на интернет адрес:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/revision\\_directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/revision_directive/index_en.htm)

<sup>15</sup> Статистиката е достъпна на интернет адрес: <http://www.publicregisters.info/stats/>

<sup>16</sup> Вж. гвемте становища на ПДИ на интернет адрес:

[http://static.aip-bg.org/stanovishta/2010/11\\_17\\_ztr.pdf](http://static.aip-bg.org/stanovishta/2010/11_17_ztr.pdf) както и на адрес:

[http://store.aip-bg.org/stanovishta/2010/11\\_03\\_official\\_secret.pdf](http://store.aip-bg.org/stanovishta/2010/11_03_official_secret.pdf)

<sup>17</sup> С изменение и допълнение в Закона за „Държавен вестник“. Промяната бе резултат и от експертизата и застъпничеството на Института за пазарна икономика, ПДИ и Българската асоциация за гражданско общество и правни инициативи.

Липсва хомогенност и в публикуването на документи от съдебната система. Интернет страницата на Върховния административен съд продължава да бъде недостижим образец и днес, 13 години след създаването ѝ. Липсва поддържана база данни, в която практиката на съдилищата да е подредена тематично. Мотивите към съдебните актове по определени категории дела изобщо не се публикуват по съображения за защита на личната сфера или класифицирана информация<sup>18</sup>.

Липсата на необходимата публичност на нормативните актове и съдебната практика води до непредвидимост на правото, липса на запознатост на адресатите на нормите с правата и задълженията им, ниска степен на защита на основни права, подхранване на непрозрачните и непоследователни практики в администрацията и съда и недобър инвестиционен климат.

### **3.7. ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИ**

През 2012 г. бе внесен в Народното събрание, а през 2013 г. бе приет Закон за публичните финанси, обн. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г. Законът влиза в сила в основната си част на 1 януари 2014 г. С него се отменят Законът за устройството на държавния бюджет и Законът за общинските бюджети. Въвежда се в националното ни право и Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки.

Наред с уредбата на структурата, съставянето, приемането, изпълнението, отчитането на бюджета, с новия закон се урежда и неговата прозрачност. Разнообразните разпоредби, въвеждащи задължения за активно публикуване на определени видове информация, представляват в по-голямата си част възпроизвеждане на вече съществуващи норми, законодателни текстове от последните закони за държавния бюджет и транспониране на задължения от Директива 2011/85/ЕС. Съществен нов момент въобще в нормативната ни уредба е предвиждането в закона на административнонаказателна санкция за неизпълнение на задължения за публикуване на информация или документи в интернет. Според закона „механизмите за независимо наблюдение и анализ с оглед повишаване прозрачността на елементите на бюджетния процес“ са част от бюджетната рамка (член 1 във връзка с § 1, т. 2, буква „е“ от Допълнителните разпоредби на ЗПФ). В член 20, т. 2 от ЗПФ е постановено, че публичните финанси се управляват при спазване на принципите на отчетност и отговорност, а малко по-нататък - в т. 7 от същата разпоредба - законодателят е заложил и принцип на прозрачност, чрез който се осигурява възможно най-пълна бюджетна информация („информация за макроикономическите и бюджетните прогнози, ... данни относно текущото изпълнение на консолидираната фискална програма, както и за използваните методологии/допускания, залегнали при тяхното изготвяне“).

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити (по терминологията на ЗПФ - „първостепенни разпоредители с бюджети“) се задължават да публикуват одобрените си бюджети, тримесечните и месечните си отчети по изпълнението на бюджета. Институциите, избрали т. нар. програмен формат на бюджетите

<sup>18</sup> Основание за тези ограничения са чл. 64, ал. 1 и 3 от Закона за съдебната власт.

си, са длъжни да публикуват и други данни - окончателните проекти на програмния формат на бюджетите си и тримесечни, полугодишни и годишни отчети на разходите по програми. Най-големи задължения за публикуване са възложени на министъра на финансите, който трябва да оповестява в интернет информация за въздействието на данъчните разходи върху бюджетните приходи, официалната информация за консолидирания дълг и за гаранциите на сектор „Държавно управление“, изготвени от Евростат на всяко тримесечие, изготвените от министерството пролетна и есенна макроикономическа прогноза, ежегодната, одобрена от МС, средносрочна бюджетна прогноза за следващите три години, указанията на министерството по изпълнението на държавния бюджет и на сметките за средства от Европейския съюз, утвърдените бюджетни счетоводни стандарти, сметкоплан и указания, свързани с тях, и друга информация. С нормативен акт на Министерския съвет се определят редът, начинът, сроковете и обхватът на подлежащата на публикуване информация от СЕБРА (чл. 157).

Общинските администрации и техните ръководители, освен задълженията си за активно публикуване като първостепенни разпоредители с бюджети, имат и специални задължения да публикуват на интернет страниците си информация, свързана с публичното обсъждане на проекта на бюджет на общината от местната общност, одобрения от общинския съвет бюджет, годишния отчет за изпълнението му и отчета за сметките за средства от Европейския съюз.

Стъпка напред в новия закон е въвеждането на общо задължение за публикуване от всички първостепенни разпоредители с бюджети, като това задължение, изглежда, не се ограничава само до системата на изпълнителната власт. Напредък е и задължението за публикуване на информация от Министерството на финансите, което произтича до голяма степен от Директива 2011/85/ЕС.

Стои въпросът с ефективността на системата за налагане на предвидените в ЗПФ санкции, доколкото министърът на финансите съвместява най-обемните задължения за публикуване и правомощието да налага административни наказания. От гледна точка на това правомощие стои и въпросът доколко е допустим контролът от страна на орган на изпълнителната власт върху изпълнението на задълженията за публикуване от законодателната и съдебната власт. В закона липсва изискване за публикуване на кратък вариант на държавния бюджет, пригоден за разбиране от неспециалисти, т. нар. citizen budget, макар на практика такъв за 2013 г. да е публикуван в интернет страницата на МФ<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Прегледът на задълженията за публикуване в ЗПФ е основан на подробния коментар на Стефан Ангелов в бюлетина на ПДИ, бр. 2 (110) на интернет адрес: [http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Закон\\_за\\_публичните\\_финанси\\_задълженията\\_-\\_за\\_активно\\_публикув/106685/1000915635/](http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Закон_за_публичните_финанси_задълженията_-_за_активно_публикув/106685/1000915635/)

### 3.8. ПУБЛИЧНОСТ НА ДОГОВОРИТЕ

С измененията и допълненията на ЗДОИ от 2008 г. се предвиди презумпция за надделяващ обществен интерес от предоставянето на достъп до договори между държавни институции и търговски дружества. Според § 1, т. 5, буква „е“ от ДР на ЗДОИ информацията за основните елементи на договорите по правило не представлява търговска тайна. Въпреки това в практиката се установява, че институциите и техните контрагенти смятат подобна информация за чувствителна. Предоставянето на относително голям брой договори по подаденото при проучването на ПДИ през 2013 г. заявление показва, че разпоредбата в закона, според която информацията е от „надделяващ обществен интерес“, е ясна и разбираема за администрацията. Същевременно предоставените със заличени данни договори са свидетелство, че не ноу-хау и списъци с клиенти се защитават, а търговските дружества изпълнители, техните представители/или цената на договорите. Тази информация не само че е обявена изрично от законова норма за общодостъпна, но е и предоставена от повечето институции при проучването.

Съгласно чл. 22, т. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), регистърът на обществените поръчки съдържа информация за възложените поръчки, а съгласно чл. 22, т. 4 - за изпълнените договори за обществени поръчки. Съгласно чл. 5, ал. 1, т. 9 от Правилника за прилагане на ЗОП, в Агенцията по обществени поръчки и в „Официален вестник“ на Европейския съюз следва да се изпраща информация за сключените договори за обществена поръчка, а съгласно т. 15 - копия от съдебни решения, с които е установено неизпълнение на такива договори. При преглед на вписванията в Портала на обществените поръчки се установява, че те съдържат информацията за цената, предмета и изпълнителя.

Сравнението между записите в Портала на обществените поръчки и получените от ПДИ договори показва, че част от информацията се съдържа и в двете, включително за цената, предмета, възложителя и изпълнителя. Същевременно договорите са с по-богато съдържание, тъй като включват целия обем на съответното споразумение. Голяма част от получените договори са в pdf формат, което удостоверява автентичността на документа, но пък обработването на получената информация е затруднено. От друга страна, информацията в регистъра е във формат, който позволява по-лесно използване на данните.

Макар голяма част от администрациите да са предоставили копие от искания договор, някои от тях са заличили определени данни. Това са цената (МИЕТ, МФ, областна администрация Бургас), наименованието на търговското дружество изпълнител (МИЕТ, областна администрация Видин, областна администрация Бургас), името на представляващия изпълнителя (Басейнова дирекция Плевен - Дунавски район), единния граждански номер на физическото лице, представляващо изпълнителя (областна администрация Велико Търново). В последния случай заличаването е основателно, тъй като макар ЕГН на физическите лица да фигурира в някои публични регистри, тяхното предоставяне извън тях, ако не е с определена законоустановена цел, се санкционира съгласно практиката на Комисията за защита на личните данни. В същото време информацията за цената, страните и предмета

на договорите се публикува в регистъра, което прави заличаването им ненужно, освен че е в противоречие със закона<sup>20</sup>.

За да се постигне по-голяма прозрачност и уеднаквяване на практиките, е необходимо да се предвиди публикуване на подаваната в Портала на обществените поръчки информация и на интернет страниците на институциите.

### **3.9. ИНФОРМАЦИЯ, СВЪРЗАНА С ОБЩЕСТВЕНОТО УЧАСТИЕ**

Публикуването на информация, свързана с участието на гражданите в процеса на вземането на решения, е уредено в няколко области. От една страна, разпоредбите на чл. 26-28 от Закона за нормативните актове изискват публикуването на проекти за нормативни актове и срок за общественото им обсъждане. От друга страна, подобна уредба по отношение на т. нар. общи административни актове се съдържа в чл. 65-72 от АПК. На следващо място, в отделни сектори съществуват специални норми относно публикуването на проекти за документи и тяхното обсъждане, като специфични области са околната среда, устройството на територията и др.

Според чл. 26, ал. 2 от ЗНА, ДВ, бр. 47 от 2007 г., проектите за нормативни актове се публикуват заедно с мотивите, респективно доклада към тях. Последните трябва да съдържат причините за приемането, целите, необходимите за прилагането финансови и други средства, очакваните резултати от прилагането, анализ на съответствието с правото на ЕС (чл. 28, ал. 2 от ЗНА). Практиката показва, че това задължение често не се изпълнява, особено от органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. Поставят се въпроси и дали задълженията по чл. 26-28 от ЗНА важат и при изменение и допълнение на нормативен акт. Правно основание за подобен въпрос липсва. Проект за нормативен акт е и всеки проект на акт за изменение и допълнение на действащ нормативен акт. В практиката на ВАС все повече се застъпва становището, че неизпълнението на задължението за публикуване води до незаконосъобразност, сиреч до отмяна на приетия при такова нарушение нормативен акт. Същевременно предвиденият в ЗНА 14-дневен срок за обсъждане на проекти за нормативни актове е прекалено кратък. Той бе променен през 2007 г., докато в периода от 2003 до 2007 г. беше един месец. Често заинтересованите страни не познават становищата на останалите заинтересовани организации и институции, тъй като липсва задължение те да се публикуват и дори има случаи на откази да бъдат предоставени. Липсва задължение за органите на власт да отговорят мотивирано защо не приемат дадени предложения и критики, както и за публикуването на тези отговори.

Липсата на прилагане, лошото прилагане и нежеланието на институциите да публикуват максимално необходимата за обществени обсъждания на проекти за нормативни актове информация води до некачествено първично и вторично законодателство, което е в ущърб на определени обществени групи, не се познава

---

<sup>20</sup> Вж. още за получените по заявлението договори по-нататък в доклада, в раздела относно постъпващите в ПДИ случаи.

прегварително от адресатите на задълженията, не е създадена убедителност за това, че широка част от обществото го подкрепят и признават необходимостта от него.

### **3.10. КОНТРОЛ И САНКЦИИ**

#### **3.10.1. Утвърдени модели в Европа**

Във все повече държави се създава специална институция, която има контролни функции по изпълнението на законите за достъп до информация - информационен комисар, комисия, омбудсман, „повереник“. В Европа такива структури са създадени във Великобритания, Ирландия, Германия, Унгария, Словения, Сърбия, Македония, Хърватия, Черна гора. Функциите на информационния комисар обхващат разглеждането на жалби срещу откази, инспекции по изпълнението на закона, предложения за изменение на нормативната уредба и др. В едни от държавите в правомощията на комисаря е включен и контролът върху защитата на личните данни, като в тези случаи администрацията му е организационно обособена в две подструктури, които съответно се занимават с дейността в двете области - достъп до обществена информация и защита на личните данни. Такава е уредбата във Великобритания, Ирландия, Словения и Унгария. Примери има и извън Европа - Канада. В други държави е приет модел, при който контролът в областта на достъпа до обществена информация е разделен от този по защита на личните данни и функциите са разпределени на две институции. В отделните случаи информационният комисар се избира от парламента или правителството. На нивото на Европейския съюз правомощия да разглежда жалби срещу откази на информация по Регламент 1049/2001 г. има Европейският омбудсман. Тази му функция е наред с правомощията да разглежда жалби за нарушаване на останалите основни права на европейските граждани.

#### **3.10.2. Състоянието в България**

В България подобна институция не е създадена. Инспекторатите имат общи функции по контрол върху изпълнението на законодателството от администрацията в министерствата, които включват и ЗДОИ. Поначало липсва пречка националният омбудсман да разглежда жалби срещу откази по ЗДОИ, но тази процедура не е изрично предвидена в закона, поради което изпращането на жалба до него съдържа явен риск от пропускане на срока за съдебно обжалване. Актовете на омбудсмана имат препоръчителен характер, поради което и на това основание липсва стимул за сезирането му с жалби по ЗДОИ. Същевременно те не подлежат на обжалване в съда, поради което процедурата пред него няма излаз към съдебната система.

През изминалите години отслабва капацитетът на изпълнителната власт по координиране и уеднаквяване на практиките по ЗДОИ. До 2009 г. министърът на държавната администрация и административната реформа отговаряше за приемането на годишния доклад на институциите по ЗДОИ като част от годишния доклад по чл. 62 от Закона за администрацията. През 2009 г. със закриването на

това министерство функциите преминаха към дирекция в Министерския съвет, а понастоящем се осъществяват от отдел.

Санкциите подлежат на налагане или от съответния орган на власт, или от Министерството на правосъдието в случаите, в които нарушението на ЗДОИ е осъществено от задължен субект, който не е в системата на гържавната власт.

### **3.10.3. Проблеми, произтичащи от наличната уредба**

Наблюдението на съществуващите практики показва, че инспекторатите към министерствата не са особено активни в осъществяването на контрол за изпълнението на ЗДОИ. По жалба през 2011 г. инспекторатът към Министерството на труда и социалната политика не откри нарушение в това, че директорът на Агенцията за социално подпомагане не изпълнява влязло в сила съдебно решение по ЗДОИ. Когато оплакването бе отправено до главния инспекторат към Министерския съвет, оттам се получи отговор през 2012 г., че той няма функции по надзор над дейността на инспекторатите към министерство, тъй като не са включени в описаните му правомощия съгласно чл. 46а от Закона за администрацията. Очевидно е, че е повече от неуместно инспекторат, който има правомощия да проверява министри за конфликт на интереси (чл. 46а, ал. 2, т. 4 от ЗА), да не може да осъществява контрол върху инспекторатите към министерства.

Санкции по ЗДОИ не се налагат през годините, което потвърждава данните за бездействие на инспекторатите в това отношение, тъй като именно в резултат на тяхната дейност се установяват нарушения. Неуместна е и системата, при която съответният орган на власт е компетентен да налага административни наказания за неизпълнение на ЗДОИ в рамките на ръководената от него самия администрация. В случаите, в които решенията по ЗДОИ не се подписват от нарочно определени служители, а от самия министър, кмет и т.н., излиза, че той трябва да наказва сам себе си. Не са известни до момента и санкции, наложени от Министерството на правосъдието на задължени субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ.

От дейността на националния омбудсман се вижда, че при него не постъпват жалби срещу административни действия или бездействия по ЗДОИ. Що се отнася до дейността на отдел „Административна и регионална координация“ към главния секретар на Министерския съвет, той ежегодно осъществява дейността по координиране изготвянето на годишния доклад за състоянието на администрацията (чл. 59, ал. 1, т. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация). Същевременно липсва политическа оценка на констатираните проблеми в състоянието на администрацията и съответни предложения за отстраняването им. Липсата на координиран подход във вътрешните правила по ЗДОИ на институциите, които бяха предмет на коментар в миналогодишния доклад на ПДИ, потвърждава това.

### 3.11. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Още в рамките на обсъждането преди приемането на ЗДОИ през 2000 г. ПДИ изрази становище, че основанията за ограничаване на правото на достъп до информация трябва да бъдат ясно и пълно изброени в една разпоредба. Предлаганата от нас редакция не бе приета от законодателя, като вместо това бе формулиран чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ. В тази норма е направен опит за изброяване на основанията за отказ, но то не е нито изчерпателно, нито достатъчно ясно. Примери за изчерпателно изброяване на основанията за отказ могат да се видят в чл. 3, § 1 от Конвенцията за достъп до официални документи<sup>21</sup>, чл. 4 от Регламент № 1049/2001 г.<sup>22</sup>, чл. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда<sup>23</sup>. Във вътрешното законодателство най-добър пример представлява чл. 20 от Закона за опазване на околната среда.

През годините се установи, че непрецизната формулировка на чл. 37 от ЗДОИ се отразява на практиката, особено в случаите, когато се мотивира отказ. Така например във всеки годишен доклад на ПДИ констатираме случаи на откази, основани на защита на търговска тайна, лични данни и на интересите на трето лице. От години водещи в статистиката са отказите, основани на защитата на трето лице - както в докладите на ПДИ<sup>24</sup>, така и в официалния доклад за състоянието на администрацията. Не става съвсем ясно какво е съотношението между тези категории, но прегледът на конкретните случаи, постъпили в ПДИ, показва, че за „интереси на третото лице“ най-често се крият лични данни и търговска тайна. В международните актове, регламента на ЕС и чл. 20 от ЗООС толкова общо формулирано основание за ограничение като защитата на третото лице не фигурира.

Наред с това в практиката се констатира недостатъчно познаване на закона, което води до незаконосъобразни откази. Все още се срещат случаи, в които се иска съгласие от трето лице, което е задължен субект по ЗДОИ. В тези случаи съгласие не следва да се търси предвид разпоредбата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ.

Липсват и данни да се осъществява предвиденият в чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ баланс на интереси в случаите, в които третото лице не е съгласно за предоставянето на информация. Според случаите, постъпили в ПДИ за консултация, извършването на подобна преценка е по-скоро изключение, отколкото правило. Годишният процент на решенията, в които е взет предвид надделяващият обществен интерес, не е

<sup>21</sup> Текстът ѝ е достъпен на български език на интернет адрес:

[http://www.aip-bg.org/pdf/conv\\_access\\_bg.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/conv_access_bg.pdf)

<sup>22</sup> Достъпен на адрес:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:BG:HTML>

<sup>23</sup> Обн. в ДВ, бр. 33 от 2004 г.

<sup>24</sup> Вж. статистиката за 2012 г. по-нататък в доклада.

голям - според доклада за състоянието на администрацията за 2010 г. той представлява 2,7%, а според доклада за 2011 г. е под 2% (168 от 8805 случая).

### **Защита на третото лице и защита на търговска тайна**

Замяната на основанието „защита на търговската тайна“ със „защита на третото лице“ в отказите води до практика на широко искане на съгласие от третото лице (чл. 31, ал. 1 и 2 от ЗДОИ). При липса на изрично съгласие достъп в тези случаи се отказва, без преценка на изискванията на чл. 17 от ЗДОИ. Така се игнорира законовото положение, според което ограничението, свързано със защитата на търговска тайна, е приложимо само ако са налице условията на чл. 17, ал. 2 - предоставянето на информацията да поставя трето лице в положение на нечестна конкуренция с друг търговец. Тежестта на формулиране на вредата и доказването ѝ са възложени на административния орган (чл. 17, ал. 3 от ЗДОИ).

Следователно според закона, ако липсва обосновка на наличието на търговска тайна, липсва и основание да се пита за съгласие третото лице. Вместо да процедира така обаче, администрацията широко прилага търсенето на съгласие по чл. 31 от ЗДОИ, а при несъгласие или липса на съгласие от третото лице отказва достъп. При това често не се извършва дължимото съгласно закона преценяване на наличието на надделяващ обществен интерес.

### **Достъп до обществена информация и защита на личните данни**

Със свое решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.г. № 14/2011 г. Конституционният съд отхвърли искане за обявяване на текст от чл. 25, т. 3 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. ПДИ бе конституирана и представи становище по делото<sup>25</sup>. Възприемайки редица доводи от представеното становище, Конституционният съд препотвърди изложеното още в РКС № 7/1996 г. по к.г. № 1/1996 г. тълкуване, според което:

*Поначало защитата на личните данни на лицата по чл. 3 от закона [лицата, заемащи публични длъжности или извършващи публични дейности] е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани. Примери за това са ежегодното оповестяване в специален регистър на данни за доходите, имуществото, влоговете и вземанията им или деклариране на други защитени данни с оглед установяване на конфликт на интереси.*

Чрез посоченото тълкуване бе потвърден конституционният принцип, според който публичните фигури, сред които попадат държавни органи, политици и държавни служители, съзнателно и неизбежно се излагат на близко наблюдение както от журналистите, така и от цялото общество<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Достъпно на интернет адрес:

[http://store.aip-bg.org/stanovishta/2012/Stanovishte\\_PDI\\_20-02-12.pdf](http://store.aip-bg.org/stanovishta/2012/Stanovishte_PDI_20-02-12.pdf)

<sup>26</sup> Принципът е изведен с подобна формулировка в решението на Европейския съд по правата на човека по делото Лингенс с/у Австрия, 1986 г.

Независимо от безспорната формулировка на конституционно ниво, в практиката по прилагане на законодателството се появяват случаи на противоречиво тълкуване на защитата на личните данни като ограничение на правото на достъп до обществена информация, и по-специално на предвидения в ЗДОИ баланс на интереси в тези случаи. От една страна, в чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е посочено, че достъп до информация не се предоставя при несъгласие на третото лице, освен в случаите на надделяващ обществен интерес. Доколкото физическото лице също представлява „трето лице“, тази разпоредба следва да се прилага и в случаите на защита на личните данни, като в кои случаи е налице надделяващ обществен интерес е посочено в § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ. От друга страна, нормата на чл. 2, ал. 4 от ЗДОИ, според която този закон не се прилага за достъп до лични данни, дава основание да се приема, че предвиденият в § 1 от ДР на ЗДОИ надделяващ обществен интерес не следва да се взема предвид в случаите на конкуренция между правото на достъп до обществена информация и правото на защита на личните данни<sup>27</sup>.

В поредица от свои становища през 2012 г. Комисията за защита на личните данни излага разбирането, че при надделяващ обществен интерес правото на достъп до обществена информация се явява преобладаващо пред защитата на личните данни. В тези случаи предоставянето на достъп до такива данни е основано на чл. 4, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на личните данни - необходимо е за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес.

### **3.12. РАЗНОСКИ ПО ДЕЛАТА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

През 2012 г. граждани и журналисти продължиха да поставят въпроса с осъждането на загубилия жалбоподател да плати разноските по съдебното дело - възнаграждение за юрисконсулт. За да приемат основателността на искането на ответника за разноски, съдилищата се позовават на чл. 143, ал. 4 от АПК и постановеното Тълкувателно решение № 3/13.05.2010 г. на ВАС по т.г.№ 5/2009г., което е задължително за съдилищата с оглед разпоредбата на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт.

Същевременно в практиката се приема, че заплащането на разноските е в тежест на инициатора на съдебното производство, когато съдът отхвърли жалбата. Не следва да се преценяват обстоятелства като „неоснователно предизвикан правен спор“, „съзнателно целене“ на предизвикването на правен спор или „обективно участие в поредица“ неоснователни съдебни процеси.

При това тълкуване обаче излиза, че целта на нормата на чл. 143, ал. 4 от АПК надхвърля функцията да възпира явно неоснователни жалби. Тя остава неясна, след като заплащането на юрисконсултско възнаграждение всъщност не обезщетява администрацията. Необходими са стъпки за осигуряване на изключение от тежестта да се заплащат разноските за жалби, чието разглеждане е в обществен интерес.

<sup>27</sup> Съдебната практика от 2012 г., според която ограничението, свързано със защита на личните данни, подлежи на преценка за надделяващ обществен интерес, е посочена по-нататък в доклада. Не липсва обаче и обратното тълкуване.

## 4. ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО - ТЕНДЕНЦИИ И РЕШЕНИЯ

### 4.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

В доклада на ПДИ от 2012 г. „Състоянието на достъпа до информация 2011 г.“<sup>28</sup> бяха разгледани погребно развитието на стандартите, движещите сили, елементите и законодателното уреждане на онлайн публикуването на определени категории информация. Беше направен и преглед на развитието в тази област в България. Някои от констатациите на миналогодишния доклад са валидни и през тази година.

#### **Законодателната уредба на активното публикуване онлайн не бе променена през 2012 г.**<sup>29</sup>

С приемането на ЗДОИ през 2000 г. (чл. 15) бе предвидено общо задължение на ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт за публикуване на информация, свързана с правомощията, организацията, функциите, отговорностите, списъка на издадените актове, информационните масиви и ресурси и контактна информация за звеното, отговарящо за предоставянето на информация. С измененията на ЗДОИ от 2008 г. задължението по член 15 беше допълнено със задължение за „Публикуване в интернет“ (член 15а, ал. 1) и бе създадено ново задължение за поддържане на секция „Достъп до информация“ в интернет страниците на административните структури (член 15а, ал. 2). Целта на законодателя с въвеждането на задължение за създаване на секция „Достъп до информация“ очевидно е била да бъде улеснен търсещият информация. В тази секция трябва да бъдат публикувани вътрешните правила за достъп до информация, контактната информация за звеното по ЗДОИ и описание и реда за достъп до публичните регистри, които се поддържат от административната структура, а също така годишните отчети по ЗДОИ, които ръководителите на административната структура трябва да изготвят и изпращат за подготовка на годишния доклад „Състоянието на администрацията“, приеман от Министерския съвет и представян в парламента.

Законодателното уреждане на активната прозрачност на органите на власт би било едностранчиво отразено, ако не отчитаме, че тази прозрачност е цялостна система. И за да бъде описана тази система, следва да се имат предвид както законите, уреждащи задълженията за онлайн публикуване в различни сфери на дейност на сръжавните органи, така и нормативните документи на органите за местно самоуправление, и подзаконовите актове, уреждащи, организацията и реда за публикуване в интернет. Важно значение за оценяването на активната прозрачност е и онлайн поддържането на голяма част от публичните регистри, които трябва да създават органите на власт в изпълнение на различни законово уредени техни правомощия и функции.

<sup>28</sup> [http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/report2011.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2011.pdf)

<sup>29</sup> Виж анализа на законодателството в първата част на този доклад „Законодателство за достъпа до информация“.

Така например задължението на администрацията на общинските съвети да публикуват и разгласяват актовете на общинските съвети чрез интернет е уредено чрез Закона за местното самоуправление и местната администрация - според чл. 22, ал. 2 на измененията на Закона за местното самоуправление и местната администрация<sup>30</sup>.

#### 4.2. ГРАЖДАНСКИ ОДИТ НА ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО

ПДИ оценява онлайн публикуването на органите на власт от години. Целта на първите оценки в периода 2006 - 2008 беше кампанията за уреждане на задълженията за онлайн публикуване. С приемането на измененията на ЗДОИ от 2008 бяха уредени задълженията за публикуване на основни категории информация, а проучванията на ПДИ придобиха значението на проверка за изпълнението на тези задължения. Ето защо наричаме тези свои оценки граждански одити на активната прозрачност. ПДИ разработи и мрежа от индикатори, интегрирани във вътрешната информационна система на организацията, така че във всеки момент да могат да се проверят интернет страниците на органите на власт.

За да има сравнимост, одитът се извършва в определено време. На основата на резултатите формулираме и препоръки към законодателната и изпълнителната власт относно активното публикуване.

Какви бяха препоръките ни в годишния доклад за 2012?

- Да се определи звено в администрациите, координиращо онлайн публикуването;
- Вътрешните информационни системи да са ориентирани към публиката;
- Да бъде определен редът за публикуване и да се осигури актуалността на информацията;
- Да се унифицира редът за работа с електронните заявления, който да не противоречи на ЗДОИ;
- Да се определи звено в администрацията, отговорно за контрола на работата по ЗДОИ;
- Да се набележат мерки за повишаване на финансовата прозрачност и бюджетната прозрачност, включително и на договорите за обществени поръчки.

Позитивно развитие по отношение на законодателните мерки за финансовата и бюджетната прозрачност е приетият в началото на 2013 г. Закон за публичните финанси, който урежда задълженията за активно публикуване на бюджетите и отчетите на органите на власт<sup>31</sup>.

<sup>30</sup>Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 22. (2) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината в срока по ал. 1 чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника по чл. 21, ал. 3.

<sup>31</sup>Закон за публичните финанси. - ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.

Това е една значителна крачка, чието изпълнение ще следим.

Тази година гражданският одит обхваща 490 институции - органи от системата на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво, независими органи на власт и Националния осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса.

Между 7 и 25 януари 2013 г. страниците бяха оценявани на основата на 40 индикатора и още 3 за страниците на общините. Тези индикатори отразяват стандартите за активно публикуване, макар че публикуването на информация на **собствената** интернет страница невинаги е уредено законодателно.

Всяка година ПДИ прави преглед и увеличава индикаторите за оценката на няколко основания:

1. Нови закони задължения за онлайн публикуване.
2. Детайлизира индикаторите на основата на наблюденията от предишни години.
3. Включва индикатори на основата на търсенето на определени категории информация. Тези категории определяме на основата на систематизиране и анализ на случаите, които постъпват в ПДИ за правен съвет и консултации, и наблюдението на медийните публикации.

За някои индикатори е очевидно, че макар законът да не изисква публикуване на собствената интернет страница, създава задължения за публикуване в определен централен регистър. Публикуването и на собствена интернет страница говори за ясно разбиране на смисъла на прозрачността, а не само изпълнение на някакво спуснато отгоре задължение за онлайн публикуване. Така стоят нещата с информацията, свързана с обявяването и възлагането на обществени поръчки. Никой не забранява на органите на власт да имат онлайн регистри на обявените и възложени обществени поръчки, след като голяма част от тази информация се изпраща в Агенцията за обществени поръчки. За възложените договори в централния регистър се публикува онлайн информация за възложителя, обекта на обществената поръчка, описание на договора, наименование и адрес на изпълнителя, стойността на договора, свързаност на поръчката с фондове на Европейския съюз и т.н.

### 4.3. РЕЗУЛТАТИ



Резултатите са публикувани в интернет страницата на ПДИ и позволяват справки по институция, по индикатори, по начин и срокове на отговори на електронните заявления, подадени до 490 институции.

Индикаторите бяха количествено оценени според значението на информацията, която трябва да се публикува в интернет.

Резултатите могат да бъдат обобщени по няколко теми и сравнени с тези от предишни години. Онлайн публикуване на:

- Институционална информация - нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви;
- Организационна структура, контакти;
- Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности;
- Финансова прозрачност, свързана с интегритета - бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси и декларации за имуществото;
- Наличие и съдържание на секциите по достъпа до информация.

#### **Институционална информация - нормативна уредба, описание на функциите, услугите и информационните масиви**

Ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт са задължени да публикуват онлайн актуална информация, свързана с правомощията, функциите и отговорностите на тяхната администрация. Голяма част от тази информация се съдържа в законодателните актове и правилниците на администрацията, които уреждат създаването и дейността на дадената институция, допълнени със специални секции, където са резюмирани функциите на институцията и отговорностите ѝ по отношение на различни обществени сфери, както и услугите, които предоставя на гражданите и юридическите лица. Във връзка с изпълнението на функциите и отговорностите си администрацията поддържа и информационни масиви, регистри, част от които са по необходимост общодостъпни - за да осигуряват гражданския и стопанския оборот и да осигуряват упражняването на определени права и регулирани дейности.

Резултатите по наблюдаваните индикатори показват увеличение на публикациите на нормативната уредба относно правомощията и отговорностите на органите на власт с 3% в сравнение с 2012 г., като се запазва тенденцията за най-слабо изпълнение в териториалните звена на органите на централната власт и общините<sup>32</sup>.

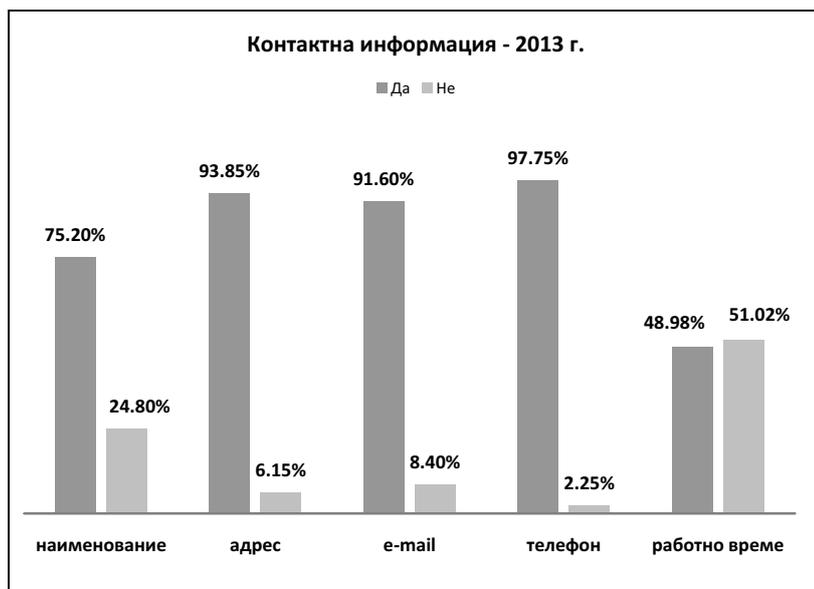
Значително е увеличението на публикациите за функциите на органа на власт - 11%. По отношение на описанието на услугите, които предоставят институциите - тези публикации са традиционно добре представени в страниците, а изпълнението тази година е 86,30%.

Колкото до задължението за публикуване на описание на информационните масиви, и тази година не се наблюдава особено развитие. Причината според нас е в неясното за администрацията задължение - „описание на информационни масиви и ресурси, използвани от съответната администрация“<sup>33</sup>, и какво точно трябва да бъде публикувано и поддържано актуално. Очевидно това задължение се нуждае от детайлни определения и регламентация по отношение на съдържанието, форматите и по стандартите за публикуване.

В проучването от тази година ПДИ детайлизира въпроса за описанието на информационните масиви. Оценявахме дали се публикуват списъци на регистрите, поддържани от институцията, налични ли са самите регистри онлайн, има ли описание на регистрите.

## Организационна структура и контактна информация

Въпреки увеличението на информацията за контакти с обществеността и тази година наблюдаваме недостатъчни публикации за работното време на администрацията на органа на власт. Най-голямо е изпълнението в общините - 58%, поради факта, че работят непрекъснато с граждани.



<sup>32</sup> Виж сравнителните графики от 1 до 10.

<sup>33</sup> Чл. 15 (1), т. 3 от ЗДОИ.

По отношение на публикуването на структурата на администрацията не отчитаме развитие. Все пак трябва да се отбележи, че наред с графиките на структурата се появяват обяснения за функциите и отговорностите на дирекциите и отделите в структурата на администрацията, техния поименен състав.

### **Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейност и тяхното отчитане**

Продължава тенденцията за увеличаване на публикуването на нормативни актове. Общото изпълнение за 2013 г. е 84%, като най-добро е то при централните органи на власт и общините - 94%.

Запазва се тенденцията за увеличаване на онлайн регистрите с индивидуални административни актове - 48%, в сравнение с 45% през 2012 и 27% през 2011.

Що се отнася до задължението за публикуване на актовете на общинските съвети, изпълнението е много високо - 93%.

Смятаме, че въвеждането в много общини на вътрешни информационни системи и ориентацията към откриване на регистрите на нормативните, общи и индивидуални административни актове за обществен достъп е добра крачка към оперативната прозрачност.

Плановете и стратегиите за развитие винаги са били сред активно и добре оповестяваната информация в сравнение с отчетите за работата на институциите. Тази тенденция се запазва и през 2013 г.: 72% публикуват програми и стратегии за развитие и 45% - своите отчети.

### **Финансова и друга прозрачност - договори, бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси**

Важен елемент на активната прозрачност е публикуването на бюджета и финансовите отчети на органите на власт. Още повече че приемането на бюджетите е по същество консултативен процес и е свързано с обществени обсъждания, особено що се отнася до общинските бюджети, което предполага запознатост на заинтересованите.

Данните трябва да се разглеждат в контекста на времето на проучването - месец януари, когато все още няма яснота по бюджетите особено за общините и останалите органи извън тези на централната власт.

Наблюдаваме увеличение на финансовата отчетност в сравнение с предишните години, но тя е все още много под 50% изпълнение.

Затова пък договорите на органите на власт си остават един от най-чувствителните моменти, свързани с прозрачността. В 66% от проучваните интернет страници се поддържа регистър на обявите за обществени поръчки, но само на 10% от страниците беше намерена информация за възложени поръчки.

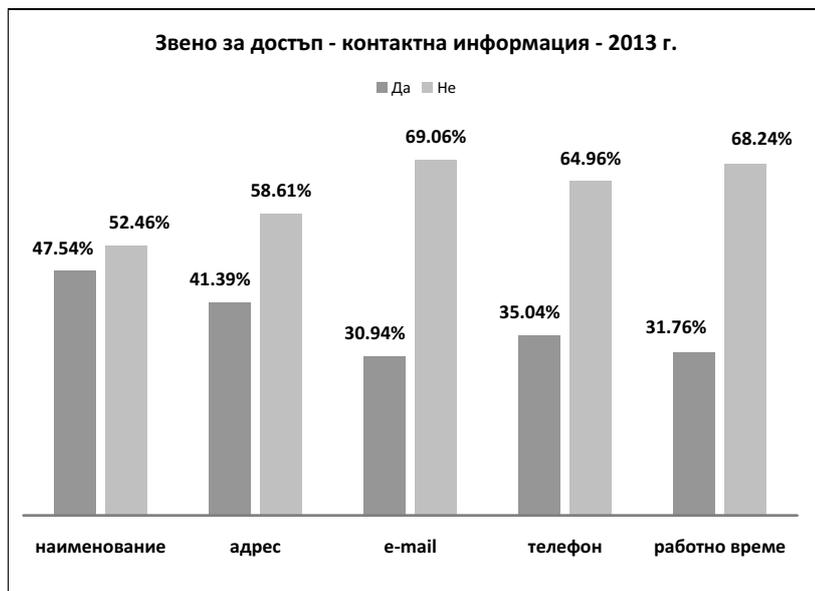
Колкото до обявяването на декларациите по чл. 12 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, публикациите и на списъците, и на самите декларации намаляват, въпреки изричното задължение за публикуване в интернет<sup>34</sup>.

### Секция „Достъп до информация“

Задължението за създаване на секция „Достъп до информация“ с определено по закона съдържание беше въведено с измененията на ЗДОИ от декември 2008. Секцията има за цел да улесни и подпомогне заявителите или търсещите информация, като им разясни как е организиран процесът в конкретната институция, посочвайки им определения ред за това, включително редът за достъп до публичните регистри. В секцията трябва да са указани и звеното, отговарящо по ЗДОИ, служителят, определен за това, адрес, телефон и работно време на звеното. Следва да бъде публикуван и отчетът за изпълнение на ЗДОИ.

Продължава да се увеличава броят на секциите „Достъп до информация“ - 55% от институциите са създали такива секции, но много малко от тях са публикували информация, отговаряща на изискванията на ЗДОИ. Най-слабо е изпълнението за описание на реда за достъп до публичните регистри - под 10%<sup>35</sup>.

Запазват се тенденциите за непубликуване на вътрешните правила, годишните отчети за работа по закона, контактната информация за звеното, отговарящо за работата със заявленията, списъците с разсекретени документи, списъците на категориите информация, представляващи „служебна тайна“.



<sup>34</sup> Виж графику от 44 до 47.

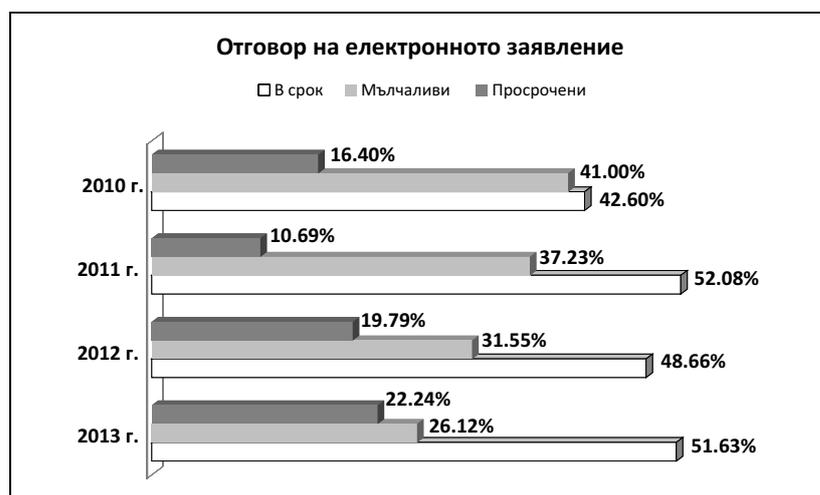
<sup>35</sup> Виж графику от 48 до 60.

От централните органи на власт секции „Достъп до информация“ нямат Министерският съвет, Министерството на вътрешните работи и Министерството на земеделието и храните. Фактът, че тази секция може да бъде намерена в основното меню само в две министерства - Министерството на околната среда и водите и Министерството на правосъдието, а при другите, поддържащи такава секция, тя е част от секцията „административни услуги“, показва определено отношение към правото на информация и определя позицията на администрацията към това право и съответстващите задължения към неговото упражняване<sup>36</sup>.

### Заявления по електронен път

И тази година в хода на проучването погледохме електронни заявления за достъп до информация. С 490 заявления поискахме копие от последния договор по ЗОП за 2012 г. По правило тези договори не се публикуват фактически, не съществуват и задължение за публикуване. Съществува обаче задължение за изпращане на голяма част от съдържанието на договорите в централния регистър, поддържан от Агенцията за обществени поръчки. По възложените договори се публикува онлайн информация за възложителя, обекта на обществената поръчка, описание на договора, наименование и адрес на изпълнителя, стойността на договора, свързаност на поръчката с фондове на Европейския съюз и т.н. Поддържането в собствената страница на регистри за обявите и възложените обществени поръчки говори за ясно разбиране на смисъла на прозрачността и отговаря на обществения интерес.

Сравнителните резултати на отговорите на подадените заявления показват значително намаляване на т. нар. „мълчаливи откази“. Броят на решенията в предвидения по закон срок е сравнително постоянен през годините.



Детайлните резултати могат да бъдат видени на нашата интернет страница<sup>37</sup>. Също така в подсекцията „резултатите по институции“ могат да бъдат разгледани

<sup>36</sup> Виж резултатите по индукатори: [http://www.aip-bg.org/surveys/2013\\_година/103353/](http://www.aip-bg.org/surveys/2013_година/103353/)

<sup>37</sup> <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2013ii/stats.php>

и решенията за предоставяне или отказ на тези, които отговориха на заявленията<sup>38</sup>.

Анализ на получените отговори по заявленията може да бъде намерен в частта „Случаи, постъпили в ПДИ за правен съвет и консултации“ на настоящия доклад.

### **Рейтинг на институциите от гледна точка на активното публикуване и капацитет да се отговаря на електронни заявления**

И тази година ПДИ направи количествена оценка на изпълнението на задълженията за активно публикуване онлайн. На този основа бе формиран рейтинг на активната прозрачност. Най-високата оценка е 78,5 т. за всички институции и 81,5 за общините поради трите допълнителни индикатора.

Рейтингът може да бъде разгледан на страницата на ПДИ, могат да се видят резултатите по ниво на институциите и по начина, по който се формира количествената оценка на всяка институция<sup>39</sup>.

И тази година на първо място е Община Добрич.

#### **4.4. КОНСТАТАЦИИ И ПРОБЛЕМИ**

Наблюдава се значително подобряване на онлайн публикуването, свързано с административните актове на органите на власт, добро изпълнение на публикуването на актовете на общинските съвети, подобрява се активното публикуване на бюджетите, на онлайн регистрите, услугите.

Наблюдава се изключително разнообразие на структурата, съдържанието и форматите, в които се качва задължителната за онлайн публикуване информация.

Не съществува унификация на страниците, с изключение на областните администрации, регионалните здравни инспекции, регионалните инспекции по околна среда и водите.

Очевидно в много малко институции публикуването в интернет е свързано с формираните вътрешни екипи, които да определят задължителната за публикуване информация. Тази констатация може да бъде направена и на основата на прегледа на вътрешните правила по ЗДОИ на много от органите на власт.

Необходима е детайлизация на някои от сега съществуващите категории информация, подлежащи на онлайн публикуване.

Няма унификация на работата с електронните заявления и изпращането на информация по електронен път.

**Липсата на координиращ и контролен орган за активното публикуване на информация в интернет страниците става основен проблем и на администрациите, и на гражданите.**

<sup>38</sup> [http://www.aip-bg.org/surveys/Резултати\\_no\\_институции/206149/](http://www.aip-bg.org/surveys/Резултати_no_институции/206149/)

<sup>39</sup> <http://www.aip-bg.org/surveys/Рейтинг/200775/>

## 5. СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ

### 5.1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Предоставянето на правна помощ е сред приоритетите на ПДИ. В тази част на доклада представяме случаите, в които за консултация към екипа ни през годината са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации, срещнали трудности при упражняване на правото си на достъп до информация. Както и в предходните години, за някои от тези случаи правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп още на първоначалния етап от търсенето на информация. В други случаи помогнахме след отказ за предоставяне на информация (Вж: Приложение .№ 2. - „Справка от базата данни на ПДИ“ - случаи на отказ на информация).

#### Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари - декември 2012 г. са **311**<sup>40</sup>. 26 от тях са постъпили чрез координаторите на ПДИ в страната. В останалата част търсещите информация са поускали помощта ни в офиса, по e-mail или по телефон.

В зависимост от характера и правната им квалификация обособяваме постъпилите случаи в следните групи:

- преобладаващата част от тях отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - **263**;
- следващата група случаи са свързани с нарушения на правото на защита на личните данни - **24**;
- по-рядко сме консултирали случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - **16**;
- свобода на изразяване - **4**, и др.

#### Кой търси най-често информация

Практиката на ПДИ показва, че най-често информация по реда на ЗДОИ търсят граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2012 г. най-много консултации са предоставени на граждани, потърсили правна помощ от ПДИ в **182** случая. В **66** случая са ни потърсили журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии, **53** са постъпили от неправителствени организации.

#### От кои институции се търси информация

Най-много са случаите, в които търсещите информация се обръщат към централните органи на изпълнителната власт - **108**, и към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) - **96**.

<sup>40</sup> Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е по-голям - 643, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от една консултации.

По-рядко консултациите касаят търсене на информация от публичноправни организации - **20** случая, териториалните органи на изпълнителната власт - **22**, от органите на съдебната власт - **14**, независими органи на власт - **14**, и др. (Вж: Приложение .№ 2. - „Справка от базата данни на ПДИ“).

### **Най-често срещани основания за отказ**

И през 2012 г. броят на мълчаливите откази остава голям - **28**. От отказите по същество преобладават засягане интересите на трето лице - **19**, и лични данни - **12**. Позоваване на чл. 13 ал. 2 от ЗДОИ е налице в **10** от постъпилите случаи, търговска тайна - в **5**.

### **Характерни особености**

Общият брой на случаите, постъпили за правен съвет, остава постоянен през последните години - около 300. Това се отнася и за 2012 г. Наблюдаваме обаче увеличение на консултациите по постъпилите случаи. През 2012 г. **311** случая са получили **643** консултации в сравнение с 2011 г., когато по 330 случая са предоставени 579 консултации.

През 2012 г. са се увеличили неправителствените организации, обърнали се към нас за консултация и съвет - през 2011г. те са 34, през 2012 г. - **53**.

И през 2012 г. много институции не отговарят на заявления за достъп до информация (т.нар. мълчаливи откази). Висок е и броят на отказите, основани на защита интересите на третото лице.

Расте броят на случаите, постъпили в ПДИ чрез електронна поща. Писмените консултации по e-mail за 2010 г. са 137, през 2011 г. са 219, а през 2012 г. - **251**.

## **5.2. КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА НА ПДИ ПРЕЗ 2012 г.**

Тук представяме описание на някои по-интересни случаи, постъпили за консултация или правен коментар. Конкретните практически примери са илюстрация как ЗДОИ ефективно се използва от граждани, журналисти и НПО в случаи на анализ на актуални обществени събития, журналистически разследвания или при решаването на всекидневни проблеми.

### **5.2.1. Търсене на информация по актуални обществени теми и събития**

Достъп до информация в сферата на енергетиката. Провеждане на национален референдум.

Темата енергетика е от висок обществен интерес и е постоянен предмет на публичен дебат. Традиционно през годините основните търсещи информация в тази област бяха екологичните организации, а техните казуси сме описвали в предходните доклади за състоянието на достъпа до информация в България. Прегледът на случаите на търсене на информация в област „Енергетика“ показва постоянното нежелание на всяко управление да предоставя информация, както и пълна непрозрачност на политиките в този сектор.

## **Какво се случи с достъпа до информация в област „Енергетика“ през 2012 година?**

Към традиционните търсещи - екологичните организации, през изминалата година се присъединиха и организации на бизнеса - Българската ветроенергийна асоциация и Българската фотоволтаична асоциация.

В началото на 2012 г. Българската ветроенергийна асоциация (БВА) подаде две заявления за достъп до информация, отправени съответно до Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) и Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ). Като организация, представляваща над 60 компании в сферата на вятърната енергия, БВА имаше за цел да изготви доклад за текущото състояние на сектора, който да бъде публично оповестен. Със заявленията БВА поиска подробна информация за предварителните договори за присъединяване на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници, брой на сключените предварителни договори за присъединяване към преносната електрическа мрежа, географско разпределение на различните обекти и др. ДКЕВР отказа изцяло исканата информация, като се позова на разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, а като мотив бе посочен фактът, че тази информация е без самостоятелно значение. МИЕТ предостави частичен достъп, като БВА получи данни за броя сключени предварителни договори, но от министерството заявиха, че не разполагат с информация за географското разпределение на обектите. Към момента отказът на ДКЕВР се обжалва в съда.

През есента на 2012 г. Българската фотоволтаична асоциация (БФА) също опита да получи достъп до информация, съхранявана в ДКЕВР. Този път със заявлението за информация се искаше предоставянето на копия от документи, подадени в регулатора от трите енергоразпределителни дружества. От ДКЕВР отговориха, че предметът на заявлението е неясен. БФА следвало не само да изброят поименно исканите документи, но и да опишат съдържанието на исканата от тях информация.

Тези два случая още веднъж доказват, че интересът към темата енергетика е постоянен, активен и обществено оправдан, институциите, ангажирани в тази област, остават традиционно затворени, а процесът по вземането на решения - непрозрачен.

## **Информация във връзка с провеждането на национален референдум за развитието на ядрената енергетика**

Темата енергетика беше особено актуална през 2012 г., основно във връзка с организацията и провеждането на първия национален референдум. Допитването до гражданите беше именно по темата за развитието на ядрената енергетика. Процедурата за провеждане на референдум е уредена в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). На 29 март 2012 г. парламентарното мнозинството прие решение за прекратяване на строежа на АЕЦ "Белене". В отговор част от опозицията подготви и внесе в парламента подписка за провеждане на референдум за изграждане на нова атомна

централа. Окончателната формулировка на въпроса, на който следваше гражданите да отговорят с „да“ или с „не“, беше: „Да се развива ли ядрената енергетика в България чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“. За провеждане на референдума бе определена датата 27.01.2013 г.

Очевидна е важността на достъпната официална информация при провеждане на референдум по която и да е тема. Адекватно решение „за“ или „против“ по какъвто и да е въпрос може да се вземе само ако гражданите са запознати със съществуването на темата, нейния анализ и експертни оценки, които следва да са публично достъпни.

Около месец преди провеждането на референдума прегледахме официалните интернет страници на институциите, ангажирани с темата ядрена енергетика, както и сайта на Министерския съвет, отговорен за самото провеждане на референдума. Какво беше публикувано към онзи момент?

1. На интернет страницата на МС беше открита специална секция „Референдум за ядрената енергетика“, съдържаща т. нар. информационен лист, изготвен в изпълнение на правомощието на МС, въведено с чл. 15 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС).

2. На страницата на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма в секция „Енергетика“ бе публикуван линк „Икономически модел на HSBC за Белене“, но при отварянето му излизаше презентация на английски без превод.

3. Най-богатата информация открихме на страницата на Агенцията за ядрено регулиране. Там можеха да бъдат открити материали, свързани с лицензирането на АЕЦ „Белене“ и резултати от проведени стрес тестове.

Никъде не открихме публикувани икономически анализи или прогнози.

Заради оскъдната публикувана информация ПДИ подаде заявления за достъп до информация до Министерството на енергетиката, икономиката и туризма и до Народното събрание, с които поиска да узнае къде е публикувана в интернет и респективно предоставена за четене информацията, която следва да бъде изготвена за вземане на решение за изграждане на ядрена централа и за обсъждането на такова решение. От отговора на парламента стана ясно, че там не разполагат с документацията, а от отговора на МИЕТ узнахме, че единствените оценки на ядрената безопасност, социално-икономическия ефект и управлението на отработеното ядрено гориво и радиоактивните отпадъци са от 2005 г. По-същественото е, че както самото министерство ни информира, те вече не са достъпни в интернет. Единственият достъпен документ беше копие на Стратегията за управление на радиоактивните отпадъци до 2030 г.

Въз основа на горното основателно можем да заключим, че публикуваната и достъпна обществена информация от компетентните държавни органи бе крайно недостатъчна, за да могат гражданите информирани да отговорят на поставения въпрос.

## **5.2.2. Достъп до информация и съдебна власт**

### **Кампания за прозрачни съдебни назначения**

Темата за прозрачността на съдебните назначения имаше своето трайно място в обществения живот през 2012 г. във връзка с подготовката и провеждането на избори за нови членове на Висшия съдебен съвет. Ниското обществено доверие в съдебната власт и критиката от страна на ЕС бяха част от причините, поради които група неправителствени организации предприе кампания за по-голяма прозрачност и реформи в съдебната система и кампания за прозрачност на кандидатите за членове на Инспектората към ВСС и за членове на ВСС. Така под натиска на неправителствения сектор бяха изготвени нови правила и проведени прозрачни избори.

Сред инициативите на кампанията следва да отбележим т. нар. граждански мониторинг на назначенията в съдебната власт, осъществяван чрез създадената онлайн платформа „Инициатива за прозрачни съдебни назначения“. Посредством интернет страница, подготвена и поддържана от Българския институт за правни инициативи (БИПИ), беше консолидирана разпръснатата в различни източници публична информация, свързана с кандидатите за административно-ръководни длъжности в звената на съдебната власт. За целта за кандидатите за назначения на ключови позиции в съдебната власт бяха изготвени стандартизирани профили, обобщаващи цялата достъпна информация за тях, на основата на която да бъде взето обективно и мотивирано решение. Така например профилите съдържат данни за подаваните от кандидата декларации - имуществени и за конфликт на интереси, информация от кадровото му досие, получена по реда на ЗДОИ допълнителна информация, в тях се публикуват дори данни за придобито имущество от роднини на кандидата.

През годината въпросът за прозрачността на информацията във връзка с избора на инспектори в Инспектората на Висшия съдебен съвет, както и за дейността на самия инспекторат беше поставен на разглеждане и в съда. Със заявление, подадено във връзка с внесеното предложение от Народното събрание за избор на съдия Д.Й. за инспектор към Инспектората, от БИПИ поискаха копие от становище на инспектор в Инспектората към ВСС. Въпросното становище е изготвено въз основа на постъпили сигнали за проверка. Поисканата информация бе отказана на основание засягане интересите на трети лица. С решението си състав на АССГ отмени отказа и счете, че в случая е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информацията и че това би повишило прозрачността на дейността на Инспектората и то в момент, в който това е особено необходимо, тъй като съдебната власт е обект на повишено обществено внимание.

### **МВР отказа информация за наградата на новия главен прокурор**

След като през 2011 г. разследвания на журналисти разкриха смущаваща практика в работата на МВР за приемане на парични суми под формата на гарения от частни гарители, през 2012 г. министерството отново стана участник в обществена дискусия, този път във връзка с избора на новия главен прокурор. Поводът:

твърденията, че кандидатът за поста Сотир Цацаров е получил награда - пистолет от МВР, в качеството си на председател на Окръжен съд - Пловдив, въпреки че съгласно Закона за съдебната власт магистрати могат да бъдат награждавани само от Висшия съдебен съвет (ВСС). При изслушването си пред ВСС Цацаров разказа за получената от министерството награда, но впоследствие погребна информация за нея бе отказана от министъра на вътрешните работи. През ноември 2012 г. отново от Българския институт за правни инициативи поискаха информация от МВР по реда на ЗДОИ дали Сотир Цацаров е получавал награда по реда на чл. 216 от Закона за МВР в качеството му на председател на Окръжен съд - Пловдив. Срокът за отговор по заявлението бе удължен, за да се вземе съгласието на Цацаров, след което с решение на министъра на вътрешните работи поисканата информация беше отказана, тъй като „по своята същност представлява информация за лични данни на лицето Сотир Цацаров“. Отказът на министър Цветанов беше обжалван в съда с помощта на екипа на ПДИ. Казусът с гарения пистолет поставя за пореден път въпроса докъде е допустимо да се простира взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт и показва как на практика изборът да не се предостави информация от обществен интерес може да е само в ущърб на институциите.

### 5.2.3. Пробиви

#### Търсене на информация от монополисти

Търсенето на информация от т. нар. гружества монополисти винаги е представлявало сериозен обществен интерес. Може да се твърди, че в последните години съществува развитие по тази тема, най-вече с оглед възникналите нови възможности за търсене на информация от такива гружества. До последните изменения в Закона за достъп до информация през 2008 г. получаването на подобна информация беше почти невъзможно поради липсата на правна уредба, която да включва тези гружества сред задължените по закон субекти. С цитираните изменения в ЗДОИ беше разширен кръгът на задължените да предоставят информация, като към публичноправните субекти бяха добавени и публичноправните организации. Благодарение на няколко конкретни случая от 2012 г. практически беше поставен за разглеждане въпросът за задължеността на топлофикационните гружества, и по-конкретно „Топлофикация - София“ ЕАД.

Сред тях следва да отбележим случая на гражданина Юлиан Цанков, който потърси информация, свързана с ценообразуването на топлинната енергия, за да разбере как „Топлофикация - София“ ЕАД е изчислила сметката му за парно за определен период от време. С помощта на ПДИ гражданинът подаде заявление до гружеството, с което поиска да му бъдат предоставени данни, свързани с изчисляване на сметките за парно. „Топлофикация“ отказа достъп до данните, като основа отказа си на твърдението, че като търговско гружество няма задължение да предоставя информация. В резултат на забеденото от гражданина съдебно дело съдът призна „Топлофикация - София“ за задължен субект в качеството му на публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ и разпореди на изпълнителния директор на гружеството да се произнесе по заявлението за информация. С това съдебно

решение се постави началото на последващи случаи на търсене на информация от този вид дружества в цялата страна.

### **Прозрачност за бонусите на държавните служители**

Възнагражденията на служителите, работещи в държавните институции, често са обект на искания за информация от журналисти и граждани. През 2012 г. общественият интерес отново беше насочен към тази тема, след като стана ясно, че служителите в държавните институции са получили бонуси за 2011 г. по формата на допълнително материално стимулиране, въпреки обявената официална позиция на правителството, че в бюджета няма средства за това. Липсата на прозрачност за размера на получените суми и критериите, по които са разпределяни, доведе до сериозни дебати и предизвика интереса на граждани, журналисти и политици за получаване на конкретни отговори. Може да се твърди, че както дискусиите, така и предприетите действия към изясняване на неясните въпроси създадоха предпоставки за бъдеща трайна практика на прозрачност на тази информация.

От една страна, под обществения натиск администрацията беше принудена да предостави голяма част от липсващата информация - например Министерството на външните работи предостави пълен достъп какви възнаграждения са изплатени на служителите в министерството извън основните им трудови възнаграждения. Също така стана ясно, че в някои институции са разгледани скандални като размер бонуси, поради което получилите ги бяха принудени да се разделят с постове си. Последваха уволнения и на други висши служители с премии, които отказаха да изпълнят препоръката на министър-председателя да върнат парите в специална сметка, предназначена за дарения.

Същевременно с няколко искания за становище по темата беше сезирана и Комисията за защита на личните данни, която трябваше да се произнесе дали информацията за получените допълнителни възнаграждения представлява лични данни на служителите. В един от тези случаи комисията бе сезирана от народни представители с конкретно питане дали е налице нарушение на защитата на личните данни, ако информацията е поискана по формата на справка без поименно посочване на конкретния служител - основание, изтъквано като довод за непредоставяне на информация от ред министерства. В своето становище с №1094/12.03.2012 г. комисията посочи, че информацията за получени парични суми за 2011 г. извън основното трудово възнаграждение на служителите в министерствата представлява лични данни само ако чрез нея може да се индивидуализира конкретно физическо лице. В такива случаи възможно условие за допустимост на обработването на информацията по формата на разпространяване и предоставяне на данните е осъществяването на задача в обществен интерес според Комисията.

Една от най-важните стъпки към разрешаване на дебата за прозрачността на информацията за бонусите на администрацията беше направена от съда, който през годината се произнесе по няколко казуса, свързани с откази да се предостави такава информация. В един от тези случаи журналистката от в. „Сега“ Динка

Христова поиска от Министерството на труда и социалната политика информация дали са изплатени допълнителни възнаграждения на служителите в министерството и на какъв принцип. Информацията по заявлението бе отказана с мотив, че съдържа лични данни и за предоставянето ѝ е необходимо съгласие на третите засегнати лица. В решението си по случая Административен съд София-град стигна до заключение, че съществува надделяващ обществен интерес от разкриване на информацията за премията на чиновниците, поради което те не могат да бъдат отказвани на основание защитени лични данни, и отмени отказа. Впоследствие Върховният административен съд с решение №178/08.01.2013 г. потвърди напълно тезата на първата инстанция

#### **5.2.4. Промяна на практики**

В няколко случая от изминалата година, благодарение на навременните сигнали на търсещите информация за нередности в работата на институции, се стигна до промяна на практики по предоставяне на информация, които противоречаха на законодателството за достъп до информация. Представяме два случая от Варна, които показват как активната гражданска позиция и доброто познаване на правата ни често може да е от полза.

#### **Община Варна преустанови практиката си да иска ЕГН на заявителите по ЗДОИ**

През март при подаване на заявление до Община Варна във връзка с прекратяване дейността на общинската полиция Николай Цветков разбира, че от общината изискват ЕГН на потребителите на всякакви услуги, а също и на заявителите по ЗДОИ. Причината била въвеждане на нов софтуер, при който всяко въвеждане на документ в системата изисквало въвеждане и на ЕГН. В отговор на искането на чиновничката да даде своето ЕГН, за да му вхорират заявлението, Цветков отказва, позовавайки се на разпоредбите на ЗДОИ, съгласно които заявителят следва да посочи единствено трите си имена, описание на исканата информация и адрес за обратна връзка. Поради отказа на гражданина заявлението не е прието от служителката, но в същото време тя учтиво го съветва да подаде заявлението си по пощата, защото тогава необходимостта да впише ЕГН отпадала. След получения в ПДИ сигнал за тази практика, координаторката на организацията в града - журналистката Кръстина Маринова, направи проверка на място и също подаде заявление за достъп до информация. И този път служителят отказва да приеме заявлението ѝ със същия аргумент, но в резултат на настоятелността на Маринова и проведените разговори с началника на дирекцията в крайна сметка заявлението е прието без ЕГН. Впоследствие стана ясно, че общината е променила практиката си да иска ЕГН от търсещите информация.

#### **9 стотинки за страница информация вместо 2.50 лв.**

Вторият случай касае практика на РДНСК - Варна, да събира суми за предоставяне на информация по нормативи, различни от посочените в ЗДОИ. Сигналът по този случай отново беше на Николай Цветков, на когото от дирекцията поискаха твърде висока цена за информацията, която му предоставят по реда на ЗДОИ - 2.50 лв. на

страница. За сравнение, съгласно Заповед № ЗМФ - 1472/2011 г., която определя нормативите за разходите при предоставяне на обществена информация, за копие на една страница се дължат 0.09 лв. Изтъкнатите от служителите на РДНСК мотиви за завишената цена бяха, че заплащането на информация в рамките на дирекцията става по реда на Тарифа № 14, в която са определени такива цени. Тъй като цитираната тарифа е свързана с предоставяне на информация по реда на административното обслужване и касае таксите, събирани от МРРБ и от областните управители, нейното прилагане по отношение на информация, искана по ЗДОИ, не беше коректно. След проведените разговори със служители на дирекцията и разясненията, направени от екипа ни, от РДНСК преразгледаха позицията си.

### **5.2.5. Добри практики в активното публикуване**

За 13-годишната история на ЗДОИ практиките по прилагането му значително се развиха. Институциите придобиха навици не само в отговарянето по заявления за достъп, но и в активното публикуване на обществена информация. Като особена положителна промяна отбелязваме засега прохождащата инициатива на някои институции да оповестяват чрез своите интернет страници документи, за които не съществува изрично законово задължение за публикуване.

#### **Публикуване на договори**

Не съществува изрична законова разпоредба, която да задължава държавните органи да публикуват пълните текстове на сключените от тях договори. Въпреки това някои ръководители на тези институции осъзнават високия обществен интерес към този тип информация и започнаха да публикуват такива документи. Като положителни примери в тази посока следва да бъдат отбелязани Община Добрич, която публикува пълния текст на някои от сключените от нея договори, същото е направила и Контролно техническата инспекция към Министерството на земеделието и храните. Община Момчилград пък е публикувала пълния текст на договорите, по които е получила безвъзмездна финансова помощ по различни европейски проекти.

#### **Публикуване на устройствени планове**

Друг положителен момент в активното публикуване, който заслужава да бъде отбелязан, е практиката на някои общини да публикуват в интернет своите устройствени планове. Към този момент това са общините Банско, Батак, Белово, Варна, Долни Чифлик, Костинброд, Марица, Перник, Плевен, Пловдив, Столична община, Тунджа и Ямбол.

През 2012 година бяха направени изменения в Закона за устройство на територията, които задължиха общинските администрации да публикуват в интернет страниците си проектите на устройствените планове и техните изменения. Това все още не е направено от повечето общини, вероятно защото все още задължението е ново.

## **Публикуване на разрешителни за строеж**

На последно място като положителна практика в активното публикуване ще посочим публикуването в интернет на издадените разрешителни за строеж от страна на някои общински администрации. Нашите данни от последното проучване на интернет страниците на институциите показват, че това са направили 16 общини.

### **5.2.6. Случаи, които не би трябвало да се случват**

Все още сме свидетели на случаи, които срещаме в ранните години на практикуване на закона. Точното прилагане на разпоредбите на ЗДОИ е трудна задача за някои администрации дори в случаи, когато казусът не изисква особено трудни преценки. През изминалата година консултирахме търсещи информация по проблеми, илюстриращи съществуването на някои „вредни“ практики.

### **Кънчо Бонев в двубой с администрацията**

С бой и арест приключи искането за достъп до информация на Кънчо Бонев, заместник-председател на Обединено гражданско сдружение, което участва в протестите срещу застрояване на Морската градина във Варна. Историята по случая започва с изпратено от него заявление до областния управител, като на три от въпросите той отговаря, а четвъртия препраща по компетентност на началника на Службата по геодезия, картография и кадастър - Варна (СГКК). Става въпрос за заповед № РД-20-03-1/30 януари 2009 г., свързана с преактуване на Морската градина. С решение Бонев получава достъп до исканата информация, но когато отива на място в сградата на службата получава една част от информацията, поради което решава да подпише приемо-предавателния протокол, като отбележи, че е получил частичен достъп. Началничката на службата отказва да подпише протокола с въпросната бележка и отказва да предостави и информацията в цялост. След това развитие гражданинът си тръгва, като взема със себе си протокола, съдържащ само неговия подпис. Започналият спор между него и началничката на службата завършва за Бонев с удар от охранителя на службата и обвинение, че е откраднал документ. Направеният медицински преглед установява, че гражданинът има кръвонасядания в носа, понесъл е удари в челюстта, веждите, както и травма на едно от бедрата. По-късно е отведен в близкото районно управление, където е арестуван за хулиганство по нареждане на дежурния прокурор, а служителите от службата по геодезия са освободени. Впоследствие Варненски районен съд прекрати делото срещу Кънчо Бонев и го изпрати в прокуратурата за разследване на престъпление по чл. 325 от НК.

### **Откази на териториални дирекции да предоставят информация**

През 2012 г. бяхме потърсени за правна помощ в случаи, в които регионални дирекции на централни агенции отказват информация, въпреки изричната разпоредба на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, която задължава териториалните звена самостоятелно да предоставят информация по реда на закона. От получените сигнали не бихме могли да изведем заключение, че това е масова или обичайна практика, но е факт, че такива

казуси се срещат. Такъв е случаят на природозащитничка от Варна, подгала заявление до Областната дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) в града. Гражданката поискала копия от констативни протоколи, съставени от дирекцията по повод извършени проверки на територията на Варна. От дирекцията отказали да предоставят документите, въпреки че не спорили, че информацията следва да се предостави. Препратили заявлението до София в централата на Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ). От централата разрешили пълен достъп до документите, изискали ги от Варна и поканили заявителята да ги получи в София. От агенцията обяснили, че такава е процедурата според Вътрешните правила за достъп до обществена информация в БАБХ.

Координаторът на ПДИ в Монтана Любомир Йорданов също съобщава за подобни случаи. От две години териториалните структури на Изпълнителната агенция за борба с градушките категорично отказват на репортерите информация за извършените от тях стрелби по градоносните облаци, за изразходваните ракети, нанесените на земеделското щети, както и за отпуснатия им финансов ресурс. Въпросите към ръководствата на полигоните се прехвърлят към пресцентъра на МЗХ, откъдето най-често отговарят писмено, че са осигурени „достатъчно средства, извършени са необходимите действия и са защитени определени декари площи“.

В края на март 2012 г. в регионалната Дирекция за национален строителен контрол - Враца, е получена заповед, която забранява на структурата да предоставя информация на медиите. Заповедта е подписана от министъра на регионалното развитие и благоустройството Лиляна Павлова, която разпорежда репортерите да получават необходимите им данни само от пресцентъра или от официалния сайт на МРРБ.

Нееднократно сме отбелязвали, че подобни практики, освен че са в нарушение на разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, на практика затрудняват и работата на самите администрации, които препращат преписките си една към друга, вместо бързо и оперативно да вземат решение по конкретно заявление.

В заключение отправяме препоръка до централните органи на изпълнителната власт с регионални структури изрично да включат във вътрешните си правила по предоставяне на достъп до информация ясна процедура, по която регионалните дирекции самостоятелно да предоставят достъп.

### **5.3. ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ**

И през 2012 година за правен коментар в ПДИ постъпваха казуси, свързани с нарушаване правото на защита на личните данни като част от неприкосновеността на личния живот на гражданите. Тук ще отбележим някои от по-знаковите случаи, предизвикали активна обществена реакция. Първите два случая показват опити от страна на администраторите на данни да обработват по-голям обем лични данни, отколкото са необходими за изпълнението на обявените цели, като с това се нарушава принципа на пропорционалност на обработване на данните, залегнал в разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 3 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД).

## **Регистри на децата от 0 до 7 години**

„И бебетата с карти в градския транспорт“ - подобни шеговити заглавия се появиха на страниците на печатните и електронните издания в края на лятото през 2012 г. По същото време към екипа на ПДИ за правен съвет се обърна родител от Пловдив, на когото поускали копия от лични документи (лични карти, акт за раждане и снимка на детето) като условие да бъде издадена карта за безплатно пътуване на двугодишното му дете. Въпросът, повдигнал този казус, е защо за издаването на подобни карти, които единствено удостоверяват, а не пораждаат правото на безплатен транспорт, трябва да се създават нови регистри, съдържащи ежегодно актуализирани лични данни на родители и деца.

Историята води своето начало от 21 декември 2011 г., когато на заседание на Министерския съвет е прието Постановление № 352 за изменение и допълнение на Постановление № 66 от 1991 г. за определяне на минимални размери на намаленията на превозните цени по автомобилния транспорт на някои групи граждани. В резултат на тези изменения се предвиди задължително издаване на специални безплатни карти за пътуване в градския транспорт на лица от 0 до 7 години. Организацията по издаването следваше да се осъществява от всяка община съгласно инструкции на Министерството на транспорта. Тъй като до средата на 2012 г. инструкции не бяха публикувани, общините създадоха собствени регламенти по издаването на безплатните карти за градския транспорт на деца от 0 до 7 години. Така се оказа, че в някои общини като Варна и Пловдив в изпълнение на тази цел от родителите на децата са създадени специални нови регистри, в които ще се обработват личните данни, като същите следва да се актуализират ежегодно.

Екипът на ПДИ счита, че описаният случай представлява нарушение на принципите на пропорционалност и целесъобразност при обработване на данните, залегнали в ЗЗЛД. Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от ЗЗЛД, всяко действие по обработване на данните следва да се извършва в съответствие с горните принципи. В посочения случай, за да бъдат спазени принципите на ЗЗЛД, е необходимо единствено заинтересованите да докажат правото си еднократно, чрез представяне на надлежен документ за справка.

На практика се създадоха нови, напълно излишни регистри с лични данни на граждани. Счита се и препоръчваме тази практика да бъде прекратена, а създадените регистри - унищожени.

## **Регистри с лични данни за целите на паркирането в София**

Същият проблем при прилагането на ЗЗЛД - непропорционално на целите обработване на лични данни, възникна и при направените през 2012 изменения на Наредбата за организация на движението на територията на Столичната община, приети от Столичния общински съвет. Приложение № 15 (към чл. 50а, ал. 6) на наредбата определя „Ред и условията за издаване на винетен стикер за локално платено паркиране на ИПС на собственици на обособени жилищни имоти, попадащи в зоните за почасово платено паркиране“. Според приетите в началото на годината изменения собствениците на имоти в платените за паркиране зони, желаещи да

получат стикер за паркиране, трябваше да подадат заявление, към което се прилагат копие на лична карта, копия на документи за платен данък на колата, копие от платена гражданска отговорност, копие на документ за собственост на имота, както и копие от платежен документ за заплащане на сметка за комунални услуги.

След разгорещен обществен дебат по темата, наредбата и Приложение № 15 (към чл. 50а, ал. 6) бяха изменени, като отпадна изискването за предоставяне на копия от документите, а и броят на необходимите документи беше значително намален.

Към момента за издаване на необходимия винетен стикер за паркиране следва да се представят единствено документи за справка (а не да се оставят копия), утвърждаващи правото на собственост върху автомобила и имота.

### **Полицията изиска лични данни на наркозависими**

В края на октомври 2012 медиите информираха, че с официално писмо Столична дирекция на вътрешните работи (СДВР) е изисквала от няколко лечебни заведения списъци с трите имена и ЕГН на всички наркозависими граждани, включени в специалните метадонови програми. Първата публикация по случая е в интернет изданието e-vestnik, в който е публикувано и факсимиле от писмото, подписано от началник сектор ОПКП в СДВР. Искането за предоставяне на списъците с лични данни е основано на чл. 159 от НПК<sup>41</sup>. Фактическото основание на искането е, че СДВР разследва поредица грабежи на аптеки в София, извършени от неизвестни лица, като освен пари от аптеките са изчезнали и медикаменти. Ето защо според полицията всички наркозависими представляват потенциално заподозряна категория лица.

Случаят предизвика мигновена реакция на журналисти и правозащитни организации, защото очевидно не може конкретна група хора да бъде определена по презумпция за колективно „виновна“ единствено заради специфичния си здравен статус. Веднага след публикациите в медиите ПДИ публикува становище, че действията на СДВР представляват нарушаване на основните принципи на правото на защита на личните данни на гражданите като част от конституционно гарантираното право на всеки на неприкосновеност на личния живот. Искането за предоставяне на списъците с включените в метадоновите програми лица нарушава конкретни нормативно установени гаранции на защитата на личните данни. Законът за защита на личните данни предвижда специална, по-висока защита на данните, свързани със здравословното състояние на гражданите. Нормата на чл. 5 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) забранява обработването (съответно предоставянето на трети лица) на лични данни, отнасящи се до здравето на лицата. Изключения от тази забрана се предвиждат, но те са изрично изброени в

---

<sup>41</sup> Според тази разпоредба „по искане на съда или на органите на държавното производство всички учреждения, юридически лица, длъжностни лица и граждани са длъжни да запазят и предават намиращите се у тях предмети, книжа, компютърни информационни данни, включително за трафика, които могат да имат значение за делото“.

нормата на чл. 5 от ЗЗЛД и сред тях не са включени целите на наказателното производство.

Казусът представлява и нарушение на разпоредбата на чл. 157, ал. 1 от Закона за МВР, която забранява събирането на информация за гражданите единствено по расов признак или етнически произход за политически, религиозни и философски убеждения, за членство в политически партии, организации, сдружения с религиозни, философски, политически или синдикални цели, както и относно здравето или сексуалния им живот. В случая е налице дискриминационно отношение към хора, групово заподозрени в извършване на престъпление единствено на основата на здравния им статус - наркотична зависимост.

Към екипа на ПДИ за правен съвет се обърнаха лекари, работещи по описаните метадонови програми. Беше изготвен писмен мотивиран отказ за предоставяне на исканите лични данни до директора на СДВР.

### **Защита на личните данни при използване на СРС и трафични данни**

През 2012 година ПДИ консултира случаи, свързани с нарушаване правото на защита на личните данни като част от правото на неприкосновеност на личния живот в сферата на използването на специални разузнавателни средства и следенето на трафичните данни от страна на компетентните за това органи. Тази практика показва, че е налице, на първо място, разширително тълкуване на разпоредбите на ЗЕС от страна на органите на МВР, които се стремят към достъп до трафични данни, и на второ, липса на възможност гражданите да имат достъп до каквато и да е информация дали срещу тях са използвани специални разузнавателни средства. През есента на миналата година ПДИ съвместно с адв. Михаил Екимджиев и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека подадоха жалба до Европейския съд по правата на човека, в която се атакува като противоречаща на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека цялостната система за слеене и подслушване, регламентирана със Закона за специалните разузнавателни средства (ЗСРС) и Закона за електронните съобщения (ЗЕС).

Практиката на ПДИ в тази област се потвърждава и от заключенията, направени в Годишния доклад за 2011 г. за дейността на подкомисията към Комисията по правни въпроси на Народното събрание, която осъществява предвидените в чл. 34б от Закона за специалните разузнавателни средства (ЗСРС) и чл. 261б от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) парламентарен контрол и наблюдение.

Докладът беше публикуван през юли на интернет страницата на Народното събрание. Той съдържа обобщени данни от извършените проверки, които показват тревожни данни. Отчетено е намаляване на общия брой искания за използване на СРС, но това намаляване е породено от новосъздадената порочна практика да се обединяват няколко способа в едно искане. При органите на Министерството на вътрешните работи броят на исканията за използване на СРС е увеличен. През 2011 г. е отчетено увеличение от 26% спрямо 2010 г. Нараства броят на лицата, спрямо които са приложени СРС. През 2011 г. специални разузнавателни средства са приложени спрямо 7881 български граждани. Спрямо 2010 г., през 2011 се наблюдава

ръст от 30%. Увеличава се и прилагането на подслушването като оперативен способ с 20% спрямо 2010 г.

Въз основа на резултатите от извършените проверки специалната подкомисия прави следните изводи, които ПДИ намира за твърде обезпокоителни от гледна точка правото на защита на неприкосновеността на личния живот на гражданите:

1. Използването на СРС от компетентните органи не се прилага единствено като „изключителен“ способ само в случаите, когато вече са изчерпани всички други способности и средства на оперативно-издирвателната дейност и разследването. Напротив, разследващите органи използват СРС преимуществено като най-удобния способ за събиране на информация.
2. Кръгът от разследващи органи и длъжностни лица, оправомощени да искат използване на СРС и трафични данни, е твърде широк. Създават се сериозни предпоставки за нарушаване правата и свободите на гражданите.
3. Няма достатъчно ефективен контрол от съдебната власт. Извършената от подкомисията контролна дейност налага извода, че постановените от окръжните съдилища откази за използване на СРС не са правило, а изключение (0,85% от всички искания). Необходимо е да се повиши контролната роля на съда и да се регламентира текущият и последващият контрол на съда върху събраната чрез СРС и използваната от разследващите органи информация.

В допълнение към направените от подкомисията изводи, ПДИ изразява безпокойство и от наблюдаваното все по-често заобикаляне на предвидената в ЗЕС съдебна процедура по разрешаването на достъп до трафични данни. На следващо място в ЗЕС липсва уредба и механизъм за информироване на гражданите след определен срок и при определени условия за осъществения достъп до техни трафични данни. Във връзка с горното и с оглед постигане на адекватна защита на правата на гражданите, ПДИ отправя препоръки към законодателя за приемане на абсолютно необходими изменения и допълнение на двата закона - ЗСРС и ЗЕС.

#### **5.4. Достъп до информация и договори - отговори по заявления в рамките на проучване 2013**

Договарянето по частноправни сделки между държавните органи и частни лица е тема, която винаги е била обект на силен обществен интерес, а самите договори често са предмет на заявления за достъп до информация. През годините на прилагането на ЗДОИ практиката да се отказва достъп до копия на договори, сключвани между публични институции и частни лица, беше сравнително стабилна. Разбира се, в случаите, когато договорите са сключени по реда на Закона за обществените поръчки, гражданите разполагат със задължително публикувана информация на страницата на Агенцията по обществени поръчки (АОП). В регистъра на обществените поръчки на сайта на АОП са достъпни данни за всички поръчки, възложени по реда на ЗОП. Публикувана е информация за предмета на договора, възложителя, изпълнителя, цената, срока на изпълнение, датата на сключване на договора. Измененията на ЗДОИ, направени през 2008 г., гарантираха

загължителния минимум публичност на всички видове договори, сключвани от гържавните органи, публичноправните субекти и публичноправните организации.

В рамките на тазгодишното проучване на интернет страниците на институциите ПДИ подаде по електронен път еднотипни заявления за достъп до информация до всички включени в изследването администрации. Предметът на всички заявления бе един и същ - поискаме копие от последния договор за обществена поръчка, сключен по реда на ЗОП през 2012 г. от съответната институция. Целта ни беше да проверим нагласата на институциите да предоставят пълните текстове на договорите по обществени поръчки, чиито основни реквизити се намират в публичен интернет регистър на страницата на АОП.

236 институции предоставиха пълнен, а 57 - частичен достъп до информация. Изрични откази получихме от 50 администрации.

Ще отбележим някои интересни моменти, направили ни впечатление по време на проучването, които няма как да бъдат отразени в статистиката. Сравнително малки общини с неогат добре развити интернет страници отговориха бързо и предоставиха по електронен път без формалности пълния текст на исканите договори. В същото време някои централни органи на изпълнителната власт, които би следвало да имат развита практика по ЗДОИ, искаха уточняване на предмета на заявлението и отговаряха в по-дълги срокове. За сравнение: Община Невестино предостави пълнен достъп до договора 6 дни след подаване на заявлението, докато Изпълнителната агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи" (ИАЕСМИС) отговори извън срока, изпрати отговора по пощата и поиска заявителят да докаже дали има правна възможност да представлява Програма Достъп до информация. Накрая ИАЕСМИС изрично отбелязва, че предоставянето на обществена информация в електронен вид и по електронен път не е посочено в закона като форма за предоставяне на достъп.

Както е видно от статистиката, в 57 случая беше предоставен частичен достъп до информация. В проучването няма специална статистика, която да показва кои части на договорите са заличавани, но най-често това са някои данни на изпълнителите, цената на договора, а в някои случаи дори датата. Този факт сам по себе си е странен, тъй като тези реквизити са публични в интернет и могат да бъдат открити на сайта на АОП.

На последно място като положителен момент ще отбележим, че по-голяма част от институциите не изискват заплащане при предоставянето на информация по електронен път - едва в 30 случая бе поискано заплащане на разходите. Трябва да отбележим, че първоначално заплащане поискаха повече институции. В отговор ПДИ изпрати официално становище, в което обоснова правото ни да получим информация по електронен път и безплатно ([http://store.aip-bg.org/stanovishta/2013/Forma\\_e-mail.pdf](http://store.aip-bg.org/stanovishta/2013/Forma_e-mail.pdf)). Тук заслужава да се спомене кореспонденцията ни с Министерството на околната среда и водите (МОСВ), от която е видно, че за да вземе решение дължими ли са разходите по предоставянето на информацията, служителите са се консултирали с Министерството на финансите. Очевидно от

МФ са счели, че при предоставяне на информация по реда на ЗДОИ по електронен път заявителите не дължат заплащане на разходите, защото впоследствие получихме искания договор от МОСВ по електронна поща и безплатно.

Като цяло практиката по предоставяне на информация по реда на ЗДОИ се развива в положителна посока. Служителите в институциите познават законовите процедури и се стремят да не формализират процеса. Често отговорните служители се свързваха с нас по телефона, ако имат колебания по предмета на заявлението, или искаха някакво друго уточнение, а това е добър и оперативен начин да се изчистят евентуални неясноти и в крайна сметка информацията да бъде предоставена. Споменатата в началото трайна практика по непредоставяне на текстовете на договорите на гържавните институции очевидно е изоставена и макар все още да са налице откази, служителите все по-често решават в полза на достъпа до информация.

## 6. СЪДЕБНИ ДЕЛА

### Статистика

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 2012 г. правният екип е подготвил 69 жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (45 - по случаи на граждани, 10 - на НПО, 14 - на журналисти).

Правният екип изготви и 50 жалби. Първоинстанционни жалби - 29 (Административен съд София-град - 16, Административен съд София-област - 4, Административни съдилища в страната - 9); касационни жалби - 15, и частни жалби - 6.

От изготвените 29 първоинстанционни жалби 23 са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация, а тези срещу мълчалив отказ са 6.

В 74 случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип е изготвил 19 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

През 2012 г. бяха постановени 81 съдебни решения и определения по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - 33, Административен съд София-град - 32, Административен съд София-област - 2, Административни съдилища в страната - 14). В 56 случая съгът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в 25 случая - в полза на администрацията.

### Понятието „обществена информация“

Въпросът за характера на исканата информация бе поставен като спорен в няколко дела, водени с подкрепата на ПДИ, тъй като отказите на администрацията бяха мотивирани с твърдението, че информацията не представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ и поради това не следва да бъде предоставяна.

С решение от 5 януари 2012 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на директора на Българското национално радио (БНР) да предостави информация за броя, марките и моделите на притежаваните от БНР автомобили. В мотивите на решението си магистратите посочиха, че тази информация безспорно ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на БНР, свързана с придобиване на имущество със средства от държавния бюджет<sup>42</sup>.

С решение от 17 януари 2012 г. ВАС отмени решение на Административен съд - Сливен, както и отказ на управителя на „ВиК“ - Сливен, да предостави копия от протоколи от проведени общи събрания на гружеството. В мотивите си съдебният състав посочи, че поисканите протоколи притежават характеристика на служебна обществена информация, тъй като съдържат информация за дейността на

<sup>42</sup> Решение № 170/05.01.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 16146/2011 г.

гружеството за определен период от време и от тях очевидно желаещият да я получи ще си състави собствено мнение за дейността на задължения субект<sup>43</sup>.

С решение от 13 февруари 2012 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерството на правосъдието да предостави достъп до личното затворническо досие на последния екзекутиран затворник в България. Съдът прие, че тази информация е служебна обществена информация по смисъла на ЗДОИ, тъй като от приложенияте в досието заповеди, първоначален и текущи доклади, психологически заключения, оценки на риска и грузи документи, изготвени по време и свързани с престоя на лицето в затвора до изпълнението на присъдата му, може да се направи извод и да се състави собствено мнение за дейността на задължените по закона субекти - служителите от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН)<sup>44</sup>.

С решение от 19 март 2012 г. АССГ отмени отказ на Министерството на финансите да предостави достъп до декларациите на независимите депутати за насочване на полагащата им се субсидия от бюджета към определена политическа партия. Според съда тази информация безспорно е обществена, защото е свързана с политическия живот на страната и осигурява възможност на гражданите да си съставят мнение за дейността на субектите, участващи в политическия процес<sup>45</sup>.

С решение от 5 юни 2012 г. Административен съд София-област (АССО) отмени отказ на кмета на Община Елин Пелин да предостави цялата административна преписка по одобряване на погребен устройствен план (ПУП) за отреждане на имот за разширяването на летателната площадка в с. Лесново, включително искане за преценяване необходимостта от ОВОС, оценка на управлението и контрола върху околната среда, обявена и одобрена по съответния ред карта на шума на площадката и др. В мотивите си съдът посочи, че исканата информация е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като касае обществения живот в селото и се отразява върху правната сфера на всеки негов жител. Съдът отбелязва още, че изработването на ПУП е процедура, свързана с издаването на административен акт, а не с административното обслужване на гражданите<sup>46</sup>. В същия смисъл се произнесе АССО с решение от 2 юли 2012 г. и по друг отказ на кмета на Елин Пелин да предостави информация за разширяването на летателната площадка в с. Лесново. Отказът отново бе с мотив, че информацията не е обществена, тъй като е свързана с административното обслужване на гражданите<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Решение № 881/17.01.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 3126/2011 г.

<sup>44</sup> Решение № 2082/13.02.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 3992/2011 г.

<sup>45</sup> Решение № 1442/19.03.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав, по а.г. № 6243/2011 г.

<sup>46</sup> Решение № 448/05.06.2012 г. на АССО, Трети състав, по а.г. № 248/2012 г.

<sup>47</sup> Решение № 540/02.07.2012 г. на АССО, Пети състав, по а.г. № 249/2012 г.

## Надделяващ обществен интерес

През 2012 г. в няколко гела, подкрепени от ПДИ, различни съдилища приемаха, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на достъп до информация и на това основание отменяха отказ на администрацията.

С решение от 12 март 2012 г. АССГ отмени отказ на директора на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ да предостави информация за директорите на Софийския затвор в периода 1980 - 1990 г., както и информация за четири осъдени на смърт и екзекутирани лица заради участието им в т. нар. „Възродителен процес“. Информацията бе поискана от журналистката в телевизия ББТ - Светослава Тагарькова, във връзка с подготовката на филм за „Възродителния процес“. Съдът посочи, че използването на тази информация за създаване на филм за значимо събитие от новата история на България определя и наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията<sup>48</sup>.

С решение от 6 април 2012 г. АССГ отмени отказ на директора на Агенция „Митници“ да предостави информация има ли грузи акцизни митнически складове, освен тези на „Лукойл България“, на които не са монтирани измервателни уреди съгласно Наредба № 3 от 19.02.2012 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки; на кои фирми са тези складове; списък на фирмите и брой на точките без монтирани измервателни уреди. Съдът прие, че исканата информация касае пряко прозрачността и отчетността на Агенция „Митници“, поради което е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ<sup>49</sup>.

С решение от 19 април 2012 г. АССГ отмени отказ на директора на Националния център за информация и документация да предостави информация, свързана с дипломата на бившия изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“. Съдът прие, че с оглед изнесените в медиите факти, че дипломата на бившия директор е фалшива, безспорно е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на тази информация<sup>50</sup>.

С решение от 19 юли 2012 г. АССГ отмени отказ на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ВСС) да предостави достъп до становище, изготвено от Инспектората по постъпил сигнал за проверка на съдия, предложен от Народното събрание за инспектор в Инспектората. Съдът прие, че разкриването на тази обществена информация би повишило прозрачността на дейността на Инспектората, и то в момент, в който това е особено необходимо, тъй като съдебната власт е обект на повишено обществено внимание<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Решение № 1324/12.03.2012 г. на АССГ, Първо отделение, 5 състав, по а.г. № 9777/2011 г.

<sup>49</sup> Решение № 1885/06.04.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав, по а.г. № 9957/2011 г.

<sup>50</sup> Решение № 2072/19.04.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав, по а.г. № 633/2012 г.

<sup>51</sup> Решение № 4207/19.07.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав, по а.г. № 3311/2012 г.

С решение от 18 юни 2012 г. ВАС потвърди решение на Административен съд - Смолян, за отмяна на отказ на кмета на Община Смолян да предостави информация за цената на два общински договора за третиране на битови отпадъци. В мотивите си магистратите посочиха, че по отношение цената на договорите, сключвани от задължените по ЗДОИ субекти, законодателят е въвел презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ. В тази връзка заявителят не е длъжен да доказва наличието на надделяващ обществен интерес за предоставянето на достъп до определена информация. Напротив, административният орган, който твърди обратното, е длъжен да го докаже<sup>52</sup>.

С решение от 29 октомври 2012 г. ВАС отмени решение на АССГ, както и отказ на Министерството на физическото възпитание и спорта да предостави информация за договорите, сключени между министерството и Българската федерация по ски в периода 2007 - 2011 г. Съдът прие, че в допълнителните разпоредби на ЗДОИ е заложена презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес от разкриване на информация за договорите, които сключват задължените по закона субекти. Ето защо не следва заявителят да доказва наличие на надделяващ обществен интерес, а институцията следва да докаже липса на такъв<sup>53</sup>.

### **Разширен кръг задължени субекти**

През 2012 г. отново се наблюдава съдебна практика, свързана с разширения кръг задължени субекти по ЗДОИ.

С решение от 14 март 2012 г. АССГ отмени отказ на директора на „Столичен електротранспорт“ ЕАД да предостави информация за покупко-продажбата на три броя траурни влакчета. В мотивите си съдът посочи, че дружеството представлява публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 4, буква „б“ от ДР на ЗДОИ, тъй като е създадено с цел задоволяване на обществен интерес - осигуряване на населението на столицата с градски транспорт (в частност електрически - трамваи и тролейбуси). Освен това повече от половината членове на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки, както е Столична община<sup>54</sup>.

С решение от 14 май 2012 г. АССГ отмени отказ на „Топлофикация - София“ ЕАД да предостави информация на заявител относно образуването на цената за доставка на топлинна енергия за сградата, в която той живее. В мотивите си съдът посочи, че Столична община (СО) е едноличен собственик на капитала на „Топлофикация“ и възложител на обществени поръчки по чл. 7 от ЗОП. В това си качество СО определя управителните и контролните органи на дружеството и упражнява управленски контрол върху него. Тези предпоставки са достатъчни да се определи „Топлофикация“ като публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 4 на ДР на ЗДОИ. Не е необходимо да се изследва въпросът дали дружеството е получавало приходи от

<sup>52</sup> Решение № 8706/18.06.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 9760/2011 г.

<sup>53</sup> Решение № 13492/29.10.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 15594/2011 г.

<sup>54</sup> Решение № 1379/14.03.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав, по а.г. № 8142/2011 г.

общинския или от гържавния бюджет. Дори и да осъществява дейността си само със собствени приходи, то е задължен субект по ЗДОИ<sup>55</sup>.

### **Подготвителни документи**

С решение от 30 януари 2012 г. Административен съд - Хасково, отмени отказ на кмета на Община Харманли да предостави копие от доклад за извършена проверка от Агенцията за гържавна финансова инспекция в общината. Съдът посочи, че Община Харманли не е доказала по делото, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение, нито че съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи и предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях<sup>56</sup>.

С решение от 22 февруари 2012 г. АССГ отмени отказ на Столична община да предостави информация за доклад по проект за реализиране на зелени площи на територията на парк "Възраждане" в столицата. Съдът прие, че ограничението за подготвителните документи е приложимо само ако има издаден краен акт от административния орган, тъй като в тези случаи обществото може да си набави информация от него. Съдът посочва, че не може да се отказва достъп до цял доклад на основание подготвителни документи, тъй като освен мнения и препоръки той съдържа и констатации с напълно самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение към определен момент и не подлежат на промяна<sup>57</sup>.

### **Лични данни**

С решение от 24 февруари 2012 г. ВАС отмени отказ на председателя на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) да предостави информация дали лицето, назначено за главен секретар, е притежавало необходимия професионален трудов стаж за заемане на тази длъжност. В мотивите си съдебният състав посочи, че продължителността на професионалния трудов стаж не е свързана с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт. В този смисъл исканият достъп до информация не засяга лични данни, тъй като заявителят не поставя въпроса изобщо за притежавания от главния секретар трудов стаж, а дали същият е притежавал изисквания се съгласно правилата професионален трудов стаж. Следователно не се касае за лични данни, а за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно спазват ли се от председателя на КРС правилата за назначаване на служители в комисията<sup>58</sup>.

С решение от 29 октомври 2012 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерството на правосъдието да предостави информация за имената и длъжността на членовете на комисията, одобрила юридически лица с нестопанска цел за финансиране от гържавния бюджет за 2010 г. В мотивите си магистратите

<sup>55</sup> Решение № 2598/14.05.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав, по а.г. № 7193/2011 г.

<sup>56</sup> Решение № от 30.01.2012 г. на Административен съд - Хасково, по а.г. № 778/2011 г.

<sup>57</sup> Решение № 940/22.02.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав, по а.г. № 8937/2011 г.

<sup>58</sup> Решение № 2726/24.02.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 9865/2011 г.

посочиха, че имената на гържавните служители и заеманата от тях длъжност не представляват данни, свързани с неприкосновеността на личността и личния живот. В тази връзка е цитирана практиката на Конституционния съд, съгласно която защитата на личните данни на лицата, изпълняващи публична гържавна длъжност, е значително по-занижена в сравнение със защитата на личните данни на останалите граждани<sup>59</sup>.

### **Защита на интересите на трето лице**

С решение от 28 юни 2012 г. Административен съд - Плевен, отмени отказ на главния секретар на Община Плевен да предостави информация за възнагражденията на ръководителите на общинските предприятия и фирми. В мотивите си съдът посочи, че исканата информация касае личното възнаграждение на лицата, управляващи общинските дружества и предприятия, поради което е следвало общината да проведе процедура за търсене на съгласие от тези лица, а не да мотивира отказа си с необходимостта от получаване на съгласие, без то да е потърсено<sup>60</sup>.

### **Класифицирана информация - служебна тайна**

С решение от 18 октомври 2012 г. ВАС отмени решение на АССГ, както и отказ на „Авиоотряд 28“ да предостави информация за разходите за полети в страната на министър-председателя в периода 2009 - 2010 г. Съдът прие, че исканата информация не попада в списъка на категориите класифицирана информация, съставляваща служебна тайна за отраслите транспорт и съобщения, обявен със заповед на министъра на транспорта и съобщенията. Освен това исканите сведения се отнасят до извършени разходи, а не засягат местоназначението и времето на извършване на полетите, за да се приеме, че достъпът би засегнал гържавен интерес. Сведенията за направените разходи за полетите на министър-председателя не биха могли да бъдат класифицирана информация, тъй като са разходи от гържавния бюджет, чието изпълнение се отчита ежегодно и публично<sup>61</sup>.

### **Достъп до информация - достъп до документи**

Въпреки че в последните години се установи трайна съдебна практика, че по ЗДОИ може да се иска както достъп до информация, така и достъп до документи, защото те също представляват информация, но записана в конкретна форма, през 2012 г. отново се наложи съдът да отменя откази на администрацията, в които бе посочено, че по реда на ЗДОИ може да се иска информация, но не и документи.

С решение от 3 април 2012 г. бе отменен отказ на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) да предостави информация във връзка със свое становище, според което действията на ядрения физик Георги Котев и

<sup>59</sup> Решение № 13502/29.10.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 8102/2011 г.

<sup>60</sup> Решение № 427/28.06.2012 г. на Административен съд - Плевен, Първи състав, по а.г. № 490/2012 г.

<sup>61</sup> Решение № 12949/18.10.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 12420/2011 г.

подкрепилата го Асоциация на свободното слово „Анна Политковская“ костват на бюджета на РБ 2 млн. лв., похарчени за поддържане на положителния образ на българската ядрена енергетика. Според съдебния състав материалният носител на информацията, в случая съответният документ - писмо на директора на Дирекция „Сигурност на енергетиката“ при МИЕТ, не е нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която съдържа<sup>62</sup>.

С решение от 28 декември 2012 г. АССГ отмени отказ на Дирекцията за национален строителен контрол да предостави достъп до информация на заявителя за премахването на няколко незаконни строежа. В мотивите си съдът посочи, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до конкретни документи, тъй като са носител на информация<sup>63</sup>.

### **Мълчаливите откази**

Съдебната практика по отмяна на мълчаливи откази по ЗДОИ продължава да е изключително трайна. Според тази практика единствената призната от ЗДОИ възможност за процедуране на задължен субект при получаване на редовно заявление за достъп до информация е да постанови мотивирано решение за предоставяне или отказ от предоставяне на достъп, като писмено уведоми заявителя за своето решение.

С решение от 13 януари 2012 г. ВАС отмени мълчалив отказ на Министерството на регионалното развитие и благоустройството да предостави информация за доклад от извършена проверка на дейността на „ВиК“ - Сливен. В мотивите си съдебният състав отбеляза, че практиката по отмяна на мълчаливи откази на администрацията е постоянна и в случая няма основание за отклонение от нея<sup>64</sup>.

С решение от 10 февруари 2012 г. ВАС потвърди решение на Административен съд - Пазарджик, за отмяна на мълчалив отказ на кмета на Община Пазарджик да предостави информация за сключените от общината договори за доставка на стоки и услуги в периода 2007 - 2010 г.<sup>65</sup>.

С решение от 23 февруари 2012 г. АССГ отмени мълчалив отказ на управителя на Националния осигурителен институт (НОИ) да предостави информация за общия размер на сумата, изплатена на служители на НОИ извън основните трудови възнаграждения, за допълнително материално стимулиране (премии, коледни и великденски добавки и др.) за 2008, 2009 и 2010 г. Съдът посочи, че мълчалив отказ по заявление за достъп до информация е недопустим и само на това основание подлежи на отмяна<sup>66</sup>.

С решение от 11 май 2012 г. Административен съд - Хасково, отмени мълчалив отказ на кмета на Община Харманли да предостави информация за размера на

<sup>62</sup> Решение № 1832/03.04.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав, по а.г. № 34882012 г.

<sup>63</sup> Решение № 7346/28.12.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав, по а.г. № 8686/2012 г.

<sup>64</sup> Решение № 702/13.01.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 267/2011 г.

<sup>65</sup> Решение № 2077/10.02.2012 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 4763/2011 г.

<sup>66</sup> Решение № 971/23.02.2012 г. на АССГ, Първо отделение, 12 състав, по а.г. № 4593/2011 г.

сумите (хонорари, пътни, дневни и други разходи), изплатени от общината за адвокатски услуги в периода 2009 - 2012 г., както и съдебните дела (съд, № на делото, страни и предмет), в които общината е ползвала услугите на адвокати в същия период. Съдът посочи, че когато не изпълни задължението си да се произнесе с изрично и мотивирано решение по заявление за достъп до информация, съответният задължен субект по ЗДОИ нарушава изискването за форма на индивидуалния административен акт и само на това основание мълчаливият му отказ подлежи на отмяна<sup>67</sup>.

С решение от 7 ноември 2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на Прокуратурата да предостави информация на кои въпроси, отправени към нея, отговаря главният прокурор и на кои - прокурори от негово име. Поискана е и информация получил ли е главният прокурор сигнал от заявителя за нарушения по сделката за продажба на прословутата „Алея Първа“ във Варна и какви мерки ще предприеме по сигнала. Съдът прие, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим и само на това основание подлежи на отмяна<sup>68</sup>.

С решение от 29.11.2012 г. АССГ отмени мълчалив отказ на Министерството на физическото възпитание и спорта да предостави информация за критериите и методиката за финансово подпомагане на спортни клубове от държавата. В мотивите си съдебният състав отбеляза, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим и е следвало административният орган да се произнесе по заявлението за достъп до информация. Според съда този пропуск не може да бъде поправен чрез излагане на мотиви за отказ в съдебната фаза<sup>69</sup>.

### **Изпълнение на съдебните решения**

През 2012 г. отбелязваме немалко случаи, в които е предоставен достъп до информация след съдебна отмяна на отказ на администрацията.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството предостави на Юрий Иванов (Сдружение „Обществен барометър“ - Сливен) доклад от проверка, извършена от инспектората на министерството за дейността на „ВиК“ ООД - Сливен, в периода 2005 - 2010 г. във връзка със сигнал за нарушения при провеждането на обществени поръчки за доставка на водомери.

Националният център за информация и документация предостави на в. „168 часа“ информация, свързана с признаването на висшето образование на бившия изпълнителен директор на ДФ „Земеделие“ Калина Илиева, придобито в чуждестранно висше училище.

Националният осигурителен институт предостави на гражданина Иван Джабиров информация за сумите, изплатени на служители на института за допълнително материално стимулиране (т. нар. бонуси).

<sup>67</sup> Решение № 90/11.05.2012 г. на Административен съд - Хасково, по а.г. № 62/2012 г.

<sup>68</sup> Решение № 5946/07.11.2012 г. на АССГ, Първо отделение, 12 състав, по а.г. № 8703/2011 г.

<sup>69</sup> Решение № 6447/29.11.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав, по а.г. № 7222/2012 г.

Столична община предостави на гражданката Мила Трифонова информация, свързана с проект за реализиране на зелени площи на територията на парк „Възраждане“ в столицата.

Община Смолян предостави на Зарко Маринов (в. „Отзвук“) информация за цената на два общински договора за третиране на битови отпадъци.

Министерството на физическото възпитание и спорта предостави на Сгружение за дивата природа „Балкани“ информация за всички договори, сключени между министерството и Българската федерация по ски в периода 2007 - 2011 г. Информацията бе поискана под формата на справка (номер и дата, цена и предмет на договорите), но след отмяната на отказа министерството предостави копия от въпросните договори.

Министерството на правосъдието предостави на в. „Класа“ информация за имената и длъжността на членовете на комисията към министерството, която е одобрила юридически лица с нестопанска цел за финансиране от държавния бюджет за 2010 г.



# **ПРИЛОЖЕНИЯ**



## ПРИЛОЖЕНИЕ №1

### СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ 2010 г. - 2013 г. И РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В СИСТЕМАТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ 2013 г. ПО ИНСТИТУЦИИ

Институционална информация - нормативната уредба, функции, услуги,  
информационни масиви

Графика 1. Представена ли е нормативната база за правомощията  
и отговорностите?



Графика 2. Представена ли е нормативната база за правомощията  
и отговорностите? (2013 г. - по институции)



Графика 3. Представени ли са функциите на институцията?



Графика 4. Представени ли са функциите на институцията?  
(2013 г. - по институции)



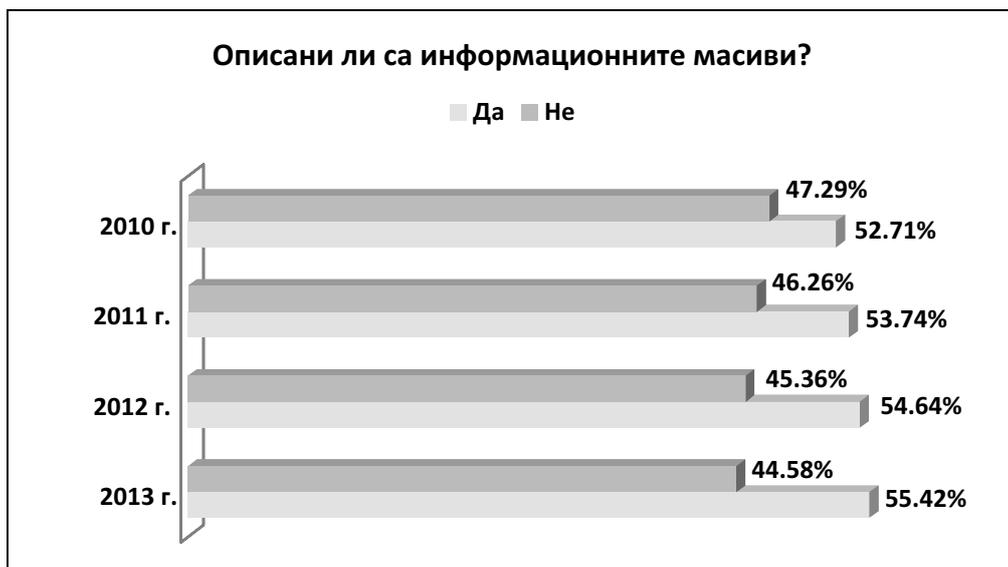
Графика 5. Представени ли са услугите, които предоставя институцията?



Графика 6. Представени ли са услугите, които предоставя институцията? (2013 г. - по институции)



Графика 7. Представени ли са информационните масиви и ресурси?



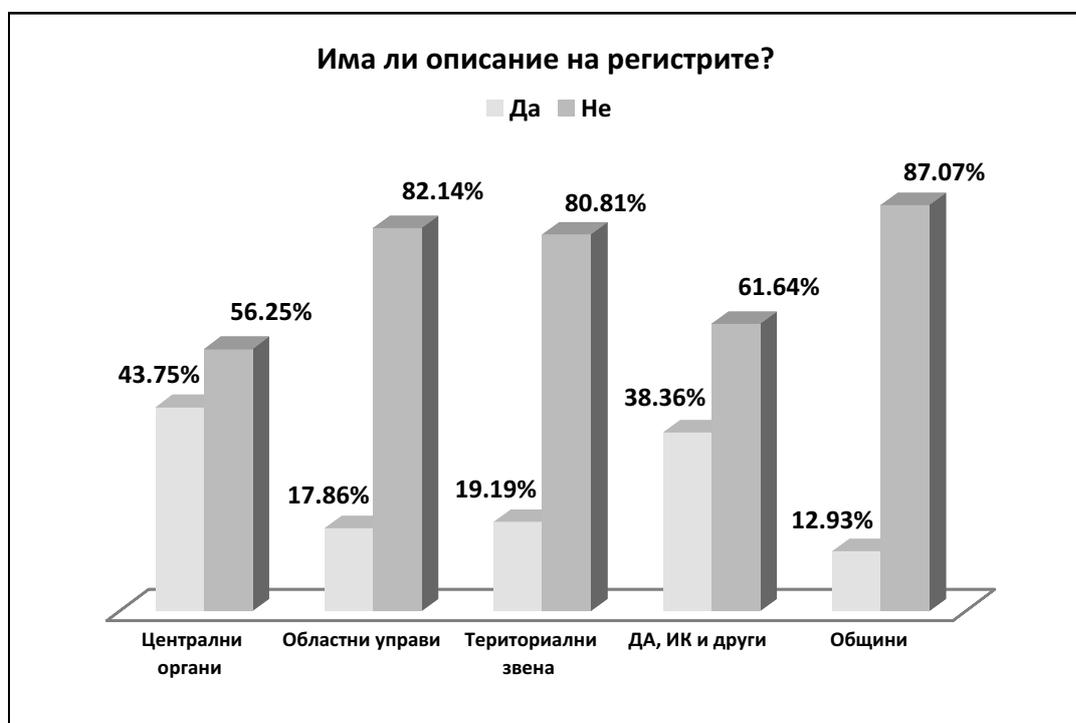
Графика 8. Списъци на регистрите ?  
(2013 г. - по институции)



Графика 9. Качени регистри?  
(2013 г. - по институции)



Графика 10. Описание на регистрите?  
(2013 г. - по институции)



## Организационна структура и контактна информация

Графика 11. Представена ли е структурата?



Графика 12. Представена ли е структурата?  
(2013 г. - по институции)

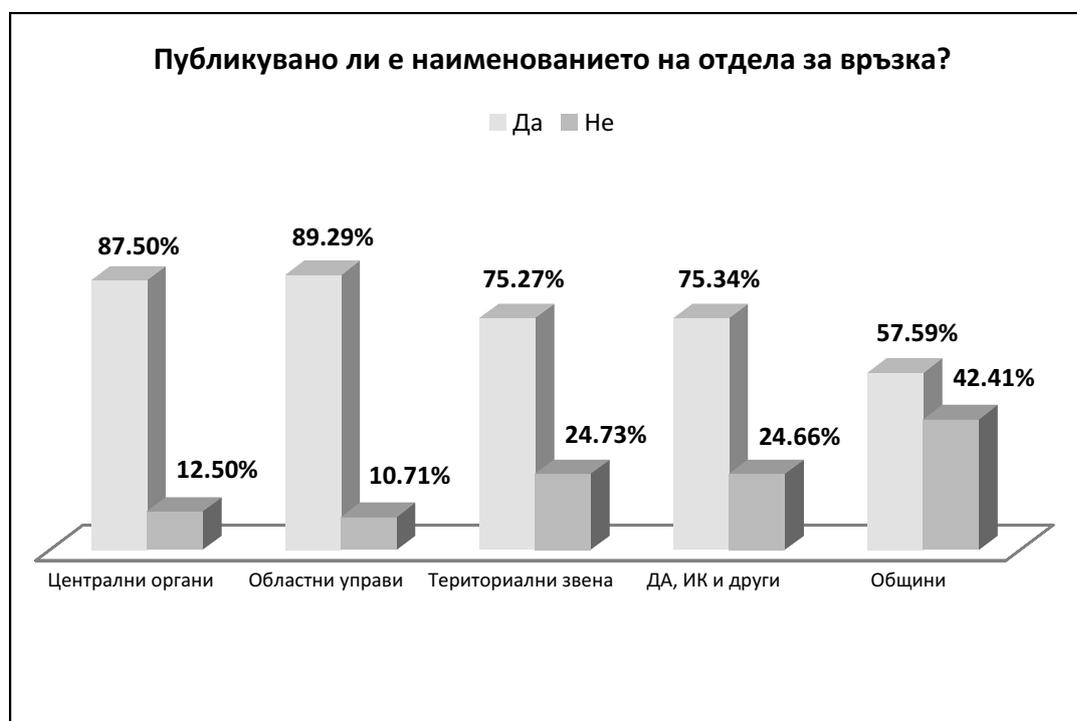


## Контактна информация за гражданите

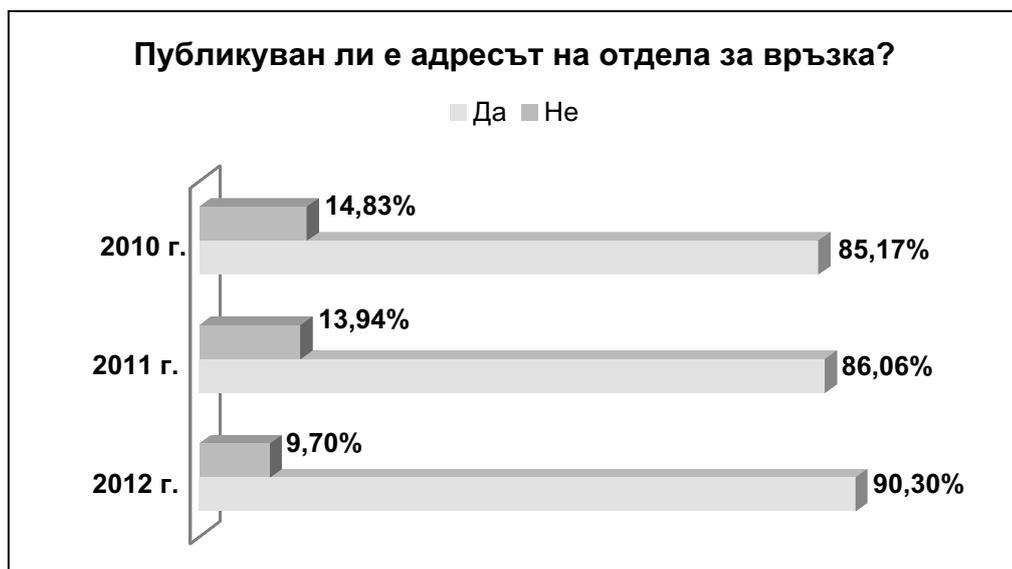
Графика 13. Наименование на отдела за връзка?



Графика 14. Наименование на отдела за връзка?  
(2013 г. - по институции)



Графика 15. Адрес за контакт?



Графика 16. Адрес за контакт?  
(2013 г. - по институции)



Графика 17. Телефон за контакт?



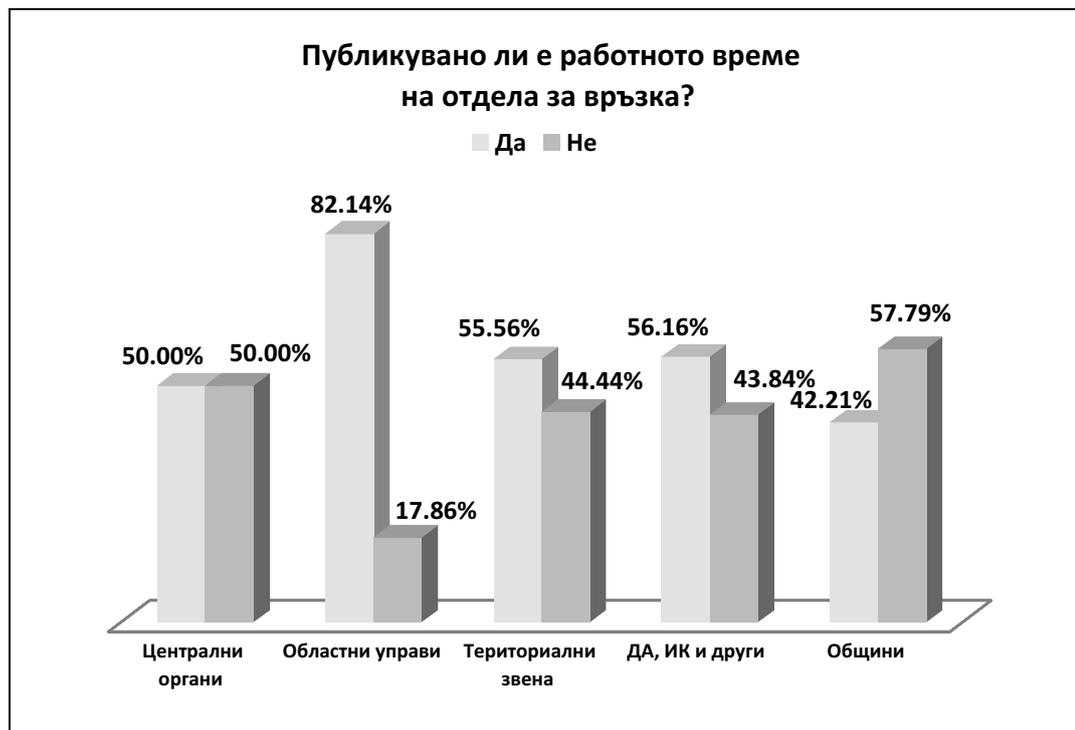
Графика 18. Телефон за контакт?  
(2013 г. - по институции)



Графика 19. Работно време на отдела за контакт?



Графика 20. Работно време на отдела за контакт?  
(2013 г. - по институции)



## Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

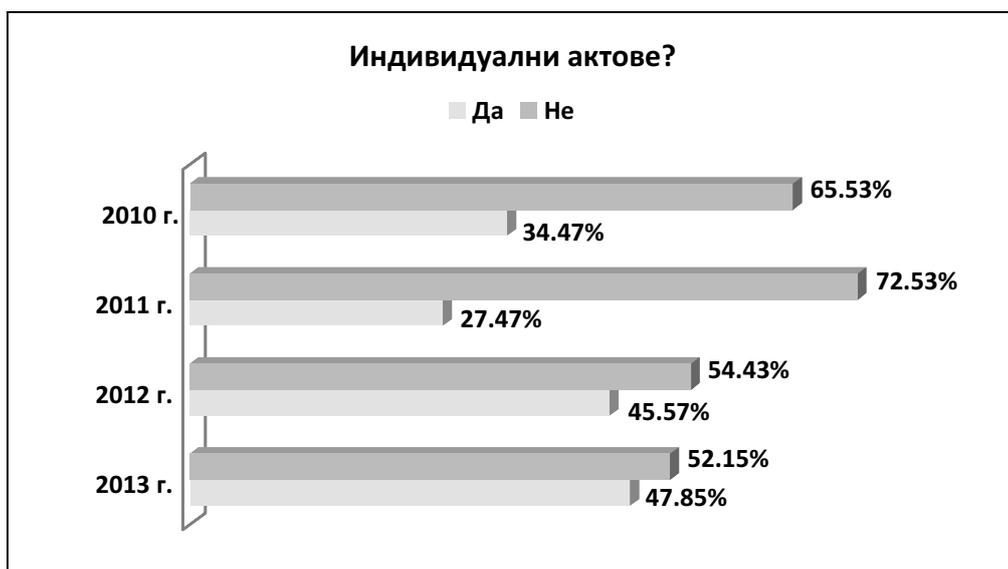
Графика 21. Има ли списък на нормативните актове?



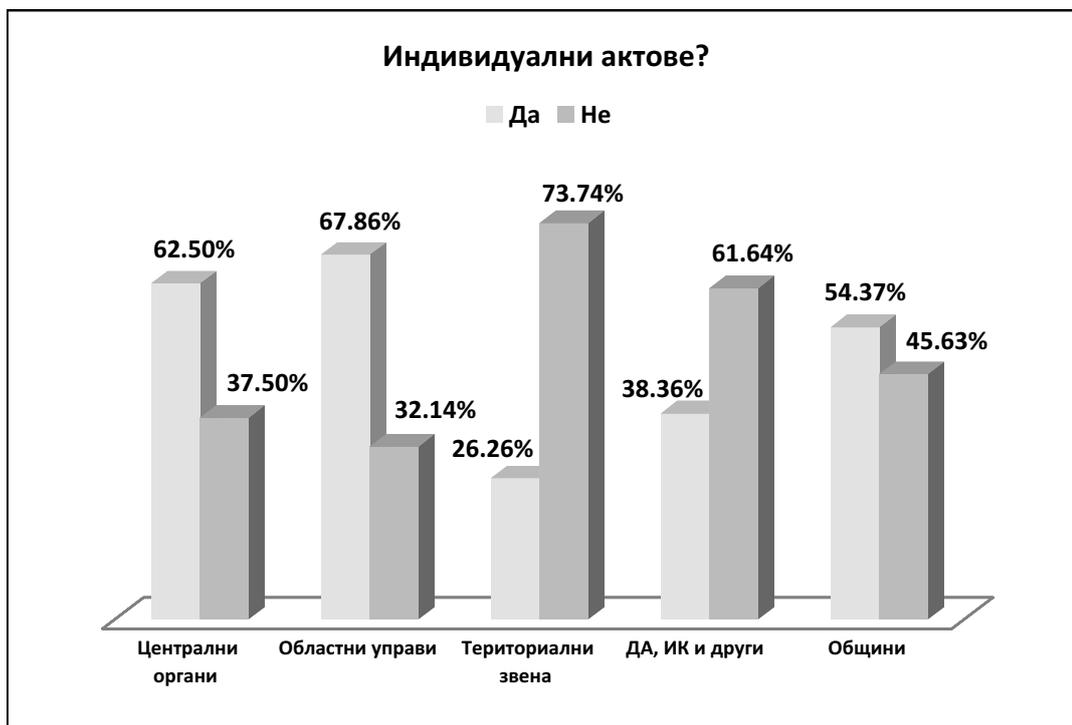
Графика 22. Има ли списък на нормативните актове?  
(2013 г. - по институции)



Графика 23. Има ли списък на индивидуални адм. актове?



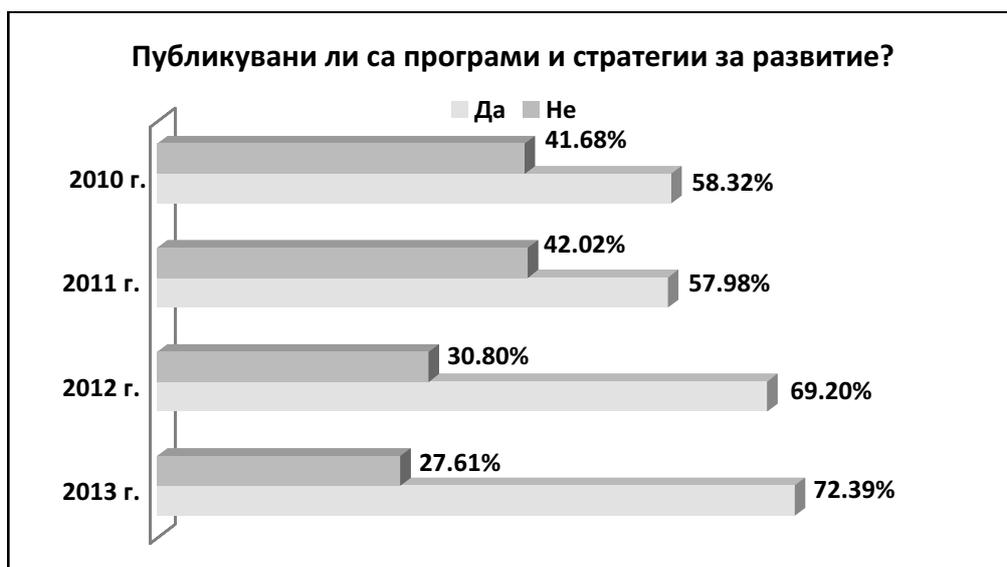
Графика 24. Има ли списък на индивидуални адм. актове?  
(2013 г. - по институции)



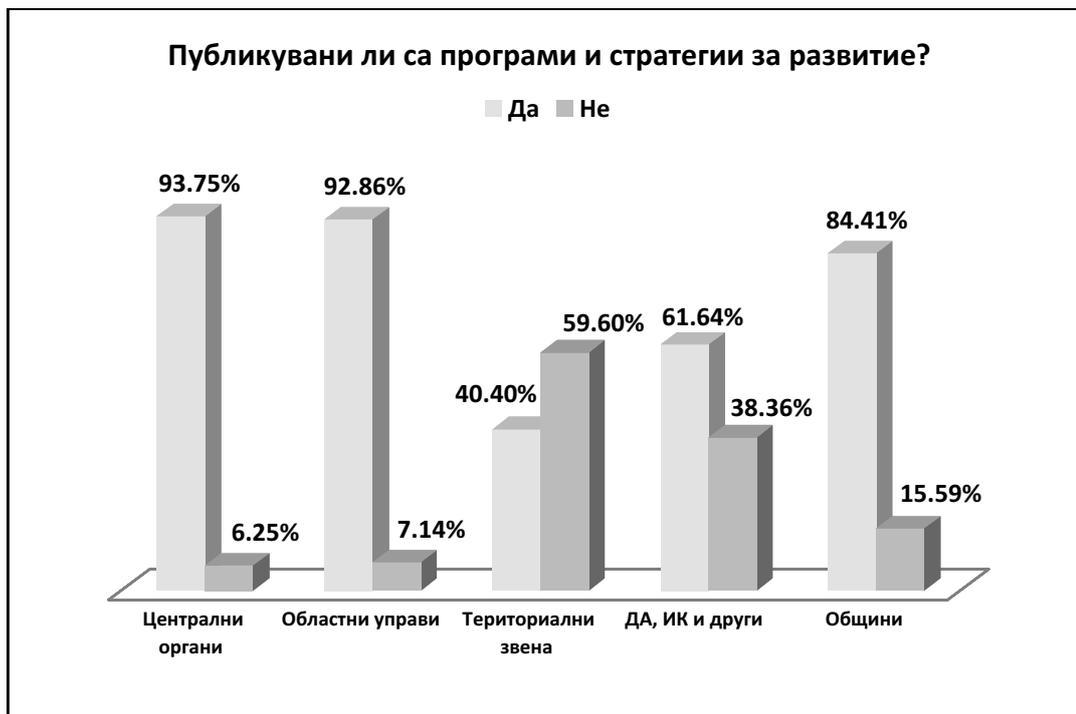
Графика 25. Публикувани ли са решенията на общинския съвет?  
(2011 - 2013 г. само за общините)



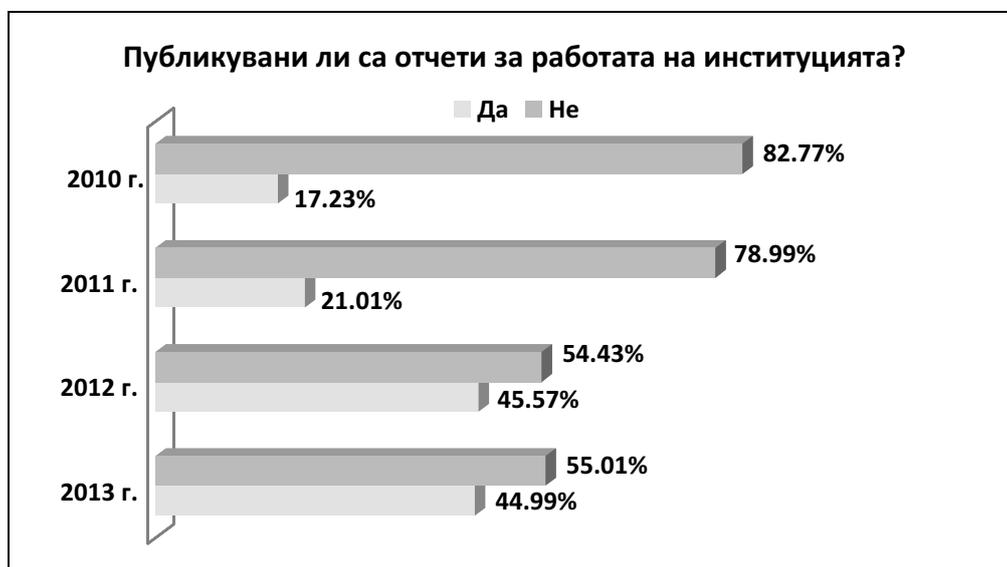
Графика 26. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие?



Графика 27. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие?  
(2013 г. - по институции)



Графика 28. Публикувани ли са отчети за работата на институцията?



Графика 29. Публикувани ли са отчети за работата на институцията?  
(2013 г. - по институции)



Графика 30. Публикувани ли са проекти за нормативни актове?



Графика 31. Публикувани ли са проекти за нормативни актове?  
(2013 г. - по институции)



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

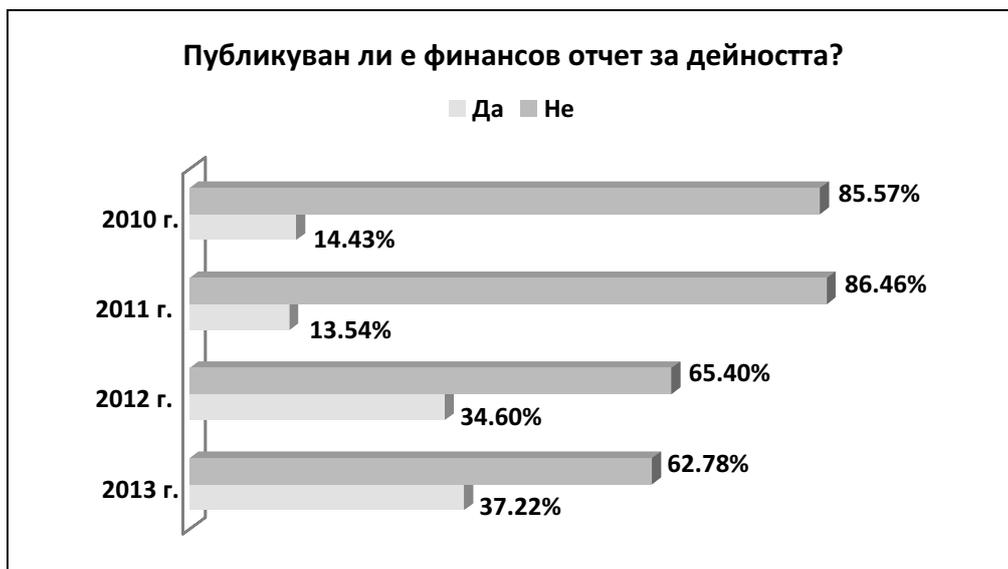
Графика 32. Публикуван ли е бюджет на институцията?



Графика 33. Публикуван ли е бюджет на институцията?  
(2013 г. - по институции)



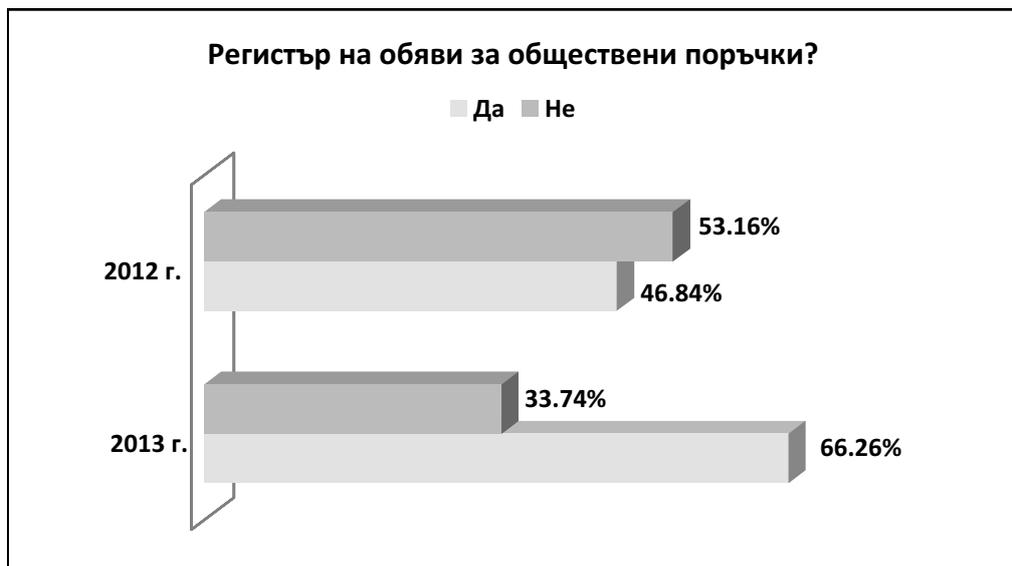
Графика 34. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?



Графика 35. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?  
(2013 г. - по институции)



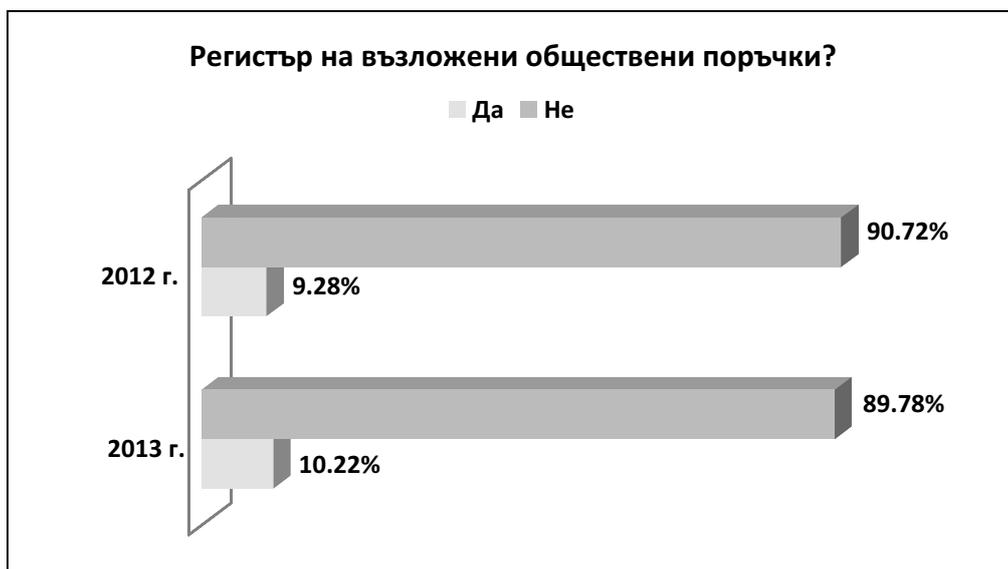
Графика 36. Регистър на обяви за обществени поръчки?



Графика 37. Регистър на обяви за обществени поръчки?  
(2013 г. - по институции)



Графика 38. Регистър на възложени обществени поръчки?



Графика 39. Регистър на възложени обществени поръчки?  
(2013 г. - по институции)



Графика 40. Публикувани ли са договори на институцията?



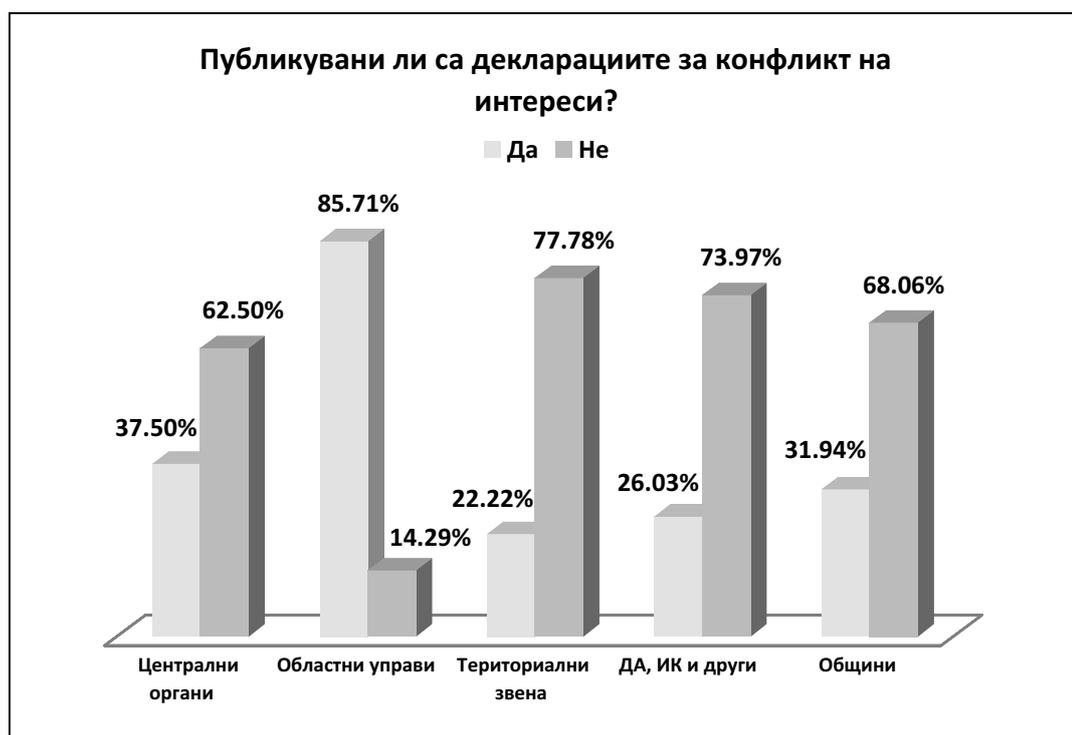
Графика 41. Публикувани ли са договори на институцията? (2013 г. - по институции)



Графика 42. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси?



Графика 43. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси? (2013 г. - по институции)



Графика 44. Публикувани ли са списъци на подалите декларации за конфликт на интереси?

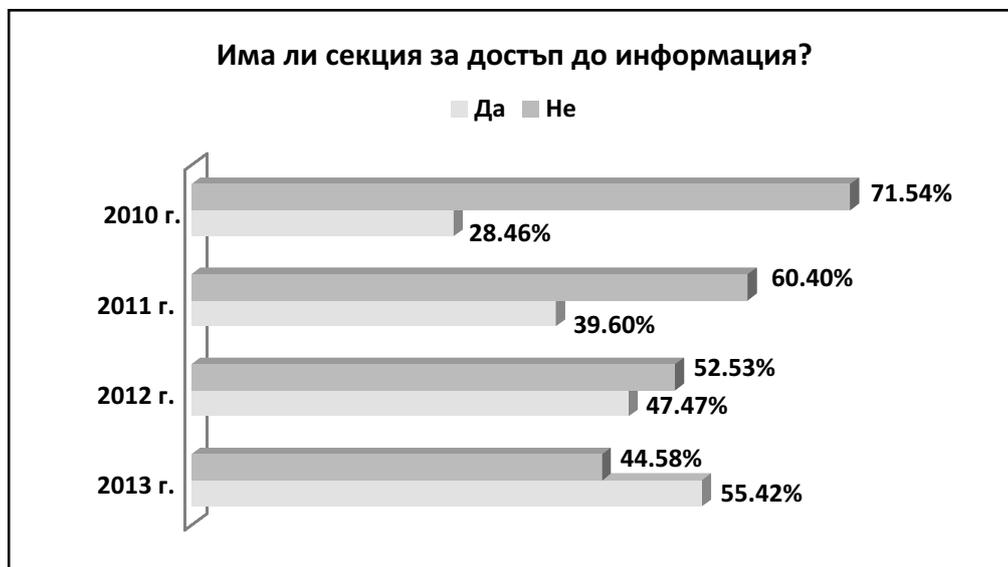


Графика 45. Публикувани ли са списъци на подалите декларации за конфликт на интереси? (2013 г. - по институции)



**Секции „Достъп до информация“ - информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация**

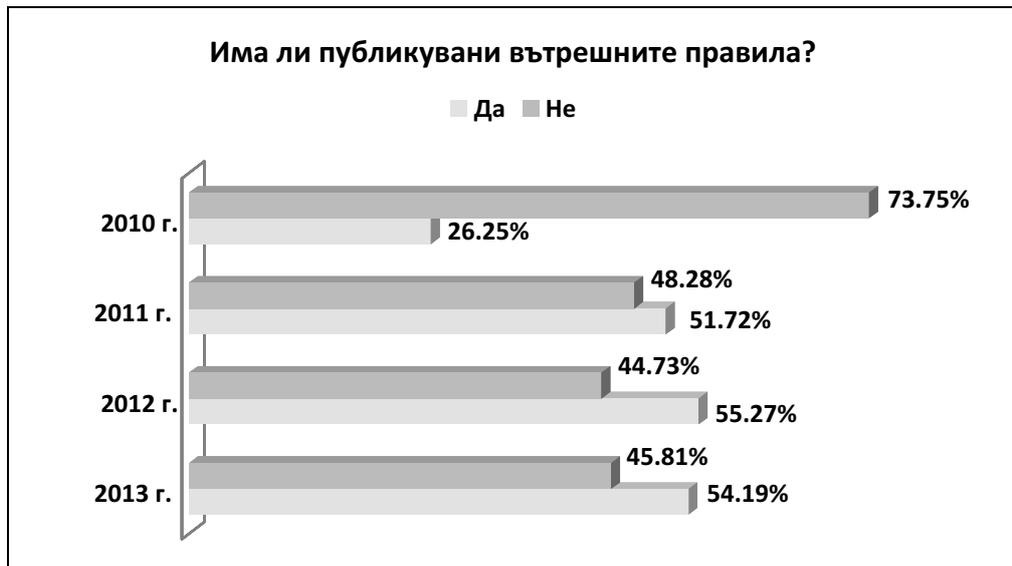
Графика 46. Има ли секция „Достъп до информация“?



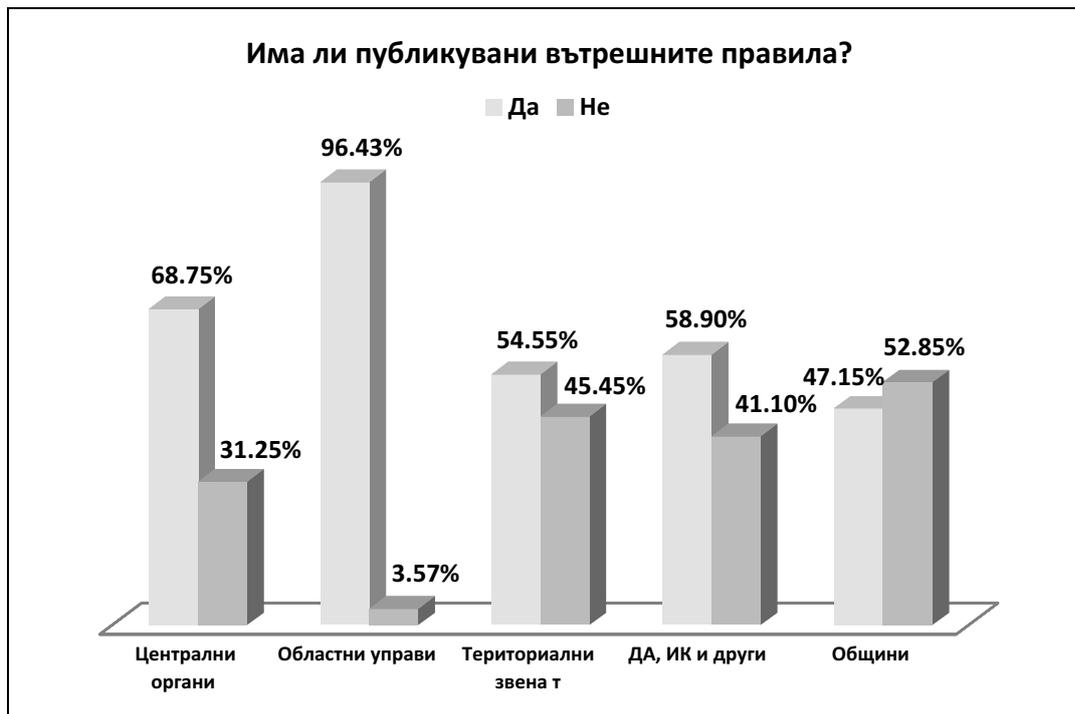
Графика 47. Има ли секция „Достъп до информация“? (2013 г. - по институции)



Графика 48. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ?



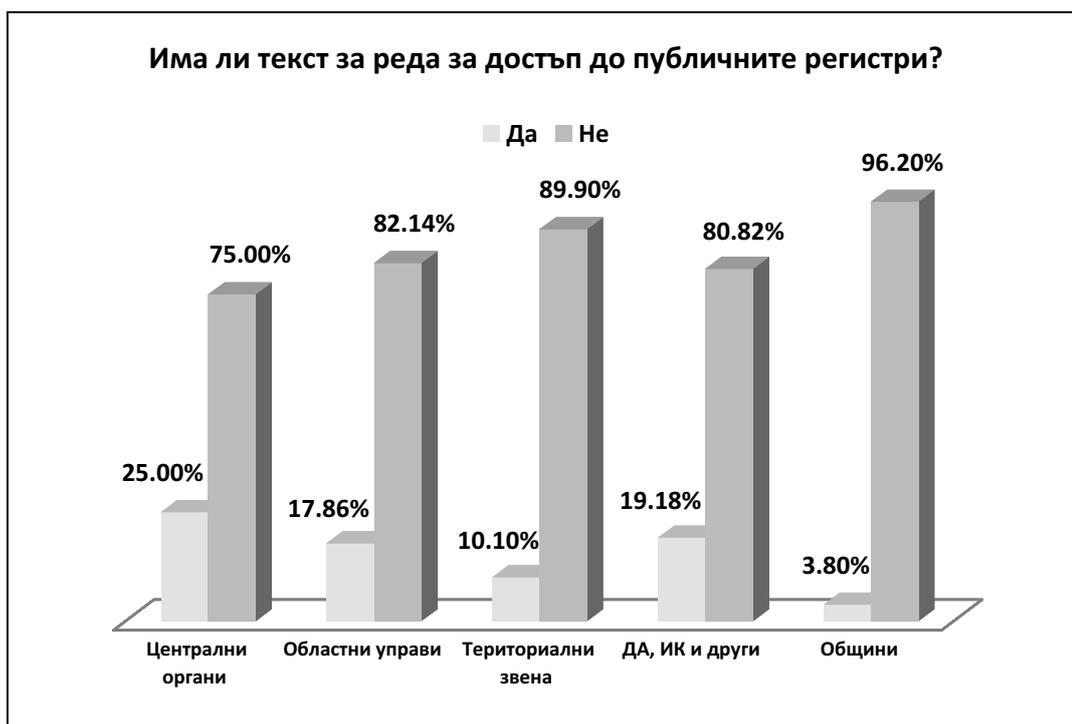
Графика 49. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ? (2013 г. - по институции)



Графика 50. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри?



Графика 51. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри? (2013 г. - по институции)



**Годишен отчет за получените заявления, решенията за отказ и основанията за тях**

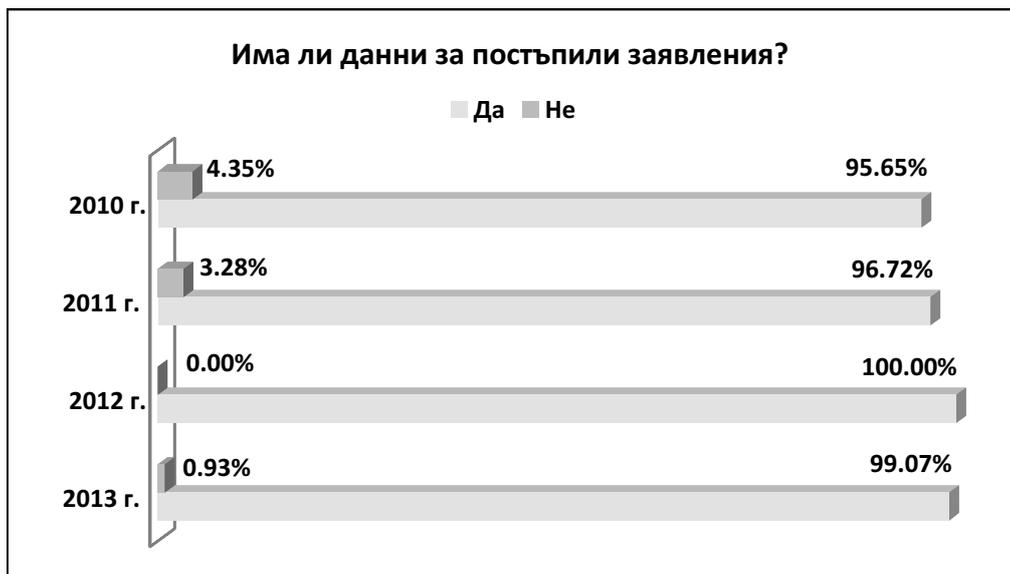
Графика 52. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ?



Графика 53. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ? (2013 г. по институции)



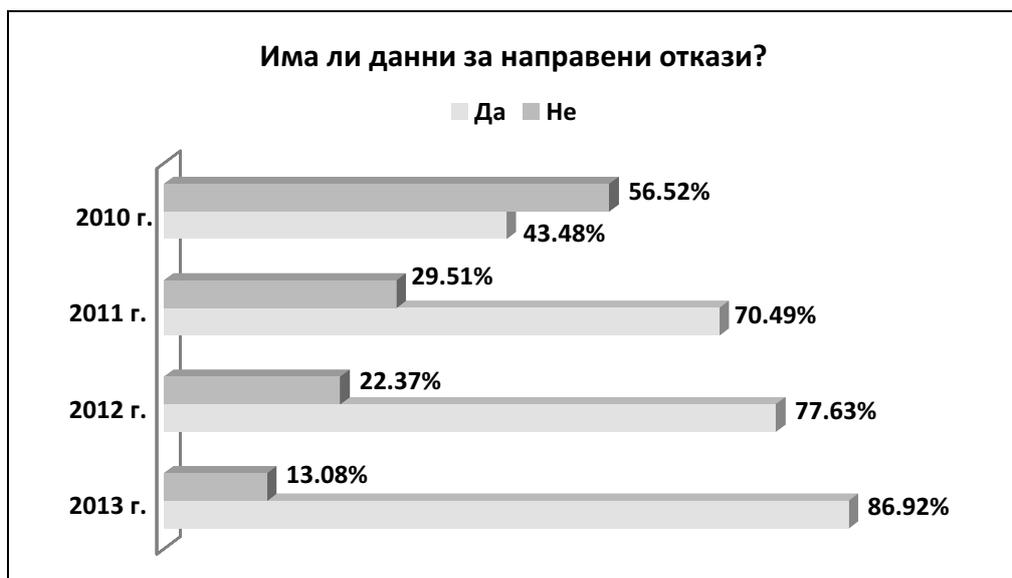
Графика 54. Има ли данни за постъпилите заявления?



Графика 55. Има ли данни за постъпилите заявления?  
(2013 г. - по институции)



Графика 56. Има ли данни за решенията за отказ?



Графика 57. Има ли данни за решенията за отказ? (2013 г. по институции)



Графика 58. Има ли данни за основанията за отказ?



Графика 59. Има ли данни за основанията за отказ? (2013 г. по институции)



**Контактна информация за звеното/служителя отговарящо/отговарящ за достъп до информация - наименование, адрес, телефон, е-мейл, служител, работно време**

Графика 60. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - наименование?



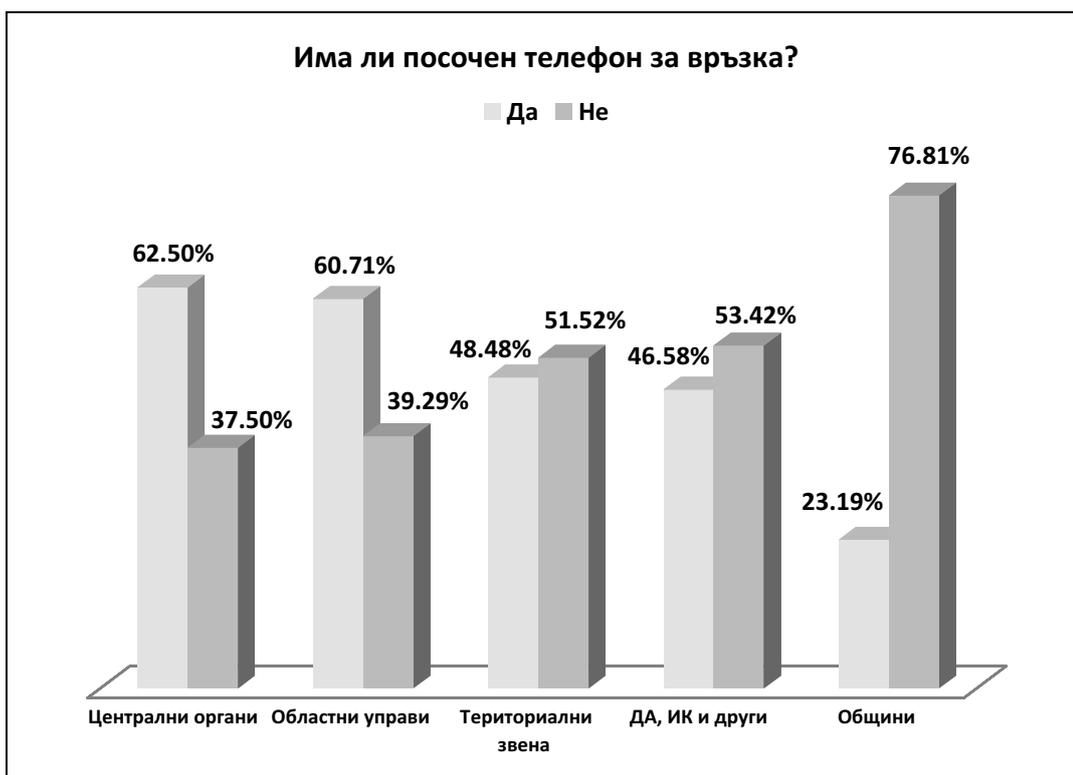
Графика 61. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - наименование? (2013 г. - по институции)



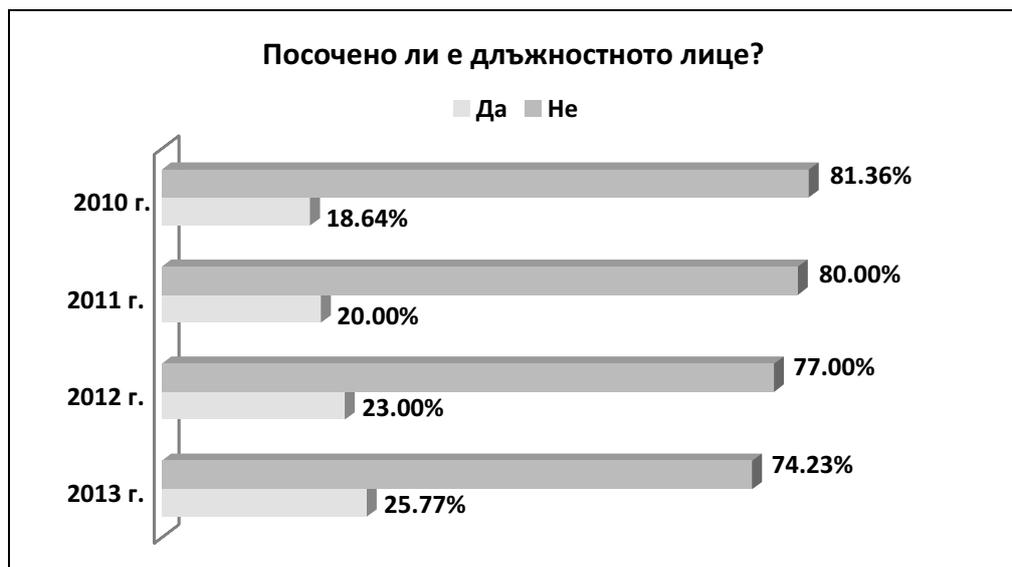
Графика 62. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - телефон?



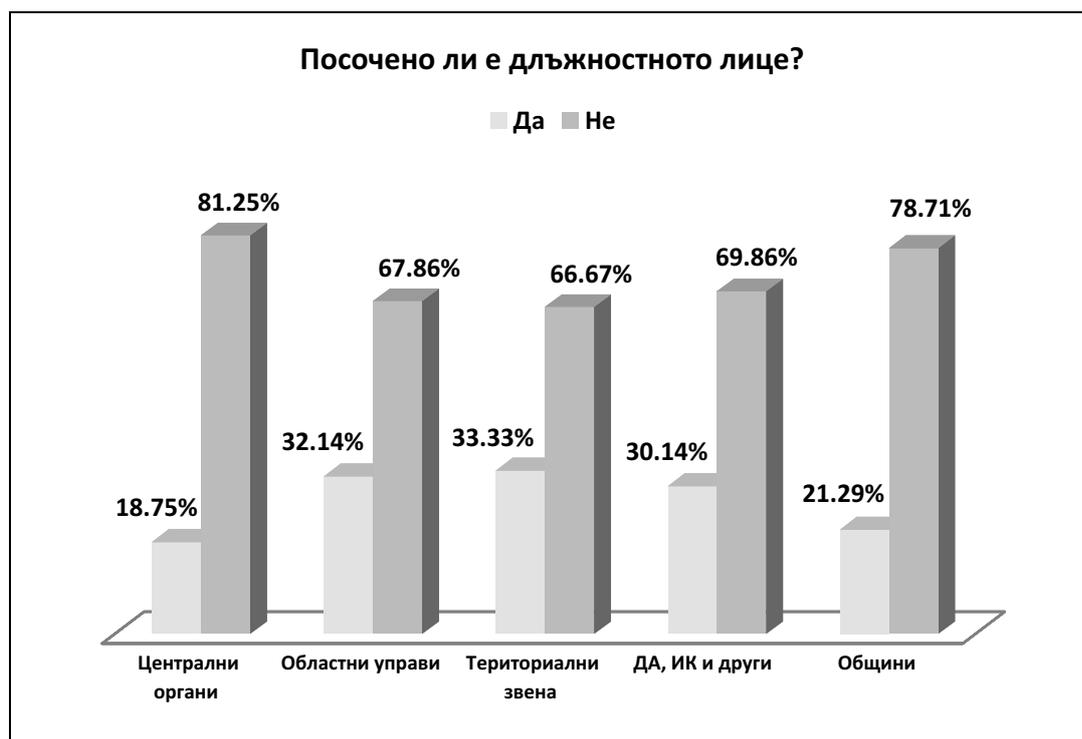
Графика 63. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - телефон?  
(2013 г. - по институции)



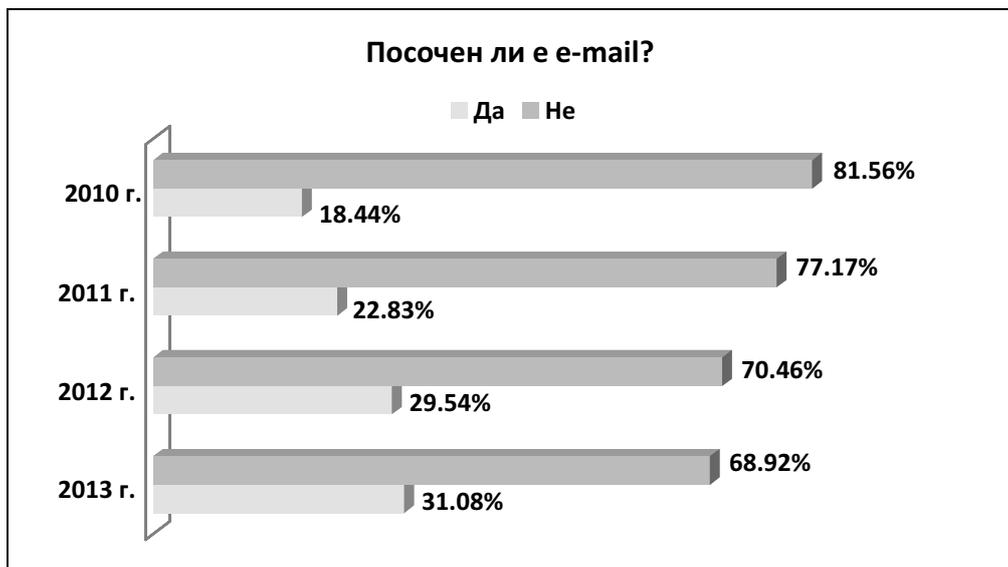
Графика 64. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - длъжностно лице?



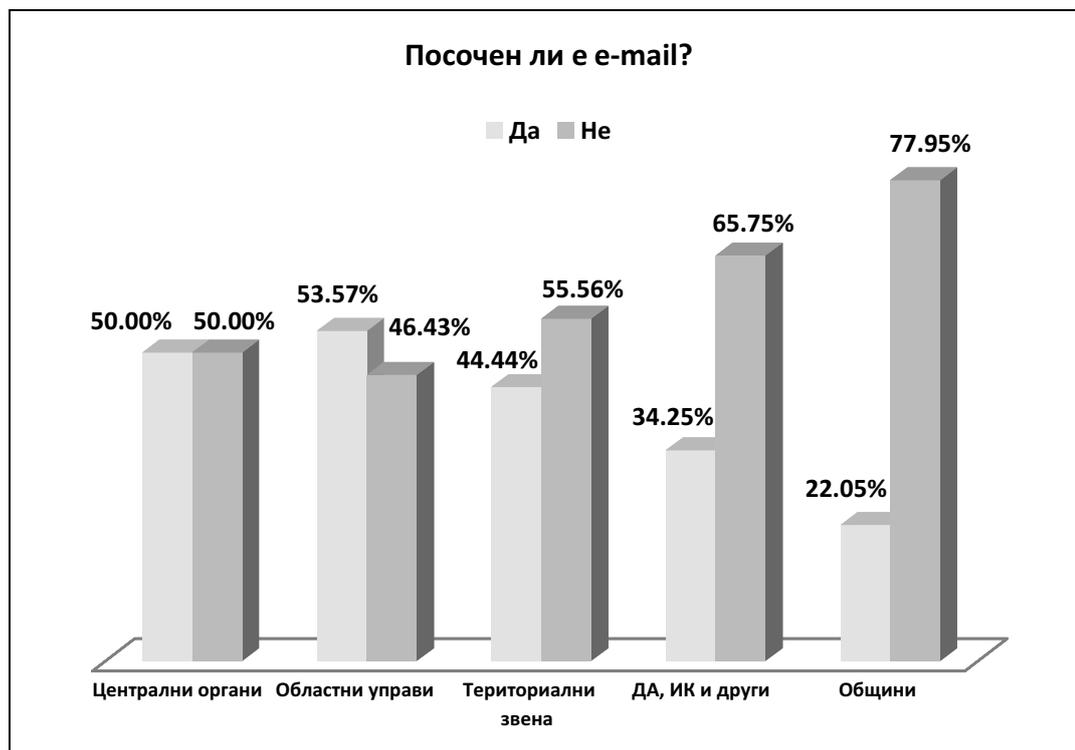
Графика 65. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - длъжностно лице? (2013 г. - по институции)



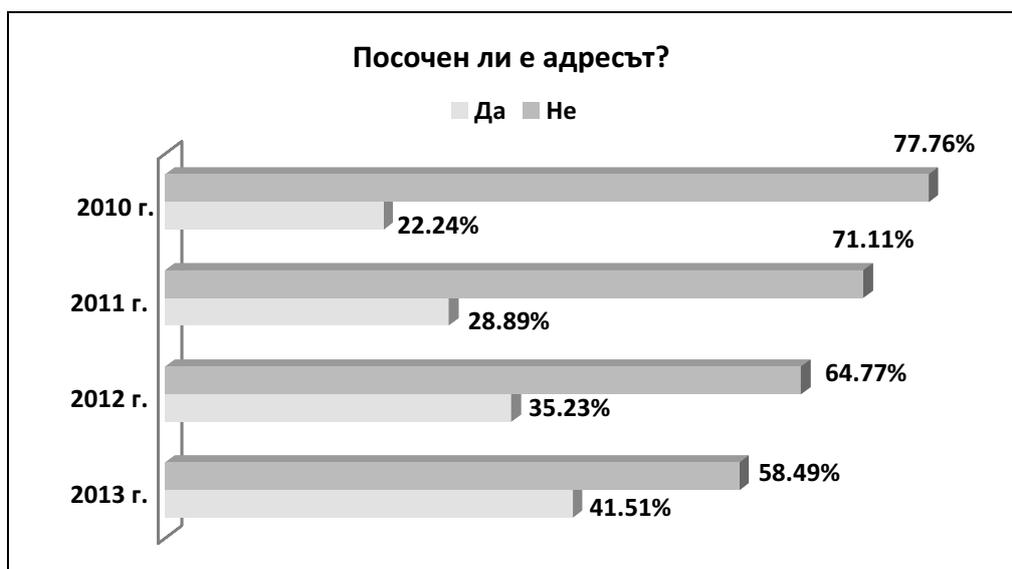
Графика 66. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - e-mail адрес?



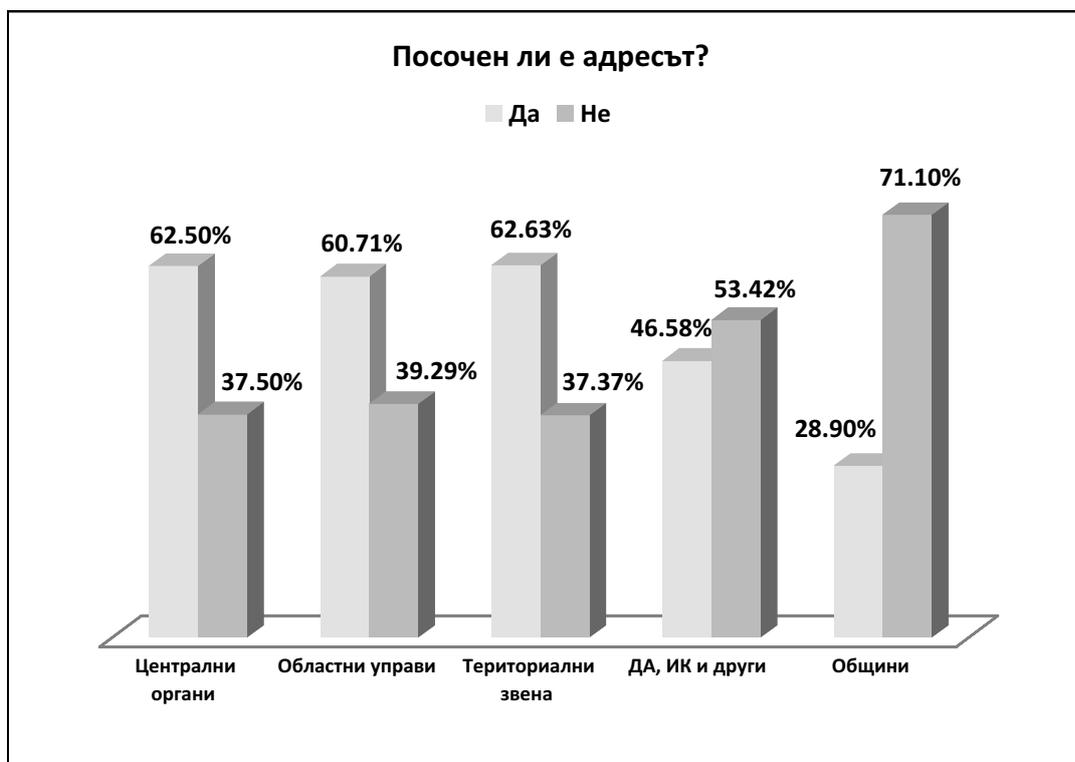
Графика 67. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - e-mail адрес?  
(2013 г. - по институции)



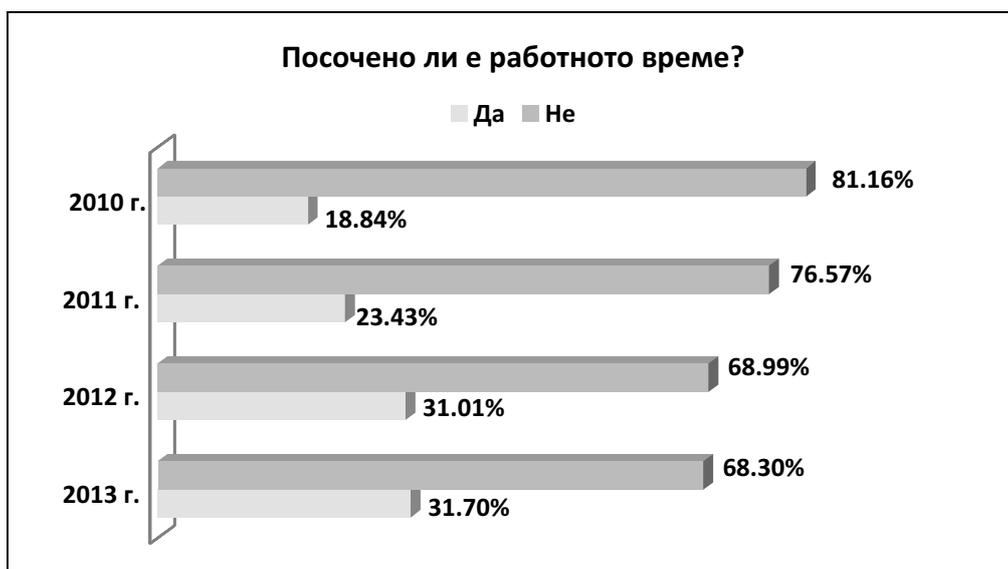
Графика 68. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - адрес?



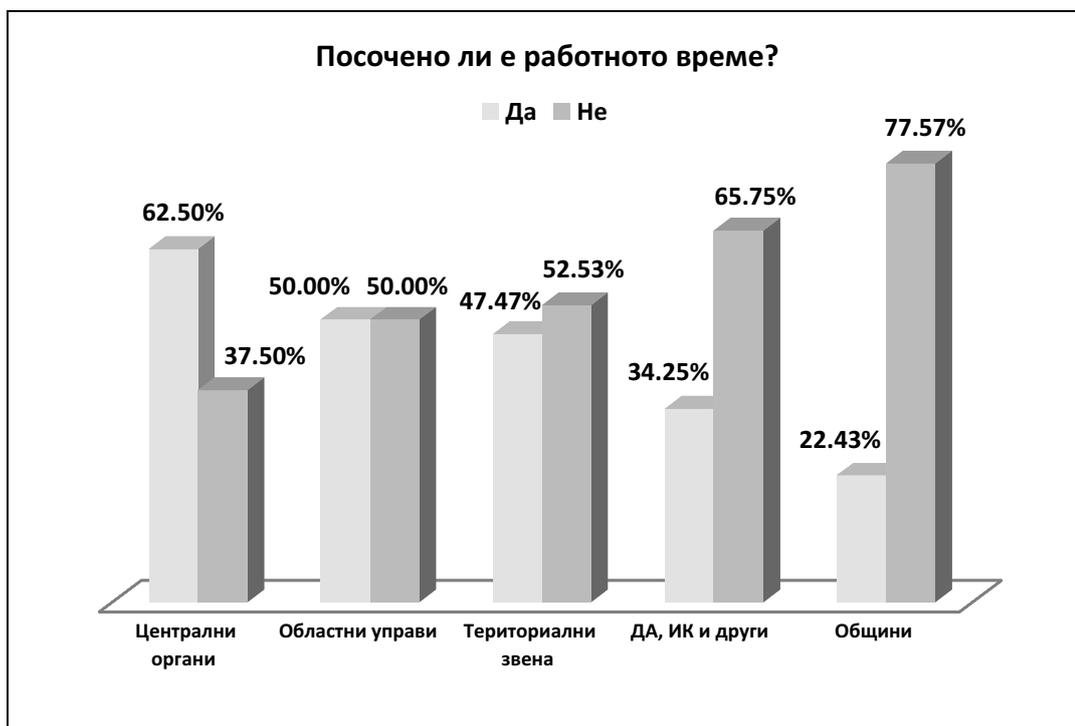
Графика 69. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - адрес?  
(2013 г. - по институции)



Графика 70. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - работно време?



Графика 71. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - работно време? (2013 г. - по институции)



## Други условия за упражняване на правото на достъп до информация

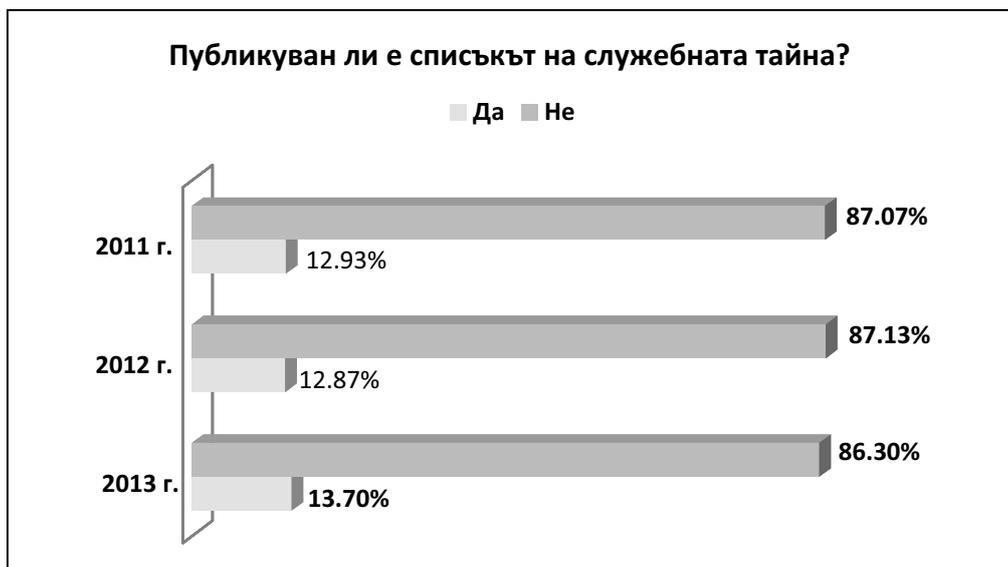
Графика 72. Списък на разсекретените документи?



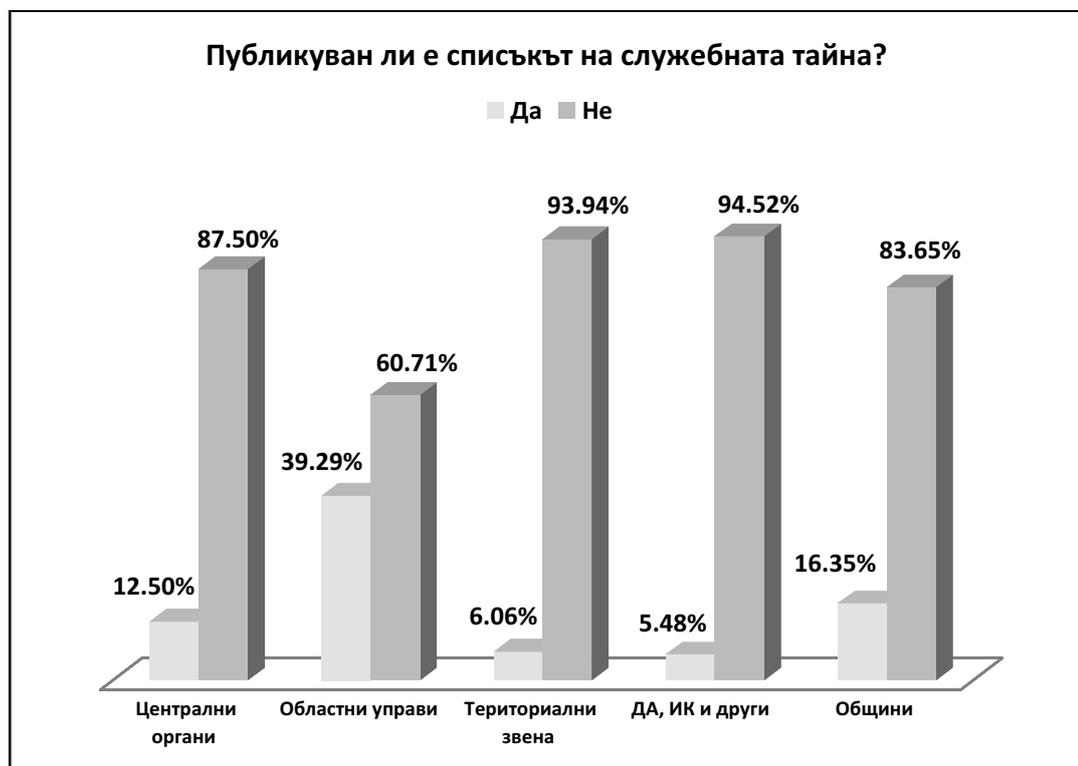
Графика 73. Списък на разсекретените документи?  
(2013 г. - по институции)



Графика 74. Списък на категориите информация „Служебна тайна“?



Графика 75. Списък на категориите информация „Служебна тайна“? (2013 г. - по институции)

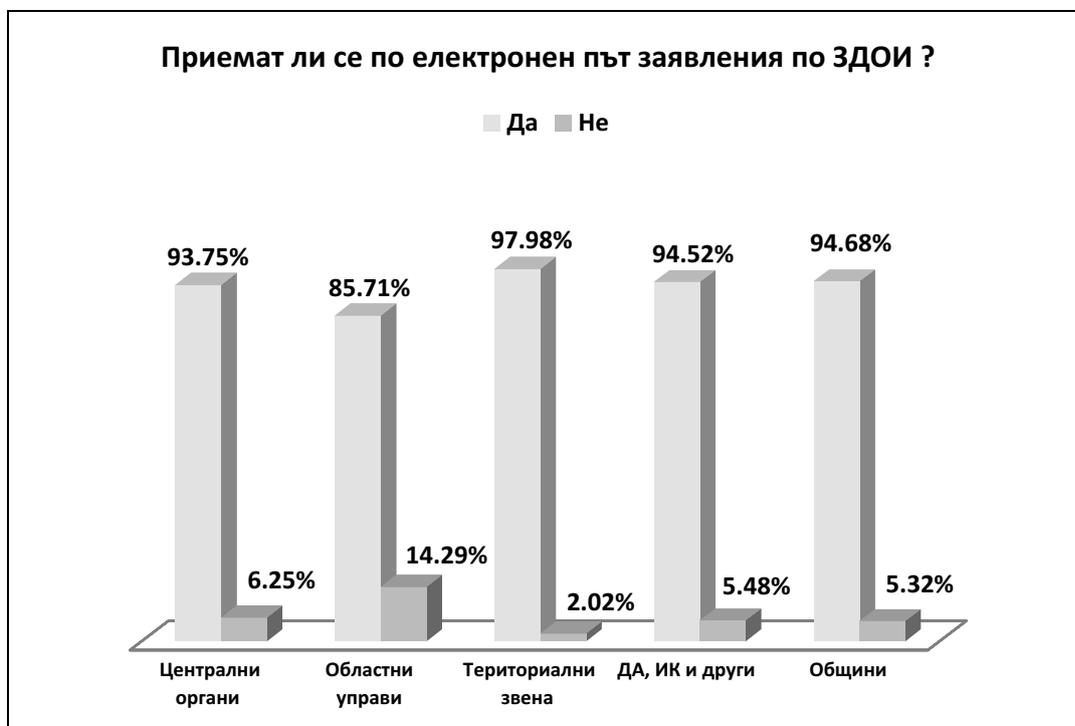


## Работа с електронни заявления

Графика 76. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път?



Графика 77. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път? (2013 г. - по институции)



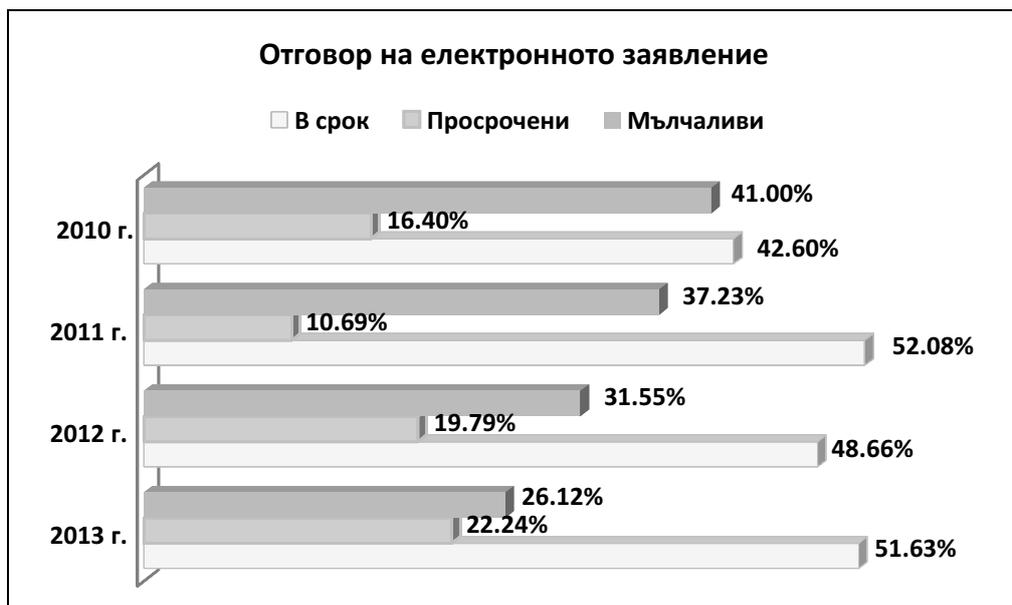
Графика 78. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път?



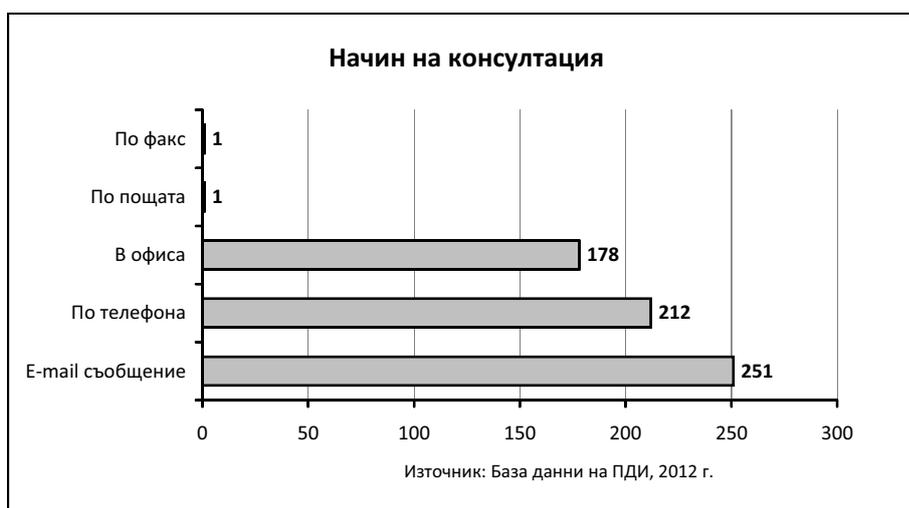
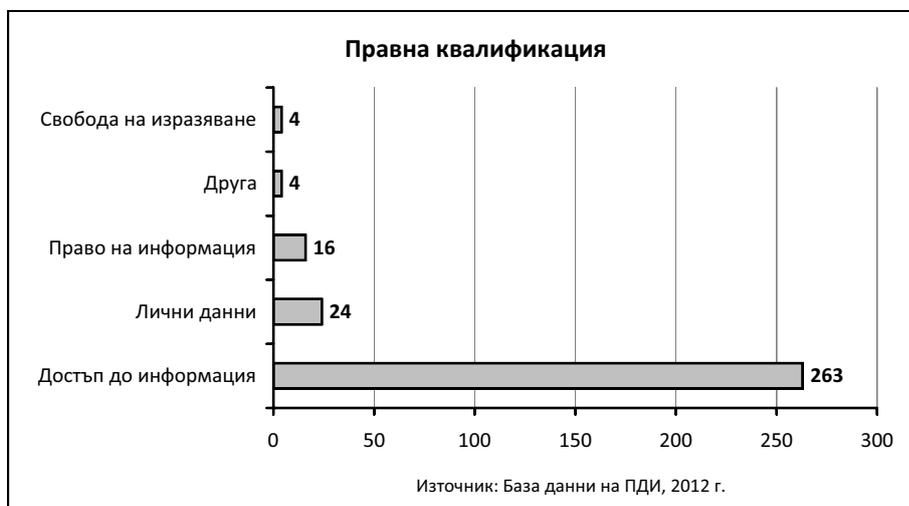
Графика 79. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път? (2013 г. - по институции)



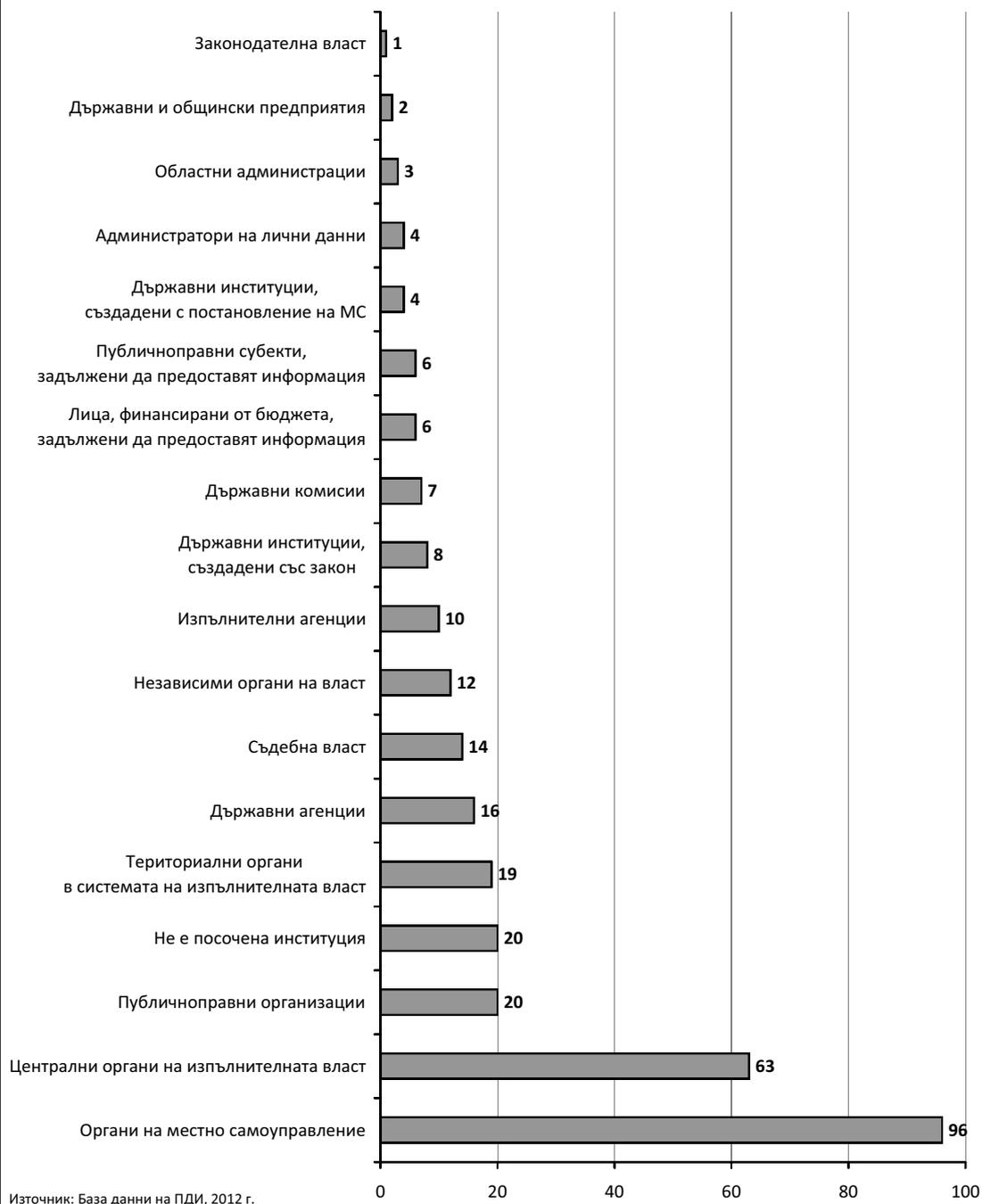
Графика 80. Отговори на електронното заявление 2010 - 2013 г.



## ПРИЛОЖЕНИЕ №2 СТАТИСТИЧЕСКА СПРАВКА ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ СЛУЧАИ



### Институции, от които е търсена информация



### Основания, на които е отказвана информация



Източник: База данни на ПДИ, 2012 г.

Данните се отнасят за общия брой постъпили случаи, свързани с достъп до информация.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3**

### **СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ**

#### **1. Сгружение за дивата природа „Балкани“ срещу Министерство на физическото възпитание и спорта**

I инстанция - а.г. № 5489/2011 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав

II инстанция - а.г. № 15594/2011 г. на ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

Със заявление от май 2011 г. Александър Дуцов (председател на УС на сгружението) иска от Министерството на физическото възпитание и спорта (МФВС) справка за всички договори (номер и дата, предмет и цена), сключени между министерството и Българската федерация по ски от 01.01.2007 г. до момента на подаване на заявлението.

#### **Отказ:**

С решение от 6 юни 2011 г. главният секретар на МФВС отказва исканата информация с мотив, че тя засяга трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ.

#### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд София-град (АССГ). В жалбата е посочено, че не е следвало министерството да търси съгласие за предоставяне на информацията от федерацията, тъй като тя не засяга правнозащитен интерес на федерацията (лични данни или търговска тайна). Посочено е още, че в случая безспорно е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията по смисъла на Закона за достъп до обществена информация.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 12 октомври 2011 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 4474 от 19.10.2011 г. състав на АССГ отхвърля жалбата като неоснователна. В решението е посочено, че исканата информация настъпва засяга интересите на федерацията и административният орган правилно е отказал предоставяне, след като липсва нейното съгласие. Посочено е още, че жалбоподателят не е доказал наличието на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията.

#### **Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано пред ВАС. Основният довод в касационната жалба е, че за част от исканата информация е налице презумпция за наличие на надделяващ

обществен интерес от предоставянето ѝ по силата на разпоредбата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ, според която до доказване на противното е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информация, която е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 17 октомври 2012 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 13492 от 29.10.2012 г. ВАС отменя решението на АССГ, както и отказа на главния секретар на МФВС и го задължава да предостави достъп до исканата информация. В мотивите си магистратите посочват, че в допълнителните разпоредби на ЗДОИ е заложена презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес от разкриване на информация за договорите, които сключват задължените по ЗДОИ субекти. Ето защо не следва заявителят да доказва наличие на надделяващ обществен интерес, а институцията следва да докаже липса на такъв. Решението е окончателно.

## **2. Димитър Димитров срещу Комисия за регулиране на съобщенията**

I инстанция - а.г. № 9865/2011 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.г. № 4051/2012 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия

#### **Заявление:**

Със заявление от май 2011 г. гражданинът Димитър Димитров иска от Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) да му предостави информация дали лицето, назначено за главен секретар, е притежавало необходимия професионален трудов стаж за заемане на тази длъжност.

#### **Отказ:**

С решение от 9 юни 2011 г. председателят на КРС отказва да предостави исканата информация. В решението е посочено, че тя не е обществена по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ, касае се за лични данни и искането попада в хипотезата на чл. 2, ал. 4 от ЗДОИ, съгласно който законът не се прилага за достъпа до лични данни. В решението е посочено още, че информацията засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ.

#### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред ВАС.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през февруари 2012 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочено,

че исканата информация не представлява лични данни, тъй като дейността на едно длъжностно лице е свързана с упражняване на публична власт, а не с личния му живот. Посочено е още, че исканата информация е директна индикация за това е ли, или не е отговаряло въпросното лице на условията да бъде назначено на длъжността главен секретар. Предоставянето на тази информация ще даде възможност на заявителя да си състави мнение по въпроса дали ръководният състав на КРС притежава необходимата професионална квалификация за качествено и ефективно изпълнение на предоставената му власт в съответната сфера на обществения живот.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 2726 от 24.02.2012 г. ВАС отменя отказа и задължава председателя на КРС да предостави исканата информация. В мотивите си съдебният състав посочва, че продължителността на професионалния трудов стаж не е свързана с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт. В този смисъл исканият достъп до обществена информация не засяга лични данни, тъй като заявителят не поставя въпроса изобщо за притежавания от главния секретар трудов стаж, а дали същият е притежавал изисквания се съгласно правилата професионален трудов стаж. Следователно не се касае за лични данни, а за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно спазват ли се от председателя на КРС правилата за назначаване на служители в комисията.

#### **Касационна жалба:**

Решението на тричленния състав на ВАС е атакувано от председателя на КРС пред петчленен състав на ВАС. В жалбата е посочено, че първоинстанционният съд не е обсъдил в мотивите на решението си факта, че лицето, заемащо длъжността главен секретар в КРС, е изразило изрично несъгласие исканата информация да бъде предоставена.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разглеждано в открито съдебно заседание на 10 май 2012 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 8572 от 14.06.2012 г. петчленен състав на ВАС оставя в сила решението на тричленния състав. В решението си магистратите посочват, че продължителността на професионалния трудов стаж е условие за заемане на определена длъжност, а и в случая се търси информация за висш държавен служител с ръководни функции. Колкото до изразеното несъгласие за предоставяне на информацията от съответния служител, съдебният състав отбелязва, че в случая същото е без правно значение и не може да обоснове отказ от предоставяне на исканата информация. Решението е окончателно.

### **3. Павлина Живкова (в. „Банкеръ“) срещу Министерство на финансите**

I инстанция - а.г. № 6243/2011 г. на АССТ, Второ отделение, 34 състав

#### **Заявление:**

Със заявление от юни 2011 г. Павлина Живкова (в. „Банкеръ“) иска от Министерството на финансите (МФ) информация колко от напусналите парламентарни групи депутати от 41-вото Народно събрание (НС) са подали декларации във финансовото министерство за парите от държавната субсидия, които им се полагат, да бъдат превеждани на други партии, както и към кои. Иска се и информация кой независим депутат и към коя политическа партия е поискал да му се превеждат парите от държавната субсидия. Интересът на журналистката е продиктуван от обстоятелството, че няколко независими народни представители са декларирали принадлежност към политически сили, различни от тези, с които са избрани за депутати.

#### **Отказ:**

С решение от 22 юни 2011 г. директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в МФ отказва достъп до исканата информация. В отказа е посочено, че индивидуалните декларации за принадлежност на независимите депутати съдържат лични данни.

#### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред АССТ.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 1 ноември 2011 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 1442 от 19.03.2012 г. АССТ отменя отказа и задължава административния орган да предостави исканата информация. В мотивите си съдебният състав отбелязва, че самите депутати са задължени лица, тъй като става въпрос за информация за разпореждане със средства от държавния бюджет, а не за лични доходи. Обръща се внимание, че народните представители са „носител на държавната власт и в качеството им на публични фигури са приложими по-високи критерии за прозрачност и отчетност, които не са присъщи за частните лица“. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

#### **4. Дияна Бончева срещу Общинска изборителна комисия - гр. Ямбол**

I инстанция - а.г. № 483/2011 г. на Ямболски административен съд, Трети състав  
II инстанция - а.г. № 3265/2012 г. на Върховен административен съд, Пето отделение

##### **Заявление:**

Със заявление от 25 октомври 2011 г. Дияна Бончева (координатор на ПДИ за Ямбол) подава заявление до Общинската изборителна комисия (ОИК) - Ямбол, с което иска достъп до оригиналите на протоколите от секционните изборителни комисии (СИК) от проведените на 23 октомври 2011 местни избори в 103 изборителни секции на територията на Община Ямбол, както и копия на избрани протоколи след преглед.

##### **Отказ:**

В 14-дневния срок по ЗДОИ отговор не е получен.

##### **Жалба:**

Мълчаливият отказ е обжалван пред Ямболския административен съд (ЯАС).

##### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 16 декември 2011 г. На заседанието ОИК представя Решение № III по Протокол № 47 от 26.10.2012 г., с което на свое заседание комисията е взела решение за отказ от предоставяне на достъп до оригиналните протоколи на СИК. Мотивите на отказа са, че Изборният кодекс (ИК) дава право на достъп само до препис извлечения от протоколите, както и че оригиналните протоколи на СИК съдържат имената на членовете на СИК, които представляват техни защитени лични данни. Жалбоподателката заявява, че желае делото да продължи и срещу изричния отказ, с който се е запознала в съдебното заседание. Делото е обявено за решаване.

##### **Решение I инстанция:**

С Решение № 400 от 11.01.2012 г. ЯАС отхвърля жалбата като неоснователна. ЯАС намира, че законодателят е предвидил възможност за предоставяне на препис извлечение от протоколите, съобразявайки се със Закона за защита на лични данни (ЗЗЛД). В мотивите на решението е посочено, че според ЗЗЛД името безспорно е сред личните данни, а всяка от 103-те СИК се състои от отделни членове на комисии, чиито имена са изписани в оригиналите на протоколите за избор на кмет и общински съветници. В този смисъл съдът намира, че правилно и в съответствие със специалния закон - ИК, е постановено решението на ОИК.

##### **Касационна жалба:**

Решението на ЯАС е атакувано пред ВАС. В жалбата е посочено, че ИК съдържа правила за публично обявяване на препис извлечения от протоколите на СИК в сградите на районните изборителни комисии, както и право на кандидатите, застъпниците, представителите на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети и наблюдателите при поискване да получават извлечение от протоколите на СИК. Тези разпоредби на ИК обаче касаят не оригиналите на

протоколите от СИК, а единствено уреждат бърз начин за запознаване на избирателите и лицата, директно свързани с изборите, с извлеченията от протоколите на СИК. Поради това за достъп до оригиналните протоколи следва да се прилага общият рег по ЗДОИ. Посочено е и че имената на членовете на СИК не представляват защитени лични данни, защото в случая информацията е свързана с качеството им на длъжностни лица, които изпълняват служебни функции, израз на държавна власт.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 28 януари 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 1619 от 4 февруари 2013 г. състав на ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа, и задължава ОИК да предостави достъп до оригиналните протоколи. В мотивите си магистратите посочват, че имената на длъжностните лица не представляват защитени лични данни. Съгласно правилото на чл. 19, ал. 1 от ИК, членовете на избирателните комисии, в това число на секционните избирателни комисии, имат статут на длъжностни лица при изпълнение на своите функции, поради което изписването на имената им в съставяните от комисииите протоколи ги идентифицира като длъжностни лица - членове на съответния колективен орган, а не като физически лица. Съответно с предоставянето на оригиналните протоколи няма да се разкрият лични данни. На последно място съзът посочва, че разпоредбата на ИК относно публичното обявяване на препис извлечения от протоколите на СИК е неотносима към оригиналните протоколи на СИК и не може да обоснове основание за отказ за предоставяне на достъп до тях. Решението е окончателно.

### **5. Лазар Лазаров срещу Община Елин Пелин**

I инстанция - а.г. № 248/2012 г. на Административен съд София-област, Трети състав

II инстанция - а.г. № 9351/2012 г. на ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

В началото на февруари 2012 г. Лазар Лазаров (жител на с. Лесново, Община Елин Пелин) подава заявление до кмета, с което иска достъп до цялата административна преписка по одобряване на подробен устройствен план (ПУП) за отреждане на имот за разширяването на летателната площадка в с. Лесново, включително искане за преценяване необходимостта от ОВОС, оценка на управлението и контрола върху околната среда, обявена и одобрена по съответния рег карта на шума на площадката и др.

#### **Отказ:**

С решение от 16 февруари 2012 г. кметът отказва исканата информация. Отказът е с мотив, че голяма част от информацията не е създадена от общината,

представлява информация по административни преписки по одобряване на ПУП и не е обществена информация по смисъла на ЗДОИ, тъй като касае сведения, свързани с административното обслужване. Посочено е още, че достъп до подобна информация по реда на чл. 131, ал. 1 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) имат само заинтересовани лица.

#### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд София-област (АССО). В жалбата е посочено, че според ЗДОИ, за да възникне задължение за предоставяне на достъп, е достатъчно информацията да е налична без значение дали институцията е създател на тази информация, или само я съхранява. Относно мотива, че ЗУТ съдържа специални правила за достъп до подобна информация, в жалбата е отбелязано, че цитираната от кмета разпоредба от ЗУТ е неприложима към настоящия случай, тъй като същата касае друг аспект на правото на информация, а именно активното предоставяне на информация, като въвежда задължение за съответните органи да уведомяват по своя инициатива заинтересованите лица за съгласуването и одобряването на устройствени схеми и планове.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 15 май 2012 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 448 от 05.06.2012 г. АССО отменя отказа и връща преписката на кмета за ново произнасяне съобразно указанията на съда, според които ЗДОИ е приложимият закон. В мотивите си съдът посочва, че исканата информация е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като касае обществения живот в селото и се отразява върху правната сфера на всеки един негов жител. Съдът отбелязва още, че изработването на ПУП представлява процедура, свързана с издаването на административен акт, а не с административното обслужване на гражданите.

#### **Касационна жалба:**

Решението на АССО е атакувано от кмета на Община Елин Пелин пред ВАС. В касационната жалба отново са изложени доводи, че исканата информация не е обществена, за достъп до нея следва да намират приложение разпоредбите на ЗУТ, и то само по отношение на директно заинтересованите лица. Изложен е довод, че информацията представлява сбор от документи, а по реда на ЗДОИ може да се иска само описателно достъп до информация, но не и достъп до конкретни документи.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 21 ноември 2012 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 704 от 16.01.2013 г. ВАС оставя в сила решението на АССО за отмяна на отказа. В мотивите си съдебният състав намира за несъстоятелно твърдението на кмета, че исканата информация не е обществена. Според съда тази информация

е свързана с издаване и одобряване на ПУП, ОВОС и други документи, относими към отреждане на терен и построяване на „летателна площадка“ - т. е. касае се за строеж, засягащ обществения живот в село Лесново; като информацията в търсените документи ще даде възможност на жителите, включително и на заявителя, да си съставят мнение относно дейността на гържавните органи и тези на местно самоуправление. Решението е окончателно.

## **6. Мила Трифонова срещу Столична община**

Г инстанция - а.г. № 8937/2011 г. на АССТГ, Второ отделение, 22 състав

### **Заявление:**

Със заявление от 17 септември 2011 г. Мила Трифонова (жител на столицата) подава заявление до кмета на Столична община (СО), с което иска достъп до проект за реализиране на зелени площи на територията на парк „Възраждане“. Конкретно са поискани документи от преписката по издаване на решение на Столичния общински съвет (СОС) за даване на съгласие на общинско дружество да разходва средства за реализиране на зелени площи. Преписката включва доклад, становище на постоянна комисия и проект на решение. Отделно със заявлението е поискана и програмата на общината за управление и разпореждане с общински имоти през 2011 г.

### **Отказ:**

С решение от 21 септември 2011 г. секретарят на СО отказва достъп до исканата информация. В мотивите е посочено, че по отношение на доклада и преписката към него е налице ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, свързано с подготвителната информация, която няма самостоятелно значение. За останалата информация е посочено, че тя не попада в обхвата на ЗДОИ. На последно място в отказа е посочено, че всички програми и стратегии на СО са публикувани в интернет страницата на общината.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред АССТГ. В жалбата е посочено, че когато със заявлението са отправени няколко искания за предоставяне на информация, то в решението за отказ следва да бъдат изложени мотиви по всяко от отделните искания, а това не е направено. Посочено е, че не може да се отказва достъп до всички документи от преписката на основание подготвителна информация, която няма самостоятелно значение, тъй като докладът съдържа не само мнения и препоръки от страна на комисията, адресирани до СОС, но и определени констатации. Тези констатации имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение към определен момент и не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи СОС при издаването на актовете му, и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. На последно място в жалбата е посочено, че на страницата на СО е публикувана единствено Стратегия за управление на общинската собственост на Столична община за периода 2009 - 2011 г., но не и конкретна програма за 2011 г.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито заседание на 6 януари 2013 г. и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 940 от 22.02.2012 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на секретаря на СО за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуването на закона. В мотивите си съдът посочва, че секретарят на СО не е изложил фактически и правни основания защо отказва да предостави информация по всяко от исканията в заявлението. В тази връзка съдът отбелязва, че липсата на мотиви в административния акт с фактически основания лишава съда от възможността да прецени дали актът е издаден в съответствие с целта на закона и при неговото правилно приложение, поради което дори и само на това основание обжалваният административен акт се явява незаконосъобразен. За ограничението за подготвителните документи съдът приема, че то е приложимо само ако има издаден краен акт от административния орган, тъй като в тези случаи обществото може да си набави информация от него. Съдът посочва, че не може да се отказва достъп до цял доклад на основание подготвителни документи, тъй като освен мнения и препоръки той съдържа и констатации с напълно самостоятелно значение, тъй като отразяват съществуващото положение към определен момент и не подлежат на промяна. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

## **7. Иван Атанасов (Сакарнюз) срещу Община Харманли**

I инстанция - а.г. № 778/2011 г. на Административен съд - Хасково

II инстанция - а.г. № 3435/2012 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

В началото на септември 2011 г. Иван Атанасов (журналист от Сакар нюз) подава заявление до кмета на Община Харманли, с което иска достъп до одитен доклад и заключение от извършена проверка от Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) в Община Харманли.

### **Отказ:**

С решение от 14 септември 2011 г. кметът отказва исканата информация. В отказа е посочено, че одитният доклад следва да бъде поискан от АДФИ, тъй като това е институцията, създател на тази информация. Изложен е довод, че информацията попада в обхвата на ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, което е приложимо по отношение на информация, която съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд - Хасково (АСХ). В жалбата е посочено, че ЗДОИ изобщо не въвежда изискване само съзателят на определена информация да разрешава достъп до нея. Съгласно разпоредбите на ЗДОИ всеки орган,

който разполага с исканата информация (създава или съхранява), е длъжен да я предостави при поискване. Колкото до посоченото от кмета основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, в жалбата е отбелязано, че същото е неприложимо, тъй като докладът и заключението от извършена проверка не представляват нито мнения, нито позиции, нито сведения, свързани с предстоящи преговори по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 29 ноември 2011 г. и е отложено поради нередовно призоваване на кмета на общината. Впоследствие делото е разгледано в две открити съдебни заседания - на 9 декември 2011 г. и на 17 януари 2012 г., и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 17 от 30.01.2012 г. АСХ отменя отказа на кмета и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдът отбелязва, че неясните, неконкретни и противоречиви по смисъл мотиви в отказа на кмета се приравняват на липса на мотиви. Цитираната от кмета разпоредба на чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ е неприложима към исканата информация, тъй като докладът от одита очевидно не съдържа мнения и позиции във връзка с водени от органа преговори, нито е подготвен от неговата администрация. Изложени са доводи, че ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, свързано с подготвителните документи, също не може да намери приложение в случая. На последно място съдът отбелязва, че твърденията, че жалбоподателят може да изиска посочената информация от АДФИ, тъй като документът бил издаден от агенцията, са неоснователни, защото дори докладът да е бил създаден от друг орган, Община Харманли има на разположение доклада. При положение че повече от задължените субекти по ЗДОИ разполагат със сведения от определен вид, няма пречка да бъде направено искане пред който и да е от тях.

#### **Касационна жалба:**

Решението на АСХ е атакувано от кмета на Харманли пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че в конкретния случай по повод исканата информация се водят множество съдебни производства, които не са приключили към момента на постановяване на отказа и към настоящия момент. Освен това исканата информация касае интересите на трети лица - участници в процедури по Закона за обществените поръчки и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, като предоставяне на данни за тях би накърнило сериозно интересите им.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 23 януари 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 1364 от 29.01.2013 г. ВАС остава в сила решението на първата инстанция за отмяна на отказа. В мотивите си съдебният състав отбелязва, че опитът на кмета да се „допише“ обжалваният акт чрез излагане на мотиви в

касационната жалба е недопустим. За да може да се извърши ефективен съдебен контрол за законосъобразността му, актът трябва да съдържа изчерпателни мотиви, включително конкретните фактически и правни основания, мотивирали органа за издаването му. По въпроса за незаконосъобразността на обжалваното решение на кмета ВАС споделя изцяло мотивите на АСХ и не счита за необходимо да ги преповтаря. Решението е окончателно.

## **8. Иван Петров срещу Българско национално радио**

I инстанция - а.г. № 3075/2010 г. на АССТ, Второ отделение, 25 състав

II инстанция - а.г. № 16146/2010 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 13 октомври 2009 г. Иван Петров (жител на столицата) подава заявление до генералния директор на Българското национално радио (БНР), с което иска достъп до следната информация за притежаваните от радиото автомобили (пътни превозни средства - ППС):

1. Колко ППС притежава БНР - София, в наличност в момента;
2. Какви марки и модели са притежаваните от БНР - София, в момента ППС;
3. С какви държавни и контролни номера са притежаваните от БНР - София, в момента ППС;
4. Колко ППС е притежавало БНР - София, в предишната 2008 г.;
5. Къде са паркирани и не пречат ли част от тях на гражданите по тротоара на бул. „Драган Цанков“ - пред сградата на БНР - София.

### **Отказ:**

С решение от 22 октомври 2009 г. генералният директор на БНР отказва да предостави исканата информация. Мотивите за отказа са, че обществена информация за средствата за масова информация е само тази по чл. 18 от ЗДОИ. Посочено е още, че действително БНР е публичноправен субект, но в случая следва да намерят приложение специалните разпоредби за средствата за масова информация. Посочено е най-общо, че поисканата информация не е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. В отказа е посочено също, че тази информация е оперативна и няма самостоятелен характер (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Накрая е отбелязано, че информацията по въпрос № 3 от заявлението касае сигурността на притежаваните от БНР превозни средства и на служителите на БНР, както и че информацията по въпрос № 5 пак най-общо не е обществена.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред АССТ. В жалбата е посочено, че исканата информация е обществена, тъй като предоставянето ѝ безспорно ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на БНР, свързана с разходването на бюджетни средства и притежаваното имущество. По въпроса за приложимостта на ограничението за подготвителните документи

спрямо исканата информация в жалбата е отбелязано, че видно от характера и съдържанието на поисканата информация тя няма оперативен характер или точно не е свързана с оперативната подготовка на актове на съответния субект, каквото е точното основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В жалбата се изтъква, че е неясно по какъв начин предоставянето на информация за регистрационните номера на притежаваните от радиото автомобили ще застраши сигурността на автомобилите или на служители на БНР. Още повече че много от тях са ясно разпознаваеми по улиците, тъй като са обозначени със съответните надписи и стикери.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито заседание на 20 септември 2010 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 3209 от 20.10.2010 г. АССГ отменя отказа в частта за броя, марките и моделите на притежаваните от БНР автомобили (т. 1, 2 и 4 от заявлението) и го намира за основателен относно регистрационните номера и паркирането на автомобилите. В мотивите си съгът посочва, че информацията за броя, марките и моделите на притежаваните от БНР автомобили е обществена, тъй като е свързана с дейността на БНР като национален доставчик на радиоуслуги. От тази информация заявителят би могъл да си състави собствено мнение за дейността на БНР, още повече че се касае за имуществено, придобито със средства от държавния бюджет. Относно информацията за номерата и паркирането на автомобилите съгът посочва, че тази информация не е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като от запознаването с нея заявителят не би могъл да си състави каквото и да е мнение за дейността на задължения субект.

#### **Касационна жалба:**

Решението е атакувано от генералния директор на БНР пред ВАС. В жалбата са повторени аргументите от отказа, че исканата информация в съвкупност не е обществена по смисъла на ЗДОИ и БНР не дължи предоставянето ѝ.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 24 октомври 2011 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 170 от 05.01.2012 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция за частична отмяна на отказа. В мотивите си магистратите отбелязват, че правилно и в съответствие с материалноправните норми административният съд е приел, че с информацията, която следва да бъде предоставена с новото произнасяне от генералния директор на БНР, заявителят ще си състави собствено мнение за дейността на БНР, свързана с конкретното имущество. Решението е окончателно.

## **9. Петьо Блъсков срещу Агенция „Митници“**

I инстанция - а.г. № 9957/2011 г. на АССТ, Второ отделение, 29 състав

II инстанция - а.г. № 7650/2012 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

Със заявление от 15 септември 2011 г. Петьо Блъсков (в. „Република“) иска от директора на Агенция „Митници“ информация има ли групи акцизни митнически складове, освен тези на „Лукойл България“, на които не са монтирани измервателни уреди съгласно Наредба № 3 за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки; на кои фирми са тези складове; списък на фирмите и брой на точките без монтирани измервателни уреди.

### **Отказ:**

С решение от 12 октомври 2011 г. директорът на агенцията отказва предоставяне на информация с мотив, че тя засяга интересите на трети лица (собствениците на въпросните складове) и липсва тяхното съгласие за предоставянето ѝ.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред АССТ. В жалбата е посочено, че това дали складовете на дадена фирма отговарят на нормативните изисквания, или не, е информация, създавана и съхранявана от държавните институции, не от фирмите. На следващо място нейната публичност не води до нелоялна конкуренция, защото не съществува конкуренция в сферата на изпълнението на закона - то е задължително за всички. Следователно неправилно е приложен чл. 31 от ЗДОИ и е искано становище от трети лица. Изтъква се, че не е отчетен надделяващият обществен интерес, тъй като случаят е с национална известност и е предмет на обществен дебат, а предоставянето на този вид информация ще допринесе за по-ефективното спазване на закона.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 7 март 2013 г. и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 1885 от 6 април 2012 г. АССТ отменя отказа и връща преписката на Агенция „Митници“ за ново произнасяне с указания по тълкуване и прилагане на закона. Според съда характерът на исканата в случая обществена информация изключва приложимостта на посоченото основание за отказ. В решението се посочва, че тълкуването на разпоредбите на закона налага извода за ограничително тълкуване на основанията за отказ. Това се отнася и до хипотезата на засягане интереси на трети лица и липса на тяхното съгласие, като в случаите на надделяващ обществен интерес достъпът не може да бъде отказан. Според съдебния състав исканата информация пряко се отнася до прозрачността и отчетността на Агенция „Митници“, поради което е налице надделяващ обществен интерес за предоставянето ѝ.

**Касационна жалба:**

Решението на АССТГ е обжалвано от Агенция „Митници“ пред ВАС. В касационната жалба отново е посочено, че информацията засяга интересите на трети лица и при липсата на съгласието им не следва да бъде предоставена.

**Развитие пред II инстанция:**

Предстои разглеждане на делото в открито съдебно заседание на 3 април 2013 г.

**10. Юрий Иванов срещу Министерство на регионалното развитие и благоустройството**

I инстанция - а.г. № 267/2011 г. на ВАС, Пето отделение

**Заявление:**

Със заявление от 5 октомври 2011 г. Юрий Иванов (Сдружение „Обществен барометър“ - Сливен) иска от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) да му бъде предоставен доклад от извършена проверка от инспектората на МРРБ за дейността на „ВиК“ ООД - Сливен, за периода 2005 - 2010 г. във връзка с постъпил сигнал за нарушения при провеждането на обществени поръчки за доставка на водомери.

**Отказ:**

В установения по закон 14-дневен срок не е получен отговор на заявлението.

**Жалба:**

Мълчаливият отказ е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че изискванията на закона относно писмената форма на акта, с който се отказва или предоставя информация, не са спазени, което е нарушение на процесуалния закон.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 21 ноември 2011 г. и е обявено за решаване.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 702 от 13.01.2012 г. ВАС отменя мълчаливия отказ и връща преписката на МРРБ за изрично произнасяне по подаденото заявление. В мотивите си съдебният състав посочва, че както ВАС многократно се произнася в своите съдебни актове, мълчалив отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което същият само на това основание подлежи на отмяна. Настоящият съдебен състав счита, че в случая липсват основания за отклоняване от тази константна съдебна практика. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.



**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ 2012**

**Доклад**

**Българска  
Първо издание**

**Авторски колектив**

г-р Гергана Жулева  
Александър Кашъмов  
Дарина Палова  
Кирил Терзийски  
Фани Давидова

**Редактор**

Николай Нинов

**Коректор**

Катя Найденова

**Дизайн и предпечат**

Веселин Комарски

**Печат**

Агенция Дейта ООД  
тел: (02) 920 00 57

**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@air-bg.org  
www.air-bg.org



