



# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ  
СОФИЯ, 2020

**СЪСТОЯНИЕТО  
НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ**

**ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ  
СОФИЯ, 2020**

Този доклад се издава в рамките на проект Форум „Достъп до информация“, изпълняван с финансовата подкрепа на [Фонд Активни граждани България](#) по финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от [Фондация Програма Достъп до Информация](#) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.



ФОНД АКТИВНИ ГРАЖДАНИ БЪЛГАРИЯ



ФОНДАЦИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

## Състоянието на достъпа до информация в България 2019 Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2020

© Авторски колектив:

г-р Гургана Жулева  
Александър Кашъмов  
Кирил Терзийски  
Стефан Ангелов

© Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1314-0515 (online)

## СЪДЪРЖАНИЕ

Увод . . . . .	5
Препоръки . . . . .	7
Законодателство относно достъпа до информация . . . . .	10
Активно публикуване	
Резултати от оценката на активната прозрачност 2020 г. . . . .	28
Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет 2020 г. . . . .	36
Получени и неполучени отговори на електронни заявления 2020 г. . . . .	44
Достъп до информация и прозрачност в условията на криза . . . . .	49
Правна помощ . . . . .	56
Съдебни дела . . . . .	61

### Приложения

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

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

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

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

[Приложение 5](#) – ОБЩИНИТЕ

[Приложение 6](#) – Търсена информация

[Приложение 7](#) – Съдебни дела – анотации



## УВОД

Пред вас е годишният доклад за състоянието на достъпа до информация в България през 2019 г.

Анализите и изводите в доклада са свързани с дейностите на Програма Достъп до информация.

Една от водещите дейности на организацията е застъпничеството за добро, последователно регулиране на правото на достъп до информация и неговите ограничения в съответствие с развиващите се стандарти в тази област в рамките на Европейския съюз и Съвета на Европа. Това е съдържанието на първата част от доклада за 2019 г. В нея се систематизират и анализират участията на екипа в дебатите, становищата по законодателни инициативи през 2019 г. Автор на тази част е ръководителят на правния екип на ПДИ Александър Кашъмов.

Прилагането на разпоредбите на ЗДОИ относно активното публикуване на информация от органите на власт вече 10 години се измерва чрез специализирано проучване на интернет страниците на задължените по ЗДОИ субекти. Проучването се извършва от екипа на ПДИ в първите месеци на годината, така че резултатите показват проблемите и развитията в тази област. Анализите на резултатите са втората основна част от този доклад.

Членовете на екипа провели проучването през 2020 г. са: Агрияна Иванова, Гергана Жулева, Диана Банчева, Кирил Терзийски, Николай Н. Нинов, Ралица Казарска и Стефан Ангелов.

В доклада се анализират резултатите, свързани с развитието на секциите „Достъп до информация“ от Гергана Жулева, развитията по отношение на бюджетната, финансова прозрачност и интегритет от Стефан Ангелов и отговорите на заявленията, подадени в хода на проучването от Кирил Терзийски.

Особеното на доклада през 2020 г. е, че той се подготвяше в условията на извънредното положение, обявено от Народното събрание на 13 март 2020 г. Ето защо в доклада сме включили анализа на активната прозрачност във връзка с коронавируса. Автор на този анализ е Александър Кашъмов.

Друга основна дейност на ПДИ е предоставянето на правна помощ и представителство в съда по случаи, в които заявителите имат проблеми с получаването на искана от тях информация. Авторът на тази част от доклада е Кирил Терзийски. Характерното за случаите, които постъпват за правна помощ, търсената информация и институциите, от които се търси информация, е разгледано в доклада.

За пълнотата на картината за състоянието на достъп до информация е включен и анализ на съдебната практика през годината. Разбира се, някои от казусите, достигнали до съда, започват преди година. Но е изключително важно да се проследят решенията на съда от значение за практиката по прилагане на ЗДОИ проблемни казуси.

Надяваме се, че изводите и препоръките от този доклад ще бъдат полезни на всички, които упражняват правото си на достъп до информация, на законодателите и на тези, които прилагат законодателството на достъп до информация.

Историята, разказана в тези доклади, които ПДИ подготвя и издава от приемането на ЗДОИ в България през лятото на 2000 година, показва трудния път, изминат в утвърждаването на правото на информация.

Гургана Жулева

## ПРЕПОРЪКИ

### Препоръки по отношение за законодателството

- Народното събрание да предприеме стъпки за осигуряване на реална прозрачност в законодателния процес, включително чрез промяна в правилника за организацията и дейността му. Законопроектите да бъдат винаги придружени от анализ за необходимостта от [нова] регламентация, да бъдат публикувани в удобен за работа формат, подлагани на задължителното обществено обсъждане, актуални спрямо етапа на текущата законодателна процедура;
- Правителството да предприеме стъпки за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205);
- Да бъде въведена по законодателен път забрана да бъде обявявана за защитена от закон тайна информация, която разкрива нарушения, престъпления, корупция;
- Да бъде въведено задължение институциите да публикуват в интернет страниците си и консолидирани версии на издадените от тях изменени и допълнени нормативни или общи административни актове;
- Да се изготвят и публикуват на интернет страниците заедно с основните документи и кратки обяснителни документи на достъпен за обикновения гражданин нетехнически език, по възможност използващи и визуални представяния (графики, таблици, и т.н. достъпни визуализации), на основните бюджетни документи на институцията – годишния (проект на) бюджет, годишния финансов отчет и проектите на решенията за поемане на дълг;
- В годишния отчет по ЗДОИ на институциите да се включва статистика относно заведените дела по ЗДОИ и данни за съдебните актове, постановени по тях;
- Да бъде определен орган, който да задава общите модели и да подпомага органите в следването на модели при публикуването на информация и работа с електронните заявления що се отнася до достъпа до информация.

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

- Да бъдат предприети мерки за осигуряване на точен баланс между правото на достъп до обществена информация и правото на защита на личните данни при разглеждането на заявления от администрацията, така че да се запази равностойността на двете основни права;
- Да бъдат предприети мерки за осигуряване на точен баланс между правото на достъп до обществена информация и защитата на търговската тайна при разглеждането на заявления от администрацията. Правото на информация следва да се разглежда в тези случаи като принцип, а ограничаването му – като изключение, чието прилагане не следва да накърнява приоритетите на откритост, прозрачност и отчетност на държавните органи и администрации пред гражданите.

## Препоръки по отношение на задълженията за публикуване

- Секциите „Достъп до информация“ да се поддържат според изискванията на ЗДОИ, така че да изпълняват основната си функция – да улесняват търсещите информация;
- Въпреки че регистрацията на заявлението е задължителна и 69% от администрациите се самоотчитат, че имат електронни регистри на заявленията<sup>1</sup>, данните от нашето проучване показват, че само в 50 от 562 институции е създадена система за уведомяване на заявителя за регистрацията на електронното заявление. Уведомяването на заявителя за регистрацията на електронно подаденото заявление е особено важно за успешната работа и с Платформата за достъп до информация. Заявителят трябва да бъде сигурен, че подаденото заявление е получено и регистрирано.

Системата за регистрацията на електронните заявления следва да включва следните функционалности:

- ❖ посочване на действащ електронен адрес, на който да се изпращат заявленията в разяснителната информация в секция „Достъп до информация“;
- ❖ задължителна регистрацията на електронните заявления;
- ❖ уведомяване на заявителя за датата на регистрацията на заявлението;

<sup>1</sup> [http://www.aip-bg.org/legislation/Данни\\_от\\_правителствените\\_доклаги/201753](http://www.aip-bg.org/legislation/Данни_от_правителствените_доклаги/201753)

- ❖ изпращане на решението за предоставяне и предоставената информация на посочения от заявителя електронен адрес;
  - ❖ изпращане на решение за отказ на пощенски адрес, посочен от заявителя.
- 
- Да се уеднакви моделът на интернет страниците. В голяма част от тях е публикувана търсената информация, но публикуването е формално и несъобразено с потребителя.
  - Да се актуализират Вътрешните правила по ЗДОИ. Макар 84% от институциите да са приели и публикували вътрешни правила, само 65% от тях са актуализирали своите вътрешни правила в съответствие с последните промени в закона.

## ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

През 2019 г. не бяха предприети съществени изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация. Влязоха в сила измененията в закона от 2018 г., свързани със защитата на правото на достъп до информация по съдебен ред. ЗДОИ бе изменен през годината във връзка с промените в Закона за защита на личните данни.

Продължиха усилията за развиване на активната прозрачност на институциите в системата на изпълнителната власт. Те бяха най-вече в посока на попълване на портала „Отворени данни“ с нови регистри. Тази дейност се свързваше най-вече с инициативата Партньорство за Открито управление.

Пред предизвикателство бе поставен балансът между правото на достъп до обществена информация, от една страна, и ограниченията, гарантирани детайлно с двата свързани закона – Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация, приети през 2002 г. Това стана поради законодателни инициативи, предприети през годината.

С нова острота бе поставен въпросът за баланса между свободата на словото и правото да се разпространява информация за журналистически цели, от една страна, и защитата на личните данни, от друга страна. Проблемът бе заложен в текста на внесения през 2018 г. от Министерския съвет законопроект. След приемането на измененията и допълненията в Закона за защита на личните данни от парламента през 2019 г. бе сезиран Конституционният съд, който се произнесе с решение през ноември, обявявайки за противоконституционна разпоредбата, която се отнасяше до съотношението между двете основни права.

Балансът между правото на достъп до обществена информация и защитата на класифицираната информация, свързана с държавната и служебната тайна, бе също изведен като акцент по повод законодателни промени, подготвени в летните месеци на 2019 г.

И през 2019 правителството не предприе стъпки за подписание на Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа.

## Закон за достъп до обществена информация

В началото на 2019 г. влязоха в сила измененията и допълненията в ЗДОИ от 2018 г., свързани със съдебната защита на правото на достъп до информация. С промените бе въведена едноинстанционна съдебна процедура по разглеждане на жалбите срещу решения за отказ и за предоставяне на достъп до обществена информация, като бе премахнато съществуващото до момента от 2000 г. в продължение на 18 години касационно обжалване.<sup>2</sup> Съответно голямата част от делата се образуват пред административните съдилища, а Върховният административен съд ще разглежда като редовна съдебна инстанция такива спорове само по изключение.

С измененията и допълненията в Административнопроцесуалния кодекс, приети през 2018 г., бе променена и местната подсъдност. Делата, образувани по жалби от гражданите и юридическите лица, се разглеждат вече от административните съдилища в съдебните райони, където са постоянният адрес или седалището им, а не по седалището на административния орган, отказал достъп до исканата информация или издал решение за предоставянето ѝ. Това води до някои странни за страничен наблюдател правни конструкции, като оспорване на откази на Министерския съвет или министерствата пред административните съдилища в страната, като делото се разглежда от административен съдия в едноличен състав. Това се дължи на обстоятелството, че в повечето случаи правомощието да се решава по заявления по ЗДОИ е предоставено от съответните органи на власт на служителите в институциите. Това обстоятелство предопределя разглеждането на делата от административните съдилища по местожителството или седалището на жалбоподателя. Промяната в броя на съдебните инстанции, които разглеждат жалбите, доведе до забързване на процедурите. Разглеждането на едно дело по жалба срещу решение по ЗДОИ за предоставяне или отказ на информация вече трае няколко месеца, вместо досегашната 1-1 ½ година. Когато компетентният съд е Административен съд - София град, делото може да се разгледа в период от 4-8 месеца, докато в останалите случаи то може да бъде решено и за 2-3 месеца. Това се дължи на различната степен на натовареност на съдилищата.

От друга страна, по отношение на всички висящи към 1 януари 2019 г. пред съдилищата спорове по ЗДОИ, Върховният административен съд прие, че е изключен касационният контрол и приключват с окончателно решение на първата съдебна инстанция. По този начин неясната разпоредба в АПК<sup>3</sup>, която можеше да бъде изтълкувана по различни начини, бе прието, че въввежда

<sup>2</sup> Изм. и доп. на чл.40, ал.3 (нова), обн. ДВ бр. 77 от 2018 г.

<sup>3</sup> Разпоредбата на § 149, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на АПК (ДВ бр. 77/2018 г., в сила от 01.01.2019 г.

незабавно действие на промените по отношение на всички висящи спорове<sup>4</sup>. Изключение не бе допуснато дори по дела, в които касационната жалба бе подадена през 2018 г., но поради това, че самият ВАС не е образувал дело, са образувани след 1 януари 2019 г. Единствените дела, които бяха разглеждани от ВАС като касационна инстанция бяха тези, които са образувани пред тази инстанция преди 1 януари 2019 г.

## **Баланс между правото на всеки да търси, получава и разпространява информация и защитата на личните данни**

Въпросът за баланса между правото на достъп до обществена информация, както и в по-широк спектър свободата на изразяване и правото да се получава и разпространява информация, от една страна, и защитата на личните данни на гражданите, от друга, се поставя в продължение на много години както на законодателно ниво, така и в аспекта на съдебната практика. Още преди приемането на ЗДОИ, в своето Решение № 7 от 1996 г. Конституционният съд излага становище, че макар правото на свободно изразяване на мнение и правото на всеки да търси, получава и разпространява информация да подлежат на ограничаване с цел защитата на правата на другите, то това „не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи“<sup>5</sup>. В по-късно решение по въпроса за степента на защитата на личните данни на тези категории лица Конституционният съд прие, че „е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани“<sup>6</sup>.

В първоначалната редакция на ЗДОИ бе използван терминът „лична информация“, за да бъде определен обхватът на онази информация, отнасяща се до физическите лица и тяхната лична сфера, достъпът до която не следва да бъде свободен<sup>7</sup>. Терминът „лични данни“ бе въведен в началото на 2002 г. с приемането на Закона за защита на личните данни, когато съответно беше заменен и изразът „лична информация“, използван дотогава в ЗДОИ.<sup>8</sup> В Закона за защита на личните данни в редакцията от 2002 г. бе направен опит за определяне на съотношението между защитата на личните данни и правото на достъп до обществена информация. На първо място, в определението

<sup>4</sup> Вж. напр. Определение № 11432/25.07.2019 г. по а.г.№2096/2019 г. на ВАС, V о. с особено мнение на председателя на състава, оставено в сила с Определение № 15763/20.11.2019 г. по а.г. № 12345/2019 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>5</sup> Вж. [Решение](#) № 7 от 4 юни 1996 г. на Конституционния съд по к.г. № 1/1996 г.

<sup>6</sup> Вж. [Решение](#) № 4 от 26 март 2012 г. на Конституционния съд по к.г. № 14/2011 г. По делото бе представено и [становище](#) на ПДИ.

<sup>7</sup> Вж. разпоредбите на чл.2, ал.3 и § 1, т.2 от ЗДОИ, в редакцията обн. ДВ. бр.55 от 7 Юли 2000 г.

<sup>8</sup> Вж. ДВ, бр.1 от 4 Януари 2020 г.

на понятието „лични данни“ бе включена наред с други категории и т.нар. „обществена идентичност“ на физическите лица<sup>9</sup>, както и данните им, свързани с изпълнението на функции на държавен орган и с участието им в управлението на граждански дружества или органите на юридически лица.<sup>10</sup> По този начин балансът бе силно наклонен в посока защита на личните данни за сметка на достъпа до обществена информация, в нарушение на приетото през 1996 г. тълкуване от Конституционния съд и на международните стандарти в тази област.<sup>11</sup> В края на 2005 г. ЗЗЛД бе изменен и допълнен, като информацията, свързана с „обществената идентичност“, функциите на публичната власт, корпоративния и неправителствения сектор, бе изключена от обхвата на понятието „лични данни“. Бе въведена изрично чрез закона разпоредбата на чл. 9 от Директива 95/46/ЕО (отм.), която предвиждаше изрично изключения от определени изисквания, свързани със защитата на личните данни при тяхната обработка, когато данните се обработват само за журналистически цели, художественото или литературното изразяване, ако е необходимо да бъде балансирано правото на защита на личната сфера със свободата на изразяване. Дори при попълването на тази празнота в нашето законодателство през 2005 г. текстът на директивата не бе отразен точно, тъй като нормата от ЗЗЛД предвиждаше допустимост на обработването за журналистическа дейност, литературно и художествено изразяване „доколкото това обработване не нарушава правото на личен живот на лицето, за което се отнасят данните“. Разликата е, че във формулировката на разпоредбата от ЗЗЛД не се съдържа баланс, а формално разграничаване между сферите на журналистическото изразяване и личния живот. Така при един буквален прочит на нормата излизаше, че журналистиката и литературата нямат никакво право да се отнасят при каквито и да е обстоятелства до факти от нечий личен живот. В периода 2005-2019 г. и санкциите за неправомерно обработване на лични данни бяха прекалено високо определени в своя минимум. Това доведе до негативна за свободата на медиите практика на Комисията за защита на личните данни – налагане на санкция за нарушение, извършено чрез публикуване на информация в печата „около минимума“, в размер на 11 000 лв.

През 2018 г. бе изготвен и обявен за обществено обсъждане проект за изменение и допълнение на ЗЗЛД, изготвен във връзка с прилагането на Общия регламент за защита на данните. В хода на общественото обсъждане от страна на ПДИ бяха припомнени проблемите с баланса между конкуриращи-

<sup>9</sup> Това очевидно бе продукт на неправилен превод на употребения в Директива 95/46/ЕО израз „social identity“.

<sup>10</sup> Чл.2, ал.1 и ал.2 от ЗЗЛД, обн. ДВ бр.1 от 4 Януари 2020 г.

<sup>11</sup> Този баланс е развит най-вече в практиката на Европейския съд по правата на човека по чл. 8 и чл.10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

те се права, възникнали в рамките на изминалите 16 години. В резултат на изразеното становище бе предложен текст на проекта на закон, с който съществено се занижават минималните размери на административните санкции. Това разрешение даде възможност КЗЛД да започне прилагане на много по-гъвкав подход в случаите, в които е констатирано нарушение на защитата на личните данни при конкретна медийна публикация, когато не е налице сериозно засягане на правото и злоумисъл.<sup>12</sup>

Остана обаче положението в предлаганите изменения на ЗЗЛД, при което се предвиждаше въпросът дали личните данни са били обработвани за целите на журналистическото изразяване чрез предаване, разпространяване или по друг начин, да бъде преценяван на основата на конкретни, формулирани в закона критерии. Действително, този път в текста на разпоредбата бе включено изрично понятието „баланс“, но оставаше рискът от едностранчивото ѝ тълкуване и прилагане поради това, че защитата на личните данни се приемаше за налична по презумпция, а оповестяването на такива данни при упражняване на свободата на словото (за целите на журналистическото изразяване), се допускаше само по изключение, при обосноваване на една от 10-те хипотези, предписани в закона. Въпреки изразените критики и опасения в становища на няколко неправителствени организации, през февруари 2019 г. Народното събрание прие спорните текстове. Последната задълбочена и разгорещена [дискусия](#) бе проведена преди второ четене на ЗИД на ЗЗЛД във водещата комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, където измежду присъстващите народни представители и заинтересовани организации единствено ПДИ отстояваше критична [позиция](#). Народните представители останаха на становището си за приемане на спорната норма, въпреки че председателят на комисията Цветан Цветанов изрично настоя членовете на работната група, депутати от различни политически сили и представители на асоциации да останат и да продължат дебата до постигане на съгласие. След приемането на текстовете на второ четене в пленарна зала президентът наложи [вето](#) с мотиви, сходни с изложените в публичния дебат аргументи на ПДИ. То обаче бе преодоляно от парламента.

Още по време на дебатите, свързани с текстовете на ЗИД на ЗЗЛД, Комисията за защита на личните данни даде ясен знак, че ще прилага прецизно и с внимание деликатния баланс между конкуриращите се права, независи-

<sup>12</sup> Това гъвкаво прилагане започна още преди влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛД, вероятно поради вземане предвид на изразените в хода на общественото обсъждане становища. Така например, с Решение № ППН-01-53/2017 г. от 01.06.2018 г. бе наложена на медия имуществена санкция в размер много под определения тогава в закона минимум от 10 000 лв.

мо от повдигнатите въпроси относно формулировката на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД.<sup>13</sup> След обнародването и влизането в сила на закона, група народни представители отправиха [искане](#) до Конституционния съд за обявяване на тази разпоредба за противоконституционна, като се позоваха и на доводите, изложени в становищата на ПДИ от [2018 г.](#) и [2019 г.](#) Тази инициатива доведе до произнасяне на [Решение](#) от Конституционния съд, с което чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД бе обявен за противоречащ на Конституцията. Сред представените по конституционното дело становища, подкрепящи искането за обявяване на противоконституционност<sup>14</sup>, бе и това на [ПДИ](#). То е резюмирано в решението на Конституционния съд по следния начин:

„Позовавайки се на практика на Конституционния съд и възприетите в редица решения на ЕСПЧ критерии за баланс между свободата на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация и защитата на личния живот, ПДИ изразява виждането, че ... с критериите в чл. 25з, ал. 3 ЗЗЛД се създава риск от преценка от „разрешителен тип“, което е конституционно недопустимо по отношение на свободата на словото”.

На първо място в решението на Конституционния съд е отчетено, че атакуваната разпоредба е приета в националното законодателство в изпълнение на изискването на чл. 85 от Общия регламент за защита на данните държавите-членки да осигурят адекватен баланс между конкуриращите се права – на защитата на личните данни, от една страна, и на свободата на словото, формулирано като обработка на лични данни за журналистически цели или за целите на академичното, литературното и художественото изразяване. В тази връзка Конституционният съд е отчел относимите разпоредби на Учредителните договори на ЕС, Хартата на основните права на ЕС и основните разбирания и понятия, определени в практиката на Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека за ключови в материята на двете основни конкуриращи се права – правото на защита на личните данни, от една страна, и правото на свобода на изразяване и информация, от друга. В решението е резюмирана историята на развитието на правото на защитата на личните данни, като е отбелязано неговото възникване и обособяване от понятието за неприкосновеност на личния живот. Докато в ЕКПЧ защитата на личните данни е аспект на правото на неприкосновеност на личния живот, изведен в практиката на ЕСПЧ по чл. 8 от Конвенцията<sup>15</sup>, то в Хартата на основните права на ЕС са гарантирани две отделни права, свързани със защи-

<sup>13</sup> Вж. Решение № ППН- 01-126/ 03.12.2018 г. на КЗЛД.

<sup>14</sup> Това са становищата на Съюза на българските журналисти, проф. д.п.н. Нели Огнянова и доц. д-р Жана Попова.

<sup>15</sup> Вж. напр. Решение от 7 юли 1989 на ЕСПЧ по делото Гаскин с/у Обединено кралство, жалба № 10454/83.

тата на тези две ценности. Отбелязано е още, че отменената Директива 95/46/ЕО е повлияна от националните законодателства, като тези на Германия и Франция, и развитото в тях разбиране за връзката на защитата на личните данни с ценността на човешкото достойнство, правото на информационно самоопределение<sup>16</sup> и правото на персонален интегритет.

При изясняването на естеството на свободата на изразяване Конституционният съд припомня практиката на ЕСПЧ, според която „свободата на изразяване е основополагаща за демократичното общество и е една от основните предпоставки за неговия прогрес и за реализацията на всеки индивид“, както и че „свободата на изразяване се отнася до всякакъв вид информация, включително и предизвикващата неудобство и дори шокираща, защото такива са изискванията на плурализма и толерантността, без които няма демократично общество“<sup>17</sup>. Ограничаването на тази свобода следва да бъде тълкувано и прилагано стриктно, включително в случаите на защита на личните данни, като се отчита дългът на медиите да предоставят информация по въпроси от публичен интерес и обстоятелството, че на защита подлежи не само тяхното право на разпространяване на информация, но и правото на обществото като цяло да бъде информирано<sup>18</sup>.

Широкото разбиране и тълкуване на журналистическата дейност и свързаната с нея свобода на изразяване и право да се търси, получава и разпространява информация, е застъпено и в практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС)<sup>19</sup>. В това отношение Конституционният съд обръща внимание и на положението, изведено в практиката на Съда в Страсбург, според което „обществото има право да получава информация от обществен интерес“, т.е. правото на достъп до обществена информация е включено в обхвата на свободата на изразяване и правото да се получава и разпространява информация, поради което то също подлежи на широко тълкуване и разбиране

<sup>16</sup> Вж. [Решение](#) от 15 декември 1983 на Германския Федерален Конституционен съд.

<sup>17</sup> По отношение извеждането на това разбиране за свободата на изразяване и на информация, освен решението на ЕСПЧ по [делото Лингенс с/у Австрия](#), посочено в цитираното Решение на Конституционния съд, следва да се припомни и предшестващото го решение на ЕСПЧ по [делото Хендисайг с/у Обединено кралство](#), както и РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по в.г. № 1/1996 г.

<sup>18</sup> Конституционният съд се позовава на приетото тълкуване на ЕСПЧ по [делото Satakunnan Markkinapörssi Oy u Satamedia Oy v. Finland](#), жалба № 931/13. ПДИ е представила становище *amicus curiae* по това дело пред Голямата камара на ЕСПЧ.

<sup>19</sup> В Решението на Конституционния съд са цитирани Решение на СЕС от 14 февруари 2019 г. по дело С-345/17. [Sergejs Buivids](#), пар.51, както и Решение на СЕС от 16 декември 2008 г., [Satakunnan Markkinapörssi u Satamedia](#), С 73/07, EU:C:2008:727, пар. 56.

при конфликта му с други конкуриращи права и интереси<sup>20</sup>. В тези решения е прието и широко разбиране на понятията „журналистически дейности“ и „журналистическо изразяване“.

Същевременно Конституционният съд отбелязва, че „както ЕСПЧ, така и СЕС идентифицират поредица от критерии за балансиране на правото на свобода на изразяване и правото на неприкосновеност на личния живот, които адресират като ориентир именно към националните юрисдикции“. Той отчита, че това прави практически обяснимо защо въвеждането на „едно общо правило на законово ниво крие риск да препяства балансирането като подход в неговото предназначение – да бъде способ за постепенно преодоляване на вътрешното ограничение, присъщо на всеки закон, при гарантирането на справедливост в обществото“.

При тълкуването на принципа на правовата държава, прогласен в Конституцията, Конституционният съд отбелязва свързаното с него изискване за достъпност, разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, както и за тяхната предвидимост и съответствие с принципите и ценностите на Конституцията. Изтъкнато е, че липсата на яснота и прецизност при формулирането на ограничения на свободата на изразяване и правото на информация, така че да се позволи на индивида да спазва определено поведение, би могло да окаже „срязяващ ефект“ върху свободата на словото, съгласно практиката на Съда в Страсбург<sup>21</sup>. Тъкмо този принцип, приложен към атакуваната разпоредба на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД, според Конституционния съд води до извод, че същата „не отговаря на изискванията за разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота“. Според него, възприемането на чл. 85 от Общия регламент за защита на данните като пораждащ задължение за създаването на абстрактни законови критерии за балансиране на двете потенциално конфликтни права, в тежест на медиите/журналистите, е равнозначно на съществена промяна на духа и разума на тази разпоредба. Според цитираното решение, липсва яснота и в съдържанието на формулировката на някои от изброените в оспорената разпоредба критерии, като „естество на личните данни“<sup>22</sup> и „цел, съдържание, форма и последици от изявлението, чрез което се упражняват правата по т.1“<sup>23</sup>. В допълнение, Конституционният съд отбелязва, че в определени форми на

<sup>20</sup> Тук е цитирано революционното по характера си Решение от 14 април 2009г. на ЕСПЧ по дело *Társaság a Szabadságjogokért v Hungary*, пар. 26, арр. 37374/05, с което правото на достъп до информация бе за първи път прочетено в обхвата на чл. 10 от ЕКПЧ.

<sup>21</sup> Решение от 26 април 1979 на ЕСПЧ по делото *Sunday Times v. United Kingdom*, жалба 6538/74, пар. 49.

<sup>22</sup> Чл. 25з, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛД.

<sup>23</sup> Чл. 25з, ал.2, т. 8 от ЗЗЛД.

журналистическа дейност, като преки предавания в реално време, е трудно да се реализира преценка на естеството на информацията или последиците от излъчването ѝ. Допълва и същественото обстоятелство, че липсата на яснота на законовите критерии води и до голяма по обем дискреционна власт на контролиращата прилагането на закона Комисия за защита на личните данни, което определя като „властова асиметрия спрямо средствата за масова информация и журналистиката в крайна сметка”. Според Конституционния съд, прецизността на баланса, прилаган в рамките на конкретни правни спорове, е несравнима и не може да бъде заместена от абстрактни правила. Обратно, въвеждането на такива, и то във формата на неясни критерии, води до автоцензура и „се явява непропорционално навлизане в ... правото на свобода на изразяване и правото на информация”. В решението се обобщава, че „всяка регулация, надхвърляща социалната необходимост от това, противоречи на логиката на основните права като отбрана на автономната сфера на индивида срещу държавата”<sup>24</sup>. Разпоредбата в чл. 85 от Регламент 2016/679 цели „националният законодател да намери разумен изход” от колизията между конкуриращи се основни права, а не да създава йерархия на основните права и да поставя едни от тях в подчинено положение спрямо други. Стандартите за необходима мярка, чрез която да се разрешава тази колизия, „са очертани в практиката на ЕСПЧ и на СЕС, както и в юриспруденцията на Конституционния съд – Решение №7/1996г. и други решения, където съдът се е произнасял инцидентно по въпроса за съответствието на ограничителната мярка с принципа на пропорционалност като измерение на правовата държава”. Конституционният съд отбелязва и липсата на необходимост от тази подробна законодателна уредба предвид очевидното пренебрегване на алтернативата въпросите по баланса да бъдат решавани и по пътя на самоконтрола и саморегулацията, „включително приемане на кодекси за поведение, изработвани съвместно от медийни организации и КЗЛД, каквато е съвременната тенденция в демократичните държави”.

Решението на Конституционния съд от 15 ноември 2019 г. има голямо значение за осъществяването на прецизен баланс между конкуриращите се права – свободата на изразяване и правото да се търси, получава и разпространява информация, от една страна, и правото на защита на личните данни – от друга. То е уникално по характера си, доколкото не са много актовете на Конституционния съд, посветени на тази тематика. Освен това с него е доразвит подходът, очертан още в Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г. и продължен в Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.г. № 14/2011 г. По съдържанието си то анализира и обобщава практиката на Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз в степен, в каквато това

<sup>24</sup> Цитирано е в този смисъл и Решение № 2/2006 г. на Конституционния съд.

не е правено до момента. По този начин чрез решението на единствената институция, която е оправомощена да тълкува Конституцията, прилагащите Закона за защита на личните данни институции получават досег с европейските стандарти, отнасящи се до баланса между тези фундаментални за функционирането на демократичните общества права. Изведените принципи за баланса се отнасят и до колизията между правото на достъп до обществена информация и правото на защита на личните данни, както е ясно посочено в решението и в цитираната в него практика както на Съда в Страсбург, така и на Съда на Европейския съюз. Освен това, Конституционният съд ясно заявява, че не е необходима нова законодателна инициатива, доколкото цитираната практика и самото му решение имат характера точно на тези насоки, които са необходими за прецизното и гъвкаво прилагане на баланса между конкуриращите се права.

### Достъп до обществената информация и защита на класифицираната информация

През 2019 г. бе изготвен проект на закон за изменение и допълнение на Закона за защита на класифицираната информация. Проектът бе обявен за обществено обсъждане през летните месеци, което нерядко е индиция, че са предложени проблематични от гледна точка на обществения интерес текстове. Част от разпоредбите от внесенния проект на закон се отнасяха до баланса между защитата на класифицираната информация, от една страна, и правото на достъп до обществена информация, от друга, като той бе силно наклонен в полза на защитата на тайната за сметка на правото на гражданите. Въпросът за точното определяне на този баланс на законодателно ниво бе предмет на дългогодишни дискусии и законодателни инициативи, подобно на случая със защитата на личните данни.

През времето на тоталитарния режим защитата на държавната тайна е уредена чрез правила, които самите са обявени за държавна тайна и не бяха публично достъпни до 2004 г.<sup>25</sup> Приетият по време на Народна Република България документ относно процедурата на тази защита бе оповестен от Министерския съвет през 2004 г. след завеждане на [дело](#) от страна на ПДИ<sup>26</sup>. Основанието за декласифицирането му бе разпоредба от приетия през 2002 г. Закон за защита на класифицираната информация, създаваща задължение за

<sup>25</sup> Процедурата по защитата на държавната тайна по това време е уредена със секретния Правилник за организацията на работата по опазването на държавната тайна в НРБ, приет с Постановление № 30 на МС от 1980 г.

<sup>26</sup> Делото приключи след постановяване на Решение № 10640/25.11.2003 г. по адм.г № 9898/2002 на ВАС, V о., с което отказът да бъде предоставен достъп до правилника бе отменен като незаконосъобразен. Правителството на обжалва решението и декласифицира близо 1500 документа, между които и искания от ПДИ правилник.

преразглеждане на засекретените преди влизането му в сила документи в едногодишен период<sup>27</sup>. Характерна особеност на държавната тайна от времето преди уредбата на ЗЗКИ е липсата на каквито и да е срокове за нейната защита, т.е. концепцията е, че тя се защитава „вечно“.

Преди демократичните промени категориите информация, представляващи държавна тайна, са определени със списък, приет от Министерския съвет<sup>28</sup>. През 1990 г. бе приет от Народното събрание и обнародван Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна на Република България<sup>29</sup>. С Конституцията от 1991 г. държавната тайна бе изрично предвидена като допустимо ограничение на правото на гражданите на информация от държавни органи и учреждения<sup>30</sup>. През 1996 г. Конституционният съд изведе необходимостта от цялостна законодателна уредба на въпросите, свързани със защитата на държавната тайна:

*Сред изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 основания обозначеното със съображения за национална сигурност е в най-голяма степен нуждаещо се от законова регламентация, тъй като се отнася до информация, която поначало се подлага на класификация, така че е възможно нейното предварително определяне като „информационен масив“, който включва конкретни факти и обстоятелства.<sup>31</sup>*

Законът за защита на класифицираната информация бе приет през 2002 г. в отговор на изведената от Конституционния съд необходимост от законодателна уредба, от една страна, и изискванията с оглед присъединяването към НАТО, от друга. Със закона се промени режимът на защита на държавната и служебна тайна чрез въвеждане на ясни критерии за обявяването ѝ за такава. Това стана, като на първо място в ЗЗКИ бяха изброени защитените интереси<sup>32</sup>. На следващо място те бяха детайлизирани в категории в списък приложение към самия закон, по отношение на държавната тайна, и в отделни списъци, приети от ръководителите на организационни единици, по отношение на служебната тайна. На трето място бе предвидена процедура по класифициране на информация като държавна или служебна тайна, включваща конкретна преценка от страна на компетентното длъжностно лице за

<sup>27</sup> Съгласно разпоредбата на § 9, ал. 2 от ПЗР на ЗЗКИ.

<sup>28</sup> Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Народна Република България от 1980 г. Списъкът представлява Приложение към ПМС № 30 от 04.06.1980 г.

<sup>29</sup> Обн. ДВ. бр. 31 от 17 Април 1990 г., отм. ДВ. бр. 45 от 30 Април 2002 г.

<sup>30</sup> Вж. чл. 41, ал. 2 от Конституцията.

<sup>31</sup> Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г.

<sup>32</sup> В чл. 25 от ЗЗКИ се съдържа изброяване на защитените чрез държавната тайна интереси, а в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ е посочен защитеният чрез института на служебната тайна интерес.

вреда или опасност от вреда спрямо защитените интереси в случай на предоставяне или разгласяване на информацията. В съответствие с тази преценка за вреда служителят определя и нивото на защита на съответната информация<sup>33</sup>. Защитата на класифицираната информация е за определен от закона срок, който може да се удължава само по изключение и с разрешение на Държавната комисия по сигурност на информацията. След изтичането на сроковете за защита в закона изрично е предвидено, че информацията става общодостъпна по реда на ЗДОИ<sup>34</sup>. Законността на маркирането с гриф за сигурност пък подлежи на контрол от страна на административните съдилища по реда на ЗДОИ<sup>35</sup>. Голяма част от тези напредничави разпоредби бяха приети благодарение и на участието на ПДИ в дебата по приемането на ЗЗКИ, както преди, така и след внасянето му в парламента.

След влизането на ЗЗКИ в сила през 2002 г. започна процес на преразглеждане от страна на институциите на съхраняваните от тях секретни документи с цел намаляването на степента и срока на защита, респ. декласифицирането им и отварянето им за обществен достъп. Този процес бе катализиран в определена степен от искания за достъп до информация, подадени по реда на ЗДОИ. Така например, Министерският съвет преразгледа и декласифицира през 2004 г. [редуца](#) съхранявани от него документи,<sup>36</sup> а есента на същата година Министерството на финансите преразгледа секретността на съхраняваните от него документи<sup>37</sup>. По [дело](#), заведено от журналистката Зоя Диминова през 2004 г. ВАС постанови решение от важно значение за съотношението между правото на достъп до информация и ограничението, свързано със защита на държавната тайна<sup>38</sup>, а по [дело](#), заведено от журналиста Христо Христов през 2005 г., ВАС отмени отказ на Националната разузнавателна служба да предостави на достъп до засекретени през 70-те години документи от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност<sup>39</sup>. Следва да се отбележат и усилията на ръководството на Държавната ко-

<sup>33</sup> Съгласно изискванията на чл. 28 от ЗЗКИ.

<sup>34</sup> Чл. 34, ал. 4 от ЗЗКИ.

<sup>35</sup> Вж. чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ.

<sup>36</sup> Докато бе висящо пред ВАС цитираното по-горе дело на ПДИ по ЗДОИ.

<sup>37</sup> Това стана ясно от документацията, представена по а.г. 4120/2004 г. на ВАС, V о. [Делото](#) бе образувано по жалба срещу отказ на министъра на финансите да предостави договора, сключен с фирмата „Краун Ейджънтс“ с мотивите, че съдържа класифицирана информация.

<sup>38</sup> Решение № 5 от 03.01.2006 г. по а.г. № 4268/2005 г. на ВАС, V о. Делото бе образувано по жалба срещу отказ на президентството да предостави достъп до докладите на службите за сигурност по случая „Петролгейт“, свързан със съмнение за участие на български фирми в сделки по програмата на ООН „Петрол срещу храна“, заобикалящи наложеното ембарго за търговия с Ирак.

<sup>39</sup> Решение от 11 юни 2017 г. по а.г. № 3С-321/2006 г на ВАС, V о.

мисия по сигурност на информацията да се предотвратят и преустановят практиките по „надкласифициране“ на информация.

През годините постепенно бе постигнато адекватно и синхронизирано приложение на ЗДОИ и ЗЗКИ от страна на институциите. Посочените, както и някои други съдебни дела отправиха ясно послание за необходимост от стеснително прилагане на ограниченията, свързани със защитата на държавна или служебна тайна. Архивът на бившите служби за сигурност на комунистическия режим бе физически прехвърлен в съхранение на създадената през 2007 г. [Комисия по досиетата](#), където достъпът до него се осъществява по реда на специалния закон. През 2009 г. Министерството на финансите публикува декласифицирани документи в интернет [страницата](#) си. През 2014 г. Държавната агенция „Национална сигурност“ [публикува](#) декласифицирани документи по разработката „Галерия“ с оглед повишения обществен интерес. Тоест, в годините на членство в НАТО и ЕС балансът между правото на достъп до обществена информация и защитата на класифицираната информация е установен по подходящ начин и не е възниквала необходимост от увеличаване на обема, срока или степента на защита на класифицираната информация.

Поради това остават неясни причините, които са мотивирали иницираните през лятото на 2019 г. законодателни промени. Предложенията съдържаха редакции на текстове, свързани със защитата на т.нар. „сбор от документи“, повторно удължаване на срока на защита на класифицирана информация, нова процедура по унищожаване на определени категории документи и увеличаване на срока на защита на служебната тайна. В представеното в хода на общественото обсъждане [становище](#) на ПДИ предложените разпоредби бяха подложени на критика. На пръв поглед редакцията промяна на нормата, свързана със защитата на информация, намираща се в т.нар. „сбор от документи“ всъщност би довела до сериозно ограничаване на достъпа до документи, които не съдържат държавна тайна или каквато и да било чувствителна информация. Това е така, тъй като в закона понастоящем е регламентирано, че на „сбор от документи“, какъвто може да бъде една папка или дело, се поставя гриф за сигурност, съответен на най-високото ниво на класификация на материал или документ от този сбор. Предложението за замяна на израза „се поставя гриф за сигурност“ със „се поставя ниво на класификация“ би могло да доведе единствено до влошен режим на прозрачност в институциите. Това е така, тъй като грифът за сигурност върху сбор от документи има само обозначително значение, като алармира, че вътре в този сбор е наличен документ, съдържащ класифицирана информация. Това не означава, че автоматично всички несъдържащи такава информация други документи в същия сбор се превръщат по презумпция в държавна или служебна тайна, тъй като това би противоречало на основния принцип, изведен от Конституционния

съд още през 1996 г., че правото на информация е принцип, а ограничаването му е изключение от принципа и подлежи на стеснително прилагане и тълкуване. Ако обаче изразът се замени с (не особено прецизния от юридическа гледна точка) „се поставя ниво на класификация“, това вече е обозначение на съдържателно определяне на цялата съдържаща се в този сбор документация като класифицирана<sup>40</sup>. По този начин би се стигнала до една непропорционална защита и ограничаване на достъпа до информация, която с оглед съдържанието си би следвало да бъде публично достъпна.

Предложението за „повторно удължаване“ на сроковете за защита на класифицирана информация се появява за първи път в законодателната история от последните две десетилетия. То не възникна по време на дебатите по приемането на ЗЗКИ през 2002 г., нито е било предмет на по-късни дискусии по повод приложението на закона или прецизиране на разпоредбите му. Още по време на обсъжданията през 2001-2002 г. на проекта на ЗЗКИ, в който за първи път бяха въведени срокове за защита на класифицираната информация, включително държавната тайна, бе прието, че удължаване би било допустимо само по изключение. Самото въвеждане на срокове за защита представлява форма на прилагане на принципа на вредата, заложен както в законодателството за защита на класифицираната информация, така и в това относно правото на достъп до обществена информация. От гледна точка на последното, само в случай на произтичане на конкретна вреда за защитено конкуриращо право или интерес е допустимо да бъде отказан достъп до информация. Що се отнася до защитата на класифицираната информация, практически е установено, че необоснованото увеличаване на нейния обем води до затрудняване и оскъпяване на процедурите по осигуряване на опазването ѝ. При това положение, предложението за „утрояване“ на сроковете за защита на държавна и служебна тайна е в противоречие с принципите, които са приложими както към правото на достъп до обществена информация, така и към защитата на класифицираната информация.

С проекта за изменение и допълнение на ЗЗКИ бе предложено редът за регистриране, движение, съхраняване, използване и унищожаване на дела, свързани с оперативната и/или оперативно-издирвателната дейност на службите за сигурност и службите за обществен ред да се определя от ръководителя на съответната служба. Иначе казано, всички решения и контролът върху оперативната информация в тези служби остава единствено в техните ръце. Въвеждането на делегация за уреждане на процедурата по унищожаване на тази категория класифицирана информация нарушава принципа, според кой-

<sup>40</sup> Решение № 7 от 4 юни 1996 г. на Конституционния съд по к.г. № 1/1996 г. Стеснителното прилагане на ограничението, свързано със защита на държавната тайна, е изведено и в Решение № 5 от 03.01.2006 г. по а.г. № 4268/2005 г. на ВАС, V о. Вж. бел. 36.

то ограничаването на гарантирано с Конституцията право може да става само със закон. Това е така, тъй като чрез унищожаването на информация се пречатства възможността гражданите да упражнят правото си на достъп до нея съгласно чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ, според който след изтичане на сроковете за защита нивото на класификация се премахва и гражданите имат право на достъп до информацията по реда на ЗДОИ. Делегирането на уредбата относно унищожаването на определени категории класифицирана информация към изпълнителната власт предоставя възможност за заобикаляне на чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ, в нарушение на създадения от законодателя и съответен на Конституцията баланс. Така се създава риск оперативна информация в случаи от висок обществен интерес на разследвания за корупция или злоупотреба с власт, засягащи самите органи на МВР и службите за обществен ред, след приключване на оперативната дейност и изтичане на сроковете за защита на информацията, да не излиза никога от тези служби.

В предложените промени на ЗЗКИ бе направено и не особено обосновано предложение за удължаване на срока на защита на категорията „служебна тайна“ при положение, че не е съвсем ясно какви интереси са защитени с това ограничение. В сравнителен план в много законодателства то изобщо не се среща. Защитеният с него „държавен или друг правнозащитен интерес“<sup>41</sup> е прекалено широко дефиниран като подлежаща на защита ценност, обуславяща ограничаване на достъпа до обществена информация. От друга страна, законово са защитени различни други права и законни интереси като процесът на подготовка на административни актове<sup>42</sup>, процесът на преговори<sup>43</sup>, личните данни на физическите лица, информацията, чието предоставяне би довело до нелоялна конкуренция<sup>44</sup>, държавна, професионална, данъчна и осигурителна, статистическа тайна и др.

От друга страна, в становището на ПДИ бе отбелязан един съществен дефицит в българското законодателство. В ЗЗКИ липсва забрана за класифициране като държавна или служебна тайна на информация, съдържаща данни за престъпления, злоупотреби, корупция и нарушаване на основни човешки права. Това противоречи на принципите, заложен в Конституцията, и най-вече на принципите за върховенство на закона и правовата държава. В този тип държава не е допустимо информация за посегателства спрямо гражданите и техните права, както и спрямо общественото благо, да бъде превръщана в тайна в полза на извършителите на такива посегателства. Следователно

<sup>41</sup> Съгласно чл.26, ал.1 от ЗЗКИ.

<sup>42</sup> Съгласно чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ.

<sup>43</sup> Съгласно чл.13, ал.2, т.2 от ЗДОИ.

<sup>44</sup> Съгласно чл.17, ал.1-3 от ЗДОИ.

Властта да бъде класифицирана такава информация трябва да бъде законово ограничена, а правото на гражданите на достъп до нея – разширено. В [Резолюция](#) от 2013 г. на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа „Националната сигурност и достъпа до информация“<sup>45</sup> са изброени хипотези, в които достъпът до обществена информация следва да надделява над интереса от опазването на секретността. Такъв надделяващ обществен интерес е налице в случаите, когато информацията разкрива сериозни злоупотреби, вкл. нарушения на човешки права, други престъпления, злоупотреба със служебно положение или целенасочено прикриване на сериозни злоупотреби.<sup>46</sup> Подобна забрана за класифициране на информация се среща и в националните законодателства. Така например в нормативния [документ](#), издаден от президента на САЩ относно информацията, класифицирана за целите на националната сигурност,<sup>47</sup> е налице изрична забрана за класифициране, запазване като класифицирана или пропуск за декласифициране на информация с цел прикриване на закононарушения, неефективност, административна грешка<sup>48</sup>, ограничаване на конкуренцията<sup>49</sup> и др. Подобна забрана се открива и в законите за достъп до информация, както е например в [Мексико](#)<sup>50</sup>.

## Достъп до информация и различни видове тайни

Съотношението и баланса между правото на достъп до информация, от една страна, и различни видове ограничения, обозначени в законодателството като видове „тайна“ е отдавна установено по нормативен път. Ново положение представлява приетият в началото на 2019 г. Закон за защита на търговската тайна<sup>51</sup>.

През годината бяха направени опити от някои администрации да се позоват на разпоредбите както на ЗЗТТ, така и на други закони, въвеждащи ограничения, с цел да постигне ограничително тълкуване на правото на информация. Откази на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда да предостави информация, декларирана от съответните фирми относно вноса на отпадъци в България, бе мотивиран, между други основания, и с наличието на търговска тайна съгласно ЗЗТТ. Тезата за наличие на такава тайна не бе приета от компетентния административен съд, който е

<sup>45</sup> Резолюция 1954 (2013) на ПАСЕ.

<sup>46</sup> Вж. т. 9.5 от Резолюцията.

<sup>47</sup> Изпълнителна заповед на президента 13526 от 29 декември 2009.

<sup>48</sup> Вж. т. 1.7 (а)(1) от изпълнителната заповед.

<sup>49</sup> Вж. т. 1.7 (а)(3) от изпълнителната заповед.

<sup>50</sup> Вж. чл. 5 от Общия закон за прозрачността и достъпа до обществена информация.

<sup>51</sup> Обн. ДВ. бр.28 от 5 Април 2019г.

преценил, че информацията е от висок обществен интерес и попада в обхвата на понятието „информация за околната среда“<sup>52</sup>. Направи впечатление и упоритото отстояване от страна на Агенция „Митници“ на становището, че информация, свързана с износа на цигари на производители в България за Обединени арабски емирства, представлява статистическа тайна по смисъла на Закона за статистиката. Тази теза бе отхвърлена от съда, който отмени отказа<sup>53</sup>, но въпреки това продължават опитите за инициране на нови съдебни производства с единствената цел да не се предостави обществена информация на заявителя<sup>54</sup>. През 2020 г. бе издаден нов отказ на същата институция да предостави информация, обоснован отново с наличието на „статистическа тайна“<sup>55</sup>.

### Координация и контрол по прилагането на закона за достъп до обществена информация

Освен посочения случай с неизпълнение на съдебно решение от страна на Агенция „Митници“, негативни практики бяха констатирани от страна на Министерството на околната среда и водите и Министерството на правосъдието. МОСВ не изпълни съдебно решение да предостави достъп до информация с мотивите, че документа, за който се е произнесъл съдът, не бил същия като този, който администрацията открила по преписката след произнасянето на решението. Неизпълнение е налице и в случая, в който административният съд отмени отказ на Министерството на правосъдието да предостави достъп до паметните бележки от срещите по Механизма за сътрудничество и проверка, свързан с наблюдението от страна на Европейската комисия на напредъка в сферата „Правосъдие и обществен рег“<sup>56</sup>.

Макар случаите на неизпълнение на съдебни решения по ЗДОИ да не са чести, те са част от проблемите относно състоянието на достъпа до информация, наред с липсата на координация и контрол по приложението на закона. ПДИ поставя този въпрос в продължение на много години, но за съжаление липсва

<sup>52</sup> Вж. Решение № 7891/12.12.2019 г. по а.г. № 10659/2019 г. на АССГ, 68 с-в. Вж. повече за делото в раздел Съдебни дела от доклада.

<sup>53</sup> Решение № 498/ 23.01.2019 г. по а.г. № 7140/2018 г. на АССГ, 50 с-в.

<sup>54</sup> Бе заведено дело за обявяване на нищожност на постановеното съдебно решение, както и подадена молба за отмяна на влязлото в сила решение по реда на чл. 239 от АПК.

<sup>55</sup> Подаденото заявление бе свързано с бартерната сделка между България и ОАЕ по времето на извънредното положение, свързано с пандемията COVID-19.

<sup>56</sup> Вж. описание на случая в раздел Съдебни дела в доклада.

съществен напредък. От значение за наблюдението на практиките по прилагане на ЗДОИ в сферата на изпълнителната власт са годишните доклади за състоянието на администрацията, изготвяни от администрацията на Министерския съвет. Следва да се отбележи като положителен момент през 2019 г. изготвянето от Сметната палата на одитен доклад „Прозрачност и публичност в дейността на държавната администрация и достъп до обществена информация за периода 1 януари 2016 г. – 30 юни 2018 г.“

## РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2020 г.<sup>57</sup>

### Контекст

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

Съществените промени бяха следните:

- ❖ Увеличаване на категориите информация за публикуване в интернет от 4 на 17;
- ❖ Увеличаване на съдържанието на секции „Достъп до информация” – разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп до информация и условията за повторно използване на информация от общественния сектор, реда за използване на публичните регистри, вътрешни правила за работа по ЗДОИ, годишния отчет по ЗДОИ, нормативите за разходите за достъп до информация и за повторно използване на информация от общественния сектор, контактна информация, включително електронния адрес на който ще се подават заявленията.

Измененията в закона изискваха нов подход към активното публикуване, нова организация на работата и контрол на изпълнението на тези задължения. Това предполагаше преглед на съществуващите вътрешни правила за работа по ЗДОИ, разширяване на екипите отговорни по закона и реорганизиране на вътрешните информационни системи.

ПДИ започна наблюдението на практиките на прилагане на ЗДОИ и публикува резултатите от своите систематични наблюдения от неговото приемане през 2000. След законовото уреждане на конкретни задължения (2008 г.) за активното публикуване в интернет, през 2010 г. ПДИ разработи инструмент за наблюдението на публикуването в интернет страниците и резултатите от тези наблюдения могат да бъдат видени на <http://www.aip-bg.org/surveys/>.

<sup>57</sup> Сравнителни данни на резултатите от оценките на интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт, независими органи на власт и публично правни субекти в България за 2018 г. - 2020 г. от гледна точка на задълженията за активно публикуване на информация: [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex1.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex1.pdf); [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex2.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex2.pdf); [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex3.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex3.pdf); [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex4.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex4.pdf); [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex5.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex5.pdf).

Проучванията на ПДИ за активната прозрачност освен, че очертават картината на активното публикуване на информация от задължените субекти предлагат и модел за това публикуване.

## Оценката

През 2020 година оценката беше направена в периода 10 февруари – 15 април и съвпадна с обявеното на 13 март извънредно положение.

Оценката имаше три етапа.

### Първи етап

Той беше проведен в периода 10 февруари – 29 февруари 2020 г. от 7 изследователи от екипа на ПДИ. Бяха оценени интернет страниците на органите на централната власт и техните регионални структури, както и независимите органи на власт и две институции, които могат да бъдат категоризирани като публично правни субекти – Националният осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса.<sup>58</sup> Общият брой на проучените институции на този етап беше 297. В този период бяха изпратени и 297 заявления по електронен път, с които се искаше списъка на категориите информация, задължителни за публикуване в Интернет. Индикаторите, по които се оценяваха страниците, на органите на централната власт, които подготвят нормативни актове и са първостепенни разпоредители с бюджет, бяха 109. За териториалните органи на власт и второстепенни разпоредители с бюджет индикаторите са 95. Индикаторите бяха организирани в 4 групи.

- ❖ Институционална информация – функции, структура, оперативна информация, информационни масиви;
- ❖ Секции достъп до информация и тяхното съдържание според изискванията на ЗДОИ;
- ❖ Бюджетна прозрачност, обществени поръчки и интегритет;
- ❖ Регистрация, уведомяване на заявителя, решение по заявлението, подадено по електронен път и начин на предоставяне на информацията.

<sup>58</sup> При категоризирането на институциите проучването следва категориите на Административния регистър:

Централни органи на изпълнителната власт – 18; Държавни агенции – 11; Държавни комисии – 5; Изпълнителни агенции – 27; Държавни институции, създадени със закон – 32; Държавни институции, създадени с постановление на МС – 12; териториални органи в системата на изпълнителната власт – 151; Областни управи – 28; Независими органи на власт – 10; Публично правни субекти, задължени да предоставят информация – 2; Лица, финансирани от бюджета, задължени да предоставят информация – 1.

## Втори етап

Вторият етап обхваща периода 4 март – 31 март 2020 г. Тогава бяха оценени интернет страниците на 265 общини в България от същите изследователи. До всички общини също бяха изпратени заявления по електронен път с искане на списъка на категориите за публикуване в Интернет. Индикаторите за общините бяха малко повече, а именно – 119.

## Трети етап – проверка на резултатите

На 1 април 2020 резултатите бяха изпратени за преглед и обратна връзка до всички проучвани институции – 562 органа на власт. До 15 април те имаха възможност да прегледат резултатите и да изпратят бележки по тях. Получихме писма от 77 институции, на които благодарим за съдействието и интереса към точността на резултатите на проучването.

## **Обхват**

Бяха оценени интернет страниците на 562 институции.

По електронен път бяха подадени 562 заявления с искане за **Актуализиран списък за 2019 г. на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на администрацията, както и форматите, в които е достъпна.**

Целта беше да се очертае картината на работата с електронните заявления, а именно: регистрация, уведомяване на заявителя за полученото заявление, предоставяне на информацията по електронен път, спазване на сроковете. Ето защо беше поискана информация, която органите на власт имат задължение да изготвят (чл. 15а ал. 3 от ЗДОИ) и да публикуват на своите интернет страници (чл. 15а ал. 3).

## **Резултатите**

### **Положителни развития**

Продължават да се увеличават публикациите в интернет страниците на устройствените правилници, на списъка и описание на услугите, които предоставя съответната администрация, на регистрите, на организационната структура, конкурсите провеждани от съответната администрация, на контактната информация с изключение на работното време.<sup>59</sup>

Увеличават се систематичните публикации на нормативни актове, проекти за нормативни актове и придружаващи ги мотиви, предварителни оценки за

<sup>59</sup> Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 1 към доклада: [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex1.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex1.pdf)

въздействието, доклади от обществените обсъждания, общи административни актове и уведомления за откриване на производства за тяхното издаване.<sup>60</sup>

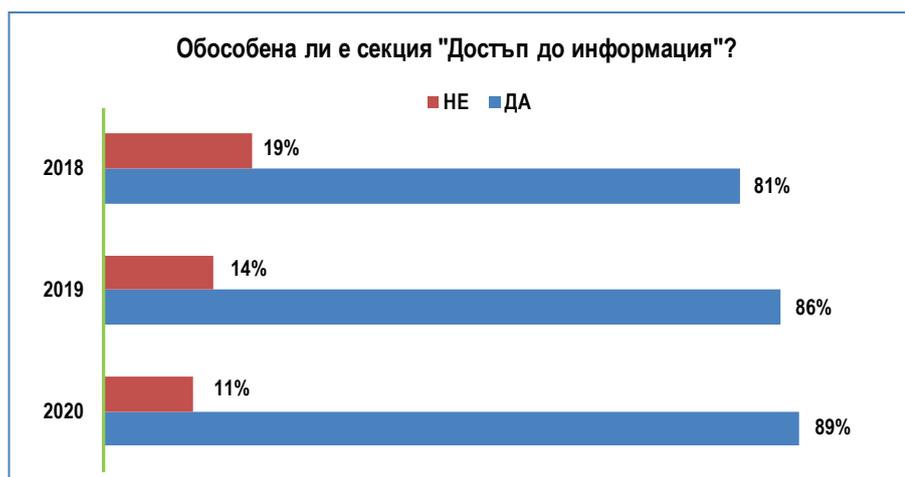
Увеличават се публикациите на стратегии, програми, планове за развитие и отчети по тях.<sup>61</sup>

Увеличават се публикациите, свързани с финансовата прозрачност и обществените поръчки.<sup>62</sup>

## Секция „Достъп до информация“

Такава секция поддържат 498 от проучваните 562 институции. В сравнение с 2019 броят на секциите „Достъп до информация“ се е увеличил с 12.

Наблюдава се положителна тенденция за включване на секция „Достъп до информация“ в структурата на интернет страниците по подразбиране<sup>63</sup>. Всички министерства са създали и поддържат такава секция в своите интернет страници.



Колкото до изискваното от закона съдържание на секциите „Достъп до информация“, добро изпълнение намираме в 23 интернет страници.

Да разгледаме по-подробно съдържанието на секциите „Достъп до информация“<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години Приложение 2 към доклада: [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex2.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex2.pdf)

<sup>61</sup> Пак там.

<sup>62</sup> Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 3 към доклада [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex3.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex3.pdf)

<sup>63</sup> Задължителен стандарт за нови страници

<sup>64</sup> Виж сравнителните графики на резултатите от проучванията на ПДИ за три поредни години в Приложение 4 към доклада: [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex4.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex4.pdf)

Тази секция би трябвало да бъде лесно намираема още в основното меню на официалната интернет страница. Ако към 2018 година 65% от институциите бяха извели секцията в основното меню, през 2020 техният брой се задържа на едно и също ниво 300 институции.



Информация за звеното, което отговоря за приемането и координиране на работата по заявленията е представена в 428 интернет страници.

Много често информацията за звеното и отговорните служители се намира във вътрешните правила (ВП).

Друга важна категория е разяснителната информация за упражняване на правото на достъп до обществена информация, която намираме в 74% от страниците. Би трябвало да отбележим увеличението на броя на институциите, създали тази информация – 25% за четирите години от изменението на закона. Тя би трябвало да е изведена като основна в секция „Достъп до информация“. Данните показват обаче, че само 194 (47%) от 415 институции, които са създали разяснителна информация, са я публикували в секция „Достъп до информация“ като открит текст, а не като част от Вътрешните правила по достъпа.

Задължителен компонент на секциите „Достъп до информация“ са Вътрешните правила за работа по ЗДОИ. Те трябваше да бъдат актуализирани след промените на закона, за да са основа и за новата организация по предоставянето и публикуването на информация и да обхващат и реда и условията по предоставяне на информация от общественения сектор.

В течение на четири години броят на институциите, публикували своите вътрешни правила, се увеличава всяка година с 20. Към момента процентът на тези институции е 84, което е добро развитие. Но данните показват, че

макар да са се увеличили с 6%, в сравнение с 2019, тези които са актуализирали своите вътрешни правила за работа по ЗДОИ са 65% от тези, които имат вътрешни правила.<sup>65</sup>

Друга важна информация, която трябва да намираме в секциите „Достъп до информация“ е за условията и реда, нормативите за достъп до базите данни, публичните регистри и информация, които поддържа институцията, така наречените условия и ред за повторно използване на информация от общественения сектор. Макар тези публикации да са се увеличили с 10% в сравнение с миналата година, изпълнението на това задължение продължава да е ниско – 39%.<sup>66</sup> В секция „Достъп до информация“ следва да бъде публикуван и отчетът по прилагане на ЗДОИ през изтеклата година. Тези отчети са публикувани от 82% от изследваните институции. Съдържанието на отчетите е сравнително структурирано от изискванията на ЗДОИ по чл.15, ал.2 и допълнително чрез изискванията на отчетните форми за подаване на информация към МС, тъй като годишните отчети са част от ежегодните доклади по чл. 62, ал. 1 от Закона за администрацията. ПДИ прави ежегодни анализи<sup>67</sup> на изнесената информация за достъпа до информация в тези доклади.

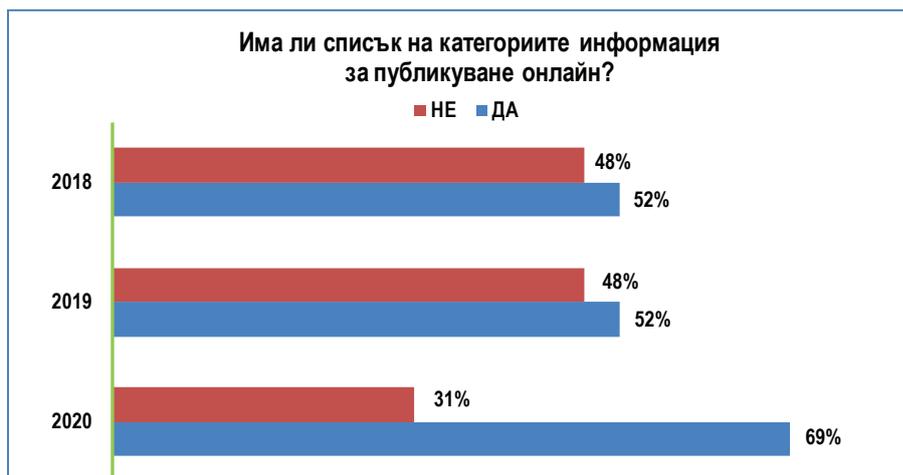
В своята оценка на информацията, свързана с достъпа до информация, ние изследваме и някои допълнителни условия за упражняването на правото на достъп до информация като:

- Прозрачност на списъците категории информация, класифицирани като служебна тайна – само 28% от проучваните институции са публикували тези списъци.
- Прозрачност на процеса на декласификация на документи по изискванията на ЗЗКИ и неговия правилник – 3% от институциите са публикували списъци на разсекретени документи.
- Списъкът на категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна (чл. 15а, ал. 3 от ЗДОИ) – тези публикации се увеличават сравнително бързо и са достигнали 69%. Много от администрациите осъзнават, че подготовката на този списък и неговото актуализиране подпомага и тях в работата им по активното публикуване на информация в интернет.
- Информация за мястото за преглед на предоставената информация в самата институция – 19% са публикували тази информация.

<sup>65</sup> Виж Приложение 4 към доклада и по-специално графики 9 -11.

<sup>66</sup> Виж Приложение 4 към доклада, графики 6-8, 16: [http://store.aip-bg.org/surveys\\_bg/2020/annex4.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_bg/2020/annex4.pdf)

<sup>67</sup> Виж: [http://www.aip-bg.org/legislation/Визуализация\\_на\\_данните\\_от\\_правителствените\\_доклади/207914/](http://www.aip-bg.org/legislation/Визуализация_на_данните_от_правителствените_доклади/207914/)



ЗДОИ (чл. 15, ал. 1 т. 16) задължи администрацията активно да публикува най-търсената информация от заявителите, когато тя е предоставена повече от три пъти по реда на закона. Беше въведено задължение (чл. 15, ал. 2 т. 15) да се публикува в интернет информация (чл. 14 ал. 2), която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или тяхното имущество, да опровергае недостоверна информация и представлява или би представлявала обществен интерес. Тези задължения чисто практически могат да бъдат изпълнени и в секция „Новини“ или в „Най-често търсена информация“. Независимо от това как се нарича мястото в официалната интернет страница, то дава възможност именно там да се публикуват най-търсените в момента документи. Това ще улесни работата на администрацията. В периода на извънредното положение, когато се проведе и нашето проучване много от институциите бяха създали актуални секции за COVID 19.

## Проблеми и препоръки

Резултатите от оценката на активната прозрачност, проведена през 2020 г. наред с положителните развития, показват проблеми, неразрешени от години.

1. Секциите „Достъп до информация“ все още не изпълняват функциите си по ЗДОИ – да улесняват търсещите информация. Само 23 от изследваните институции поддържат секции, чието съдържание отговаря на целта.
2. Въпреки че регистрацията на заявлението е задължителна, и 69% от администрациите се самоотчитат, че имат електронни регистри на заявленията<sup>68</sup> данните от нашето проучване показват, че само в 50 от 562 институции заявителите бяха уведомени за регистрацията на електронното заявление. Уведомяването на заявителя за регистрацията на електронно подаденото заявление е особено важно за успешната работа и с Платформата за достъп до информация<sup>69</sup>.
3. Положителното въздействие на Портала за отворени данни за публикуване в отворен формат на бази данни и регистри има и обратна страна. Много от регистрите, които се публикуват в Портала, не се публикуват на страницата институцията.
4. В голяма част от страниците е публикувана търсената информация, но публикуването е формално и несъобразено с потребителя. Публикувана информацията е трудно намираема и в секция „Достъп до информация“ липсват указания къде да бъде намерена.
5. Макар 84% от институциите да са приели и публикували Вътрешни правила за работа със ЗДОИ, само 65% от тях са ги актуализирали в съответствие с последните промени в закона.
6. Липсва координация, тоест орган, който да задава общите модели и да подпомага органите в следването на модели при публикуването на информация и работа с електронните заявления що се отнася до достъпа до информация.

<sup>68</sup> Виж: [http://www.aip-bg.org/legislation/Данни от правителствените доклаги/201753/](http://www.aip-bg.org/legislation/Данни_от_правителствените_доклаги/201753/)

<sup>69</sup> Виж: <https://pitay.government.bg/PDoiExt/>

## БЮДЖЕТНА, ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ, ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИНТЕГРИТЕТ 2020 г.

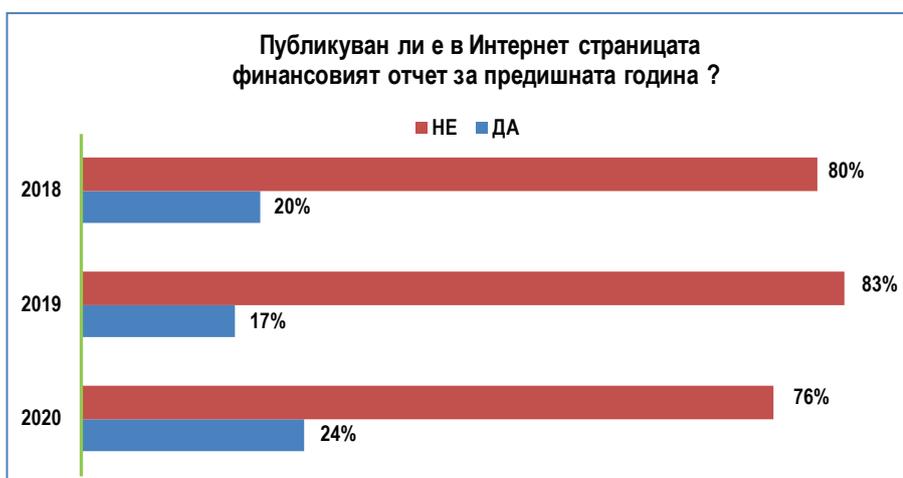
За поредна година в своето проучване [Граждански одит на активната прозрачност](#) Програма Достъп до информация (ПДИ) изследва в отделна секция дали органите на изпълнителната власт публикуват своите основни финансови документи, информацията, свързана с провежданите обществени поръчки и декларациите за имущество и интереси на служителите си. В по-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлексират задължения за публикуване, наложени на институциите от Закона за публичните финанси (ЗПФ). Законът за обществените поръчки (от 2016 г.) предвижда не малък списък от задължителни за публикуване документи по различните процедури. В нашето проучване проверяваме за наличието само на няколко от най-често публикуваните категории документи. Такива са самата секция „Профил на купувача”, обявите, документацията за обществени поръчки, протоколите от заседанията на комисиите и сключените договори. Накрая ще се спрем и на декларациите за имущество и интереси. Публикуването на декларации за конфликт на интереси изследваме от 2012 г. насам спрямо задължението в закона, който се наричаше Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). Този закон бе отменен в началото на 2018 г. и заместен в частта за конфликт на интереси от Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. През 2020 г. за втори път изследваме публикуването на декларациите по новия закон, така че вече имаме по-чиста база за сравнение.

Основните изводи са, че продължаваме да наблюдаваме, макар и плавно, покачване на публикуването по повечето критерии. Явно одитът на ПДИ изпълнява своята задача и стимулира институциите да бъдат по-открити към гражданите поне на своите интернет страници. За първа година обаче има стагнация или дори лек спад в публикуването по отделни критерии. Дали стигаме някакъв момент на насищане ще проследим в следващите ни проучвания.

## 1. Бюджетна и финансова прозрачност

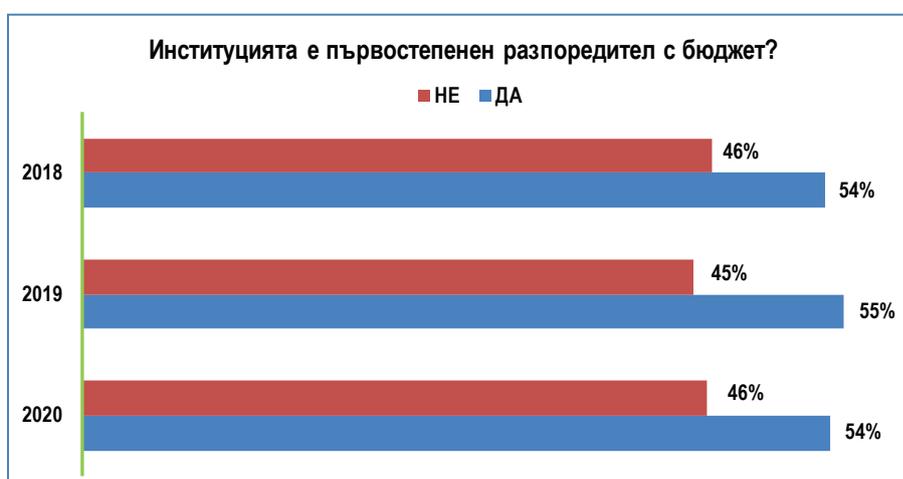


Подобно на предишни години и през тази наблюдаваме плавно покачване на броя на институциите, публикували своя **бюджет**. От 343 публикували по време на миналогодишното проучване сега наблюдаваме покачване с 11 институции до 354 или 63 % от всички. Както обикновено наблюдаваме още по-често публикуване на бюджетите за предходната година, което се наблюдава при почти 70% от изследваните институции.



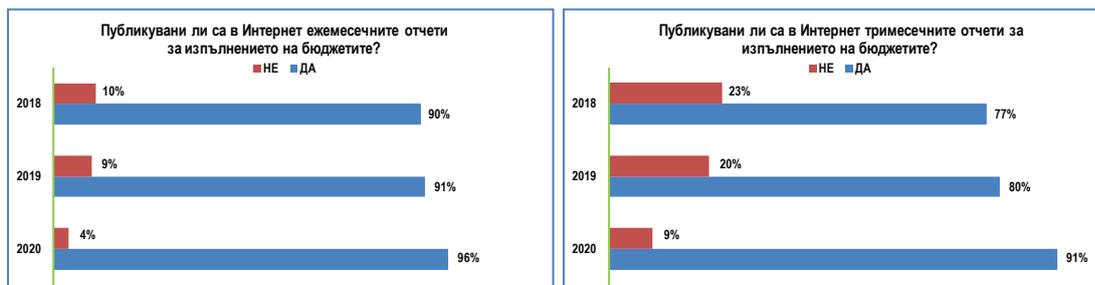
По-отчетливо позитивно развитие към повишаване на прозрачността наблюдаваме при публикуването на **годишните финансови отчети**. Това задължение покрива само първостепенните разпоредители с бюджети. Намерили сме 137 публикувани годишни финансови отчета за 2019 г. Това са над 24 % от общото. Спрямо миналогодишното изследване наблюдаваме ръст от 7 %. Важно е да се отбележи, че миналата година наблюдавахме спад в публикуването на тези документи и си го обяснявахме с ранния момент на провеждане на проучването – през месеците февруари и март – и с факта, че процедури-

те по приемането на отчетите вероятно завършват по-късно в по-голямата част от институциите. Тази година проведохме проучването по същото време – във втория и третия месец на годината – и въпреки това наблюдаваме най-високия дял на публикуване спрямо всички предходни проучвания. Посоката на развитие се потвърждава и от броя публикувани годишни финансови отчети за 2018 г., тоест за по-предходната година, за която процедурата по отчитане е приключила със сигурност. Тези вече стари финансови отчети са публикували 275 институции (над 48 %), което са над 10 повече институции спрямо предишните ни проучвания. Вероятно най-простия и пряк извод е, че повечето институции обръщат по-сериозно внимание на своята финансова прозрачност и затова публикуват все повече информация, включително годишните си финансови отчети, спрямо предишните години.



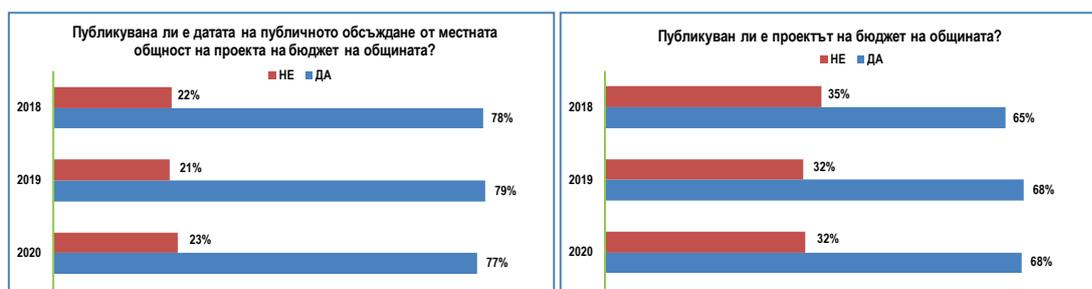
Първостепенни разпоредители с бюджети (ПРБ) са малко над половината от общия брой изследвани институции. Законът за публичните финанси също така задължава първостепенните разпоредители с бюджети (ПРБ) да публикуват **ежемесечни** и **тримесечни отчети** за изпълнението на бюджетите си. Това задължение, подобно на предишните две, е едно от лесно изпълнимите, тъй като ПРБ редовно създават и изпращат тези финансови отчети в Министерството на финансите. В предходните години изпълнението на задължението за публикуване растеше. Тази тенденция се запазва и сега. През 2016 г. едва около 49 % от ПРБ имаха достъпни на интернет страниците си месечни отчети, а още по-малко около 25 % от ПРБ бяха публикували отчетите си по тримесечие. През 2017 отчетохме рязък скок – с 22 %, т.е. 71 % от задължените институции бяха публикували своите месечни отчети като подобен темп на растеж се наблюдаваше и при отчетите за тримесечие. Както се вижда и от долните две графики, през 2018 г. достигаме 90 % изпълнение за месечните (общо 275 органа) и 77 % за тримесечните финансови отчети (235 органа). През 2019 г. темпът на растеж е забавен – 91 % (284 ор-

гана) публикували месечните си отчети и 80 % (249 институции) публикували тримесечните си отчети. А с настоящото проучване отново отбелязваме по-сериозен скок на публикуването, стигайки 96 % (295 изследвани институции) качили месечните си отчети и 91% (279 институции) тримесечните на интернет страниците си.



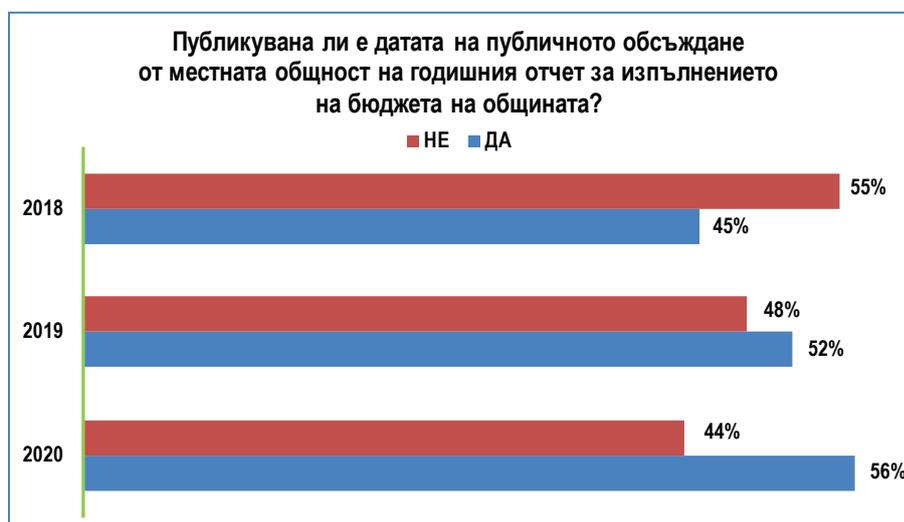
Министерски съвет, министерствата и държавните агенции, които са първостепенни разпоредители с бюджети, са задължени по ЗПФ да водят успоредно и т.нар. **програмно бюджетирание**. То предполага, че разпределението на разходите трябва да бъде ориентирано спрямо политиките, за които правителството определя бюджетни програми и с поглед към средносрочната финансова прогноза за бюджета. 21 органа са публикували своите бюджети в програмнен формат за 2020 г., а 19-годишният отчет за изпълнението на програмните си бюджети. По вторият показател отбелязваме лек спад спрямо миналогодишните 23 институции.

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



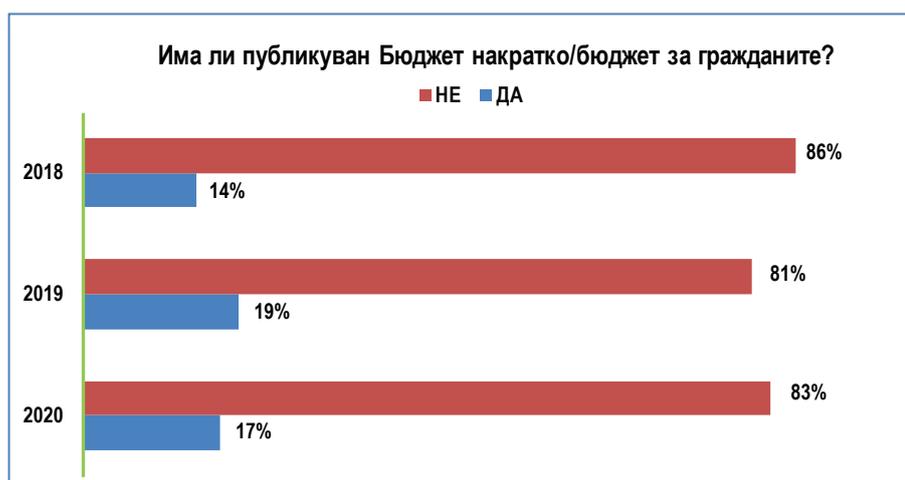
За разлика от предишните тази година не наблюдаваме ръст в публикуването на данни за обществените обсъждания на общинските бюджети, а само на тези за годишните финансови отчети. Забавяне на растежа на публикуването относно проектите на бюджети отбелязахме още миналата година. През 2020 г. даже има лек спад спрямо нивата на публикуване от предходното ни проучване. През 2019 г. 79 % (209) от общините бяха публикували обява, а 67 % (180) и самия проект на бюджет. През 2020 г. открихме 77 % (205) обяви за обсъждане на проекти на общински бюджети и 68 % (179) публикувани проекта на бюджети.

Тази тенденция не се наблюдава при данните за публикуването на **гатата за общественото обсъждане на отчета на общинския бюджет** за предходната година. Там има ръст от над 4 %, достигайки 56 % (149) публикувани обяви за обсъждане на отчети.



ПДИ изследва и дали държавните органи публикуват разбираемо обяснение за събирането и разходването на поверените им средства. Става дума за т. нар. **„бюджет за гражданите“**. Засега единствено министърът на финансите е задължен да съставя и редовно публикува такъв документ на човешки език за всеки държавен бюджет, който се нарича „Бюджет накратко“. Местните власти също могат да се обвързват с подобни задължения чрез своите нормативни актове. Такъв пример е Столична община, която в своята наредба за общинския бюджет има задължение да публикува като отделен документ обяснение на проекта на бюджета достъпен на нетехнически език. Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщат и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как трябва да бъде съставен или да изглежда подобен документ, ние често сме приемали като такъв всеки

спомагателен текст или онагледяване, които помагат да се обясни просто бюджета на съответната администрация. Много често това са били публикуваните презентации от обществени обсъждания на проектите за бюджет, или дори протоколи от самите обсъждания. За съжаление след няколко години на плах ръст, в резултатите от настоящото ни проучване личи лек спад. Отбелязали сме с 13 по-малко обяснителни документи за гражданите спрямо 2019 г., т.е. 93 общо или около 17 % от общия брой изследвани институции.



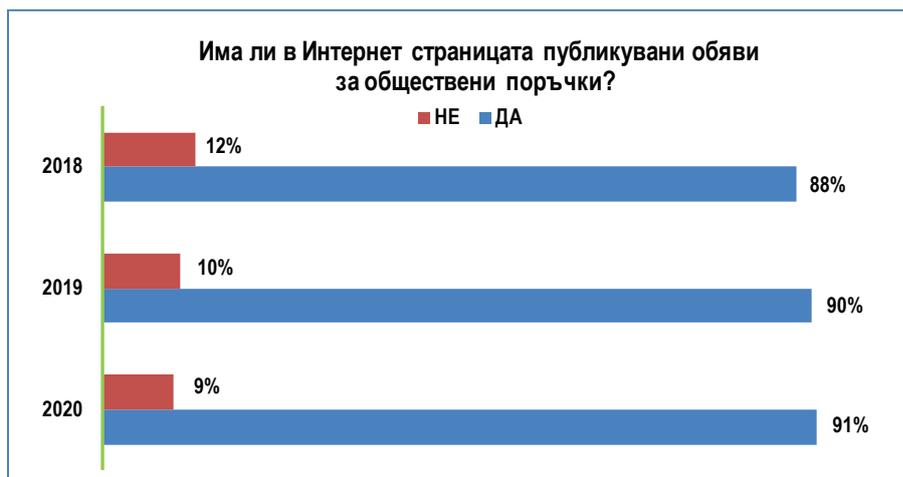
С тази графика завършваме прегледа на публикуваните финансови документи и се насочваме към друга изключително важна област – тази на задължително публикуваните документи по обществени поръчки.

## 2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

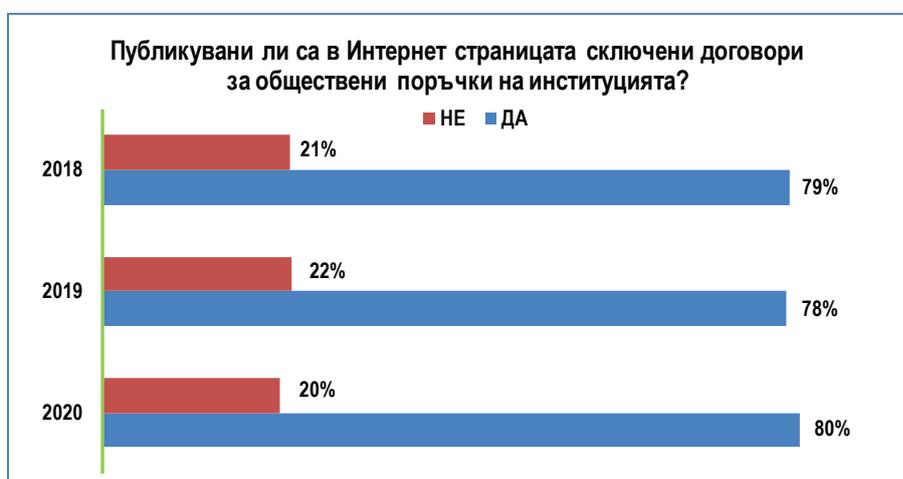
В годишния Граждански одит на активната прозрачност ПДИ прави преглед от птичи поглед и отбелязва тенденции, които дават възможност за последващ задълбочен анализ. По традиция от съображения за сбитост, ограничихме наблюдението си до едни от най-често публикуваните документи по процедури за обществени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

Вече практически всички изследвани структури имат публикувана секция „Профил на купувача“. Като любопитно е, че някои институции не са публикували нищо в тази секция на интернет страниците си. От седемнадесетте институции, които не са създали такава секция на интернет страниците си, повечето са второстепенни разпоредители с бюджети. Това подсказва, че вероятно те не сключват договори за обществени поръчки.

Един критериите, по които има леко подобрене спрямо миналата година, е публикуването на обяви за обществени поръчки.



При договорите също има леко повишаване на публикуването.

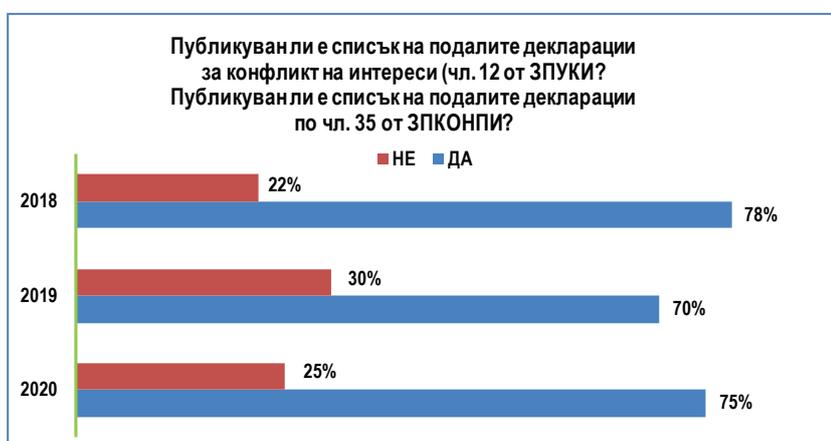


След бързия преглед на публикуването на някои документи по обществените поръчки преминаваме към най-интересната секция тази година – тази, свързана с декларациите за конфликт на интереси.

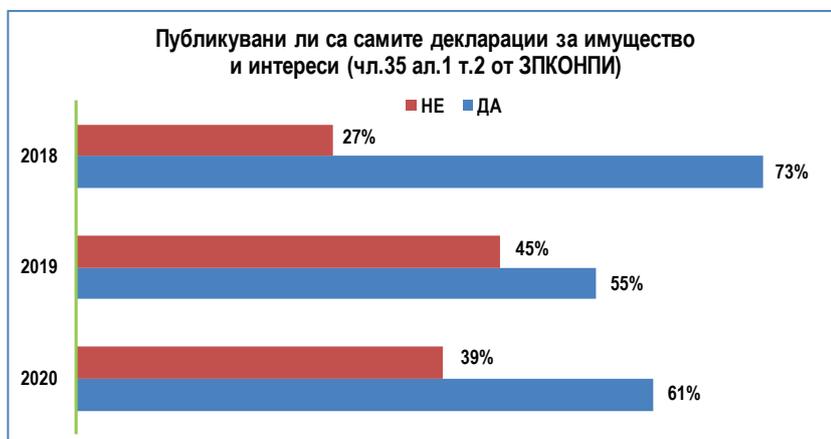
### 3. Декларациите за конфликт на интереси

Част на проучването на ПДИ от 2012 г. насам е съсредоточена върху измерването на една от нормативните мерки за постигане на повече почтеност в администрацията чрез повече прозрачност спрямо потенциалните конфликти на интереси на държавните служители и техните ръководители. Тук изследваме от една страна дали са публикувани списъци с лицата подали декларации, а от друга – дали са публикувани самите декларации. До скоро публикуваните в годините едва надхвърляха половината институции, публикували списъци с декларациите, подадени от служителите. А броят на структурите, публикували самите декларации, блуждаеше около 1/3 от всички. Дали защото 2017 г. бе последната пълна година, в която функционираше

Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, или защото комисията бе особено активна и често работеше с органите по места в това време, не знаем, но в резултатите от проучването през 2018 г. наблюдавахме истински скок в изпълнението и на двете задължения. Публикуването на списъци тогава надмина 2/3 от общия брой структури. През 2019 г. отбелязахме спад, но на фона на данните преди 2017 г. и сравнителни добри резултати при публикуването на новите декларации по чл. 35 от новия ЗПКОНПИ. Обяснението вероятно се криеше зад факта, че крайният срок за предаване и публикуване на декларациите бе през месец май 2019 г., т.е. два месеца след приключването на миналогодишното проучване. За 2020 г. резултатите са оптимистични. Макар и да не се достига върха от 2018 г., има повишение спрямо публикуването на списъците с декларации от 2019 г. и са достигнати около 75% или 422 институции спазили задължението.



Същите са наблюденията и при публикуването на самите декларации. Не е достигнато нивото от 2018 г. от 73 %, но има ръст с около 5 % спрямо 2019 г., което дава 344 или 61 % от всички институциите, които са публикували и самите декларации за имущество и интереси на служителите и членовете си, изисквани от ЗПКОНПИ.



## ПОЛУЧЕНИ И НЕПОЛУЧЕНИ ОТГОВОРИ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2020, екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до **562** институции. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на копие от *Актуализиран списък за 2019 г. на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна*. Това е информация, която ПДИ иска от институциите за втори път в последните години. Предишният път бе през 2017, година след въвеждането на това задължение с приемането на нова ал. 3 в чл. 15а от ЗДОИ (ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.).

Институциите, които през 2020 отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон са **428**. За сравнение през 2019 в този срок отговориха **450** институции, а през 2018 – **424** институции. Тоест, броят на институциите, които отговарят в срок на заявлението остава сравнително постоянен и не зависи особено от това дали ПДИ иска годишен отчет за постъпилите заявления (както в предходните 2 години) или списък с категории информация за публикуване (при настоящото проучване).

Институциите, които отговориха след изтичане на срока за отговор са **68**. За сравнение през 2019 със закъснение отговориха **70**, а през 2018 – **69**. Очевидно броят на институции, които отговарят с няколко дни закъснение е константа в последните 3 години. През 2020 най-дълго просрочените отговори са на Областна дирекция на вътрешните работи – Бургас (55 дни), Национална агенция за оценяване и акредитация (40 дни), Регионално управление на образованието – Пловдив (39 дни), КПКОНПИ и община Габрово (22 дни), община Мездра (21 дни) и т.н.

Институциите, които не отговориха на заявлението, са **66**. За сравнение през 2019 не отговориха **44** институции, а през 2018 – **74**. Ръстът в броя на неотговорилите спрямо миналата година би могъл да се обясни не само с това, че списъкът на категории информация за публикуване е една идея по-труден за предоставяне (като по-ново задължение) от отчета по ЗДОИ (задължение още от приемането на закона през 2000), но и с извънредното положение, което промени приоритетите на някои институции.

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

Министерствата, които през 2020 отговориха в срок до 5 дни са 3 (два пъти по-малко от миналата година): Министерски съвет (МС), Министерство на земеделието и храните (МЗХ) и Министерство на труда и социалната политика (МТСП). Прави впечатление, че МС и МЗХ и миналата година са отговорили в срок до 5 дни.

Министерствата, които отговориха не толкова бързо, но в рамките на 14-дневния срок по закон са 9: Министерство на вътрешните работи (МВР), Министерство на енергетиката (МЕ), Министерство на здравеопазването (МЗ), Министерство на образованието и науката (МОН), Министерство на отбраната (МО), Министерство на правосъдието (МП), Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Министерство на туризма (МТ) и Министерство на финансите (МФ).

Министерства, отговорили след изтичане на срока са 5 (миналата година бяха 3): Министерство на икономиката (МИ) – 2 дни след срока, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТСП) – 8 дни след срока, Министерство на младежта и спорта (ММС) – 9 дни след срока, Министерство на външните работи (МВНР) – 10 дни след срока и Министерство на културата (МК) – 14 дни след срока. Единственото министерство, в чието поведение се открива рецидив е МК, тъй като и миналата година са отговорили на заявлението след срока (7 дни).

Институциите, които през 2020 с отговорите на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация са **448**. За сравнение през 2019 пълен достъп осигуриха **510** институции, а през 2018 – **475** институции. Тоест, нарушена е тенденцията за увеличение на броя институции, осигурили пълен достъп до исканата информация от последните две години.

Институциите, които през 2020 отказаха да предоставят исканата информация са **3** – Държавната агенция за българите в чужбина (ДАБЧ), община Баните и община Радомир.

ДАБЧ отговориха, че агенцията подготвя ежегоден доклад за дейността по ЗДОИ, който се изпраща на МС и се публикува като част от ежегодния доклад за дейността на администрацията. Това обаче може да бъде отговор по заявлението на ПДИ от миналата година, когато се искаше отчет по ЗДОИ, но не и по заявлението от тази година, когато се иска списък с категории информация за публикуване. След като в телефонен разговор е обърнато внимание на ДАБЧ за това разминаване, те продължават да твърдят, че това е коректният отговор по заявлението на ПДИ, поради което отговорът им е отразен като отказ.

От община Баните първоначално изпращат като отговор на заявлението отчета си по ЗДОИ за 2019. Тоест, и те като ДАБЧ отговарят на заявлението

то от миналата година. След като това недоразумение е изчистено общината изпраща втори отговор, с който уведомява, че няма актуализиран списък с категории информация за публикуване през 2019. Това, което е премълчано в отговора на кмета е, че общината изобщо няма такъв списък. Обстоятелство, което се потвърждава както от липсата на публикуван списък на страницата на общината, така и от липсата на отговор по заявлението на ПДИ от 2017, когато обърнахме внимание на институциите, че с изменение в ЗДОИ е въведено задължение за създаване на такъв и поискахме копие от него.

От община Радомир уведомяват заявителя, че на страницата им не е публикуван актуализиран за 2019 списък на категории информация за публикуване. Тук ситуацията е идентична с община Баните и отново става ясно, че общината изобщо няма такъв списък, тъй като и те не са отговорили на заявлението на ПДИ от 2017.

В 26 случая институциите са предоставили частичен достъп до информация. Като такива в проучването са отбелязани предимно институции, които не са изпратили списък с категории информация за публикуване, а са обяснили, че информацията, която е публикувана на страницата им е тази, която подлежи на публикуване. Подобен отговор обаче прекалено много прилича на омаягосания кръг, в който попадеше героят на Дъстин Хофман във филма „Рейнман“ (1988) със скоропоговорката „Играчът на първа база е Кой. Кой е играчът на първа база?“

В останалите случаи като предоставили частичен достъп са отбелязани институции, които са изпратили списък с категории информация за публикуване, но без форматите, в които същата е достъпна или пък са отговорили, че наборите от данни, които публикуват в Портала за отворени данни представляват списъка им с категории информация за публикуване.

Следва да се отбележи, че през 2019 ПДИ въведе в проучването си изследване на въпроса дали институциите уведомяват заявителя за регистрацията на заявлението, когато го получат. Резултатите от миналата година показваха, че от всички 520 институции, отговорили на заявлението, без значение дали в срок или след него, само 56 уведомиха заявителя за регистрацията на заявлението му. През 2020 тази тенденция се запазва, след като от всичките 496 институции, които отговориха на заявлението, без значение дали в срок или след него, отново само 50 уведомиха заявителя за регистрацията на заявлението му. Практиката да не се уведомява заявителя за регистрацията на заявлението му е негативна, тъй като създава проблеми по отношение следенето на сроковете в процедурата по ЗДОИ.

**410** институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. За сравнение през миналата година **405** институции предоставиха исканата информация с решение. Това означава, че отново в почти **100** случая информацията е предоставена без решение, но пък е налице трайна тенденция за еднакъв брой институции, които предоставят исканата информация с решение и тези, които направо я изпращат.

Формата, в която през 2020 поискаме да ни предоставят списъка по ЗДОИ, както и в последните няколко години, бе копие, предоставено по електронен път, или чрез посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните. В тази връзка следва да се отбележи, че практиките по предоставяне на информация по електронен път продължават да бъдат най-разнообразни.

В едни случаи исканата информация се изпраща със съпроводително писмо и решение за достъп. Това е коректният начин, но пък в този вариант често съпроводителното писмо, решението за достъп и самата искана информация са в един PDF файл, а това затруднява заявителят при последващото използване на информацията.

Позитивна практика е тази, в която от институцията изпращат решение/отговор в PDF с посочен неактивен линк към списъка, но от институцията се сещат да копират линка като активна връзка в изпратения e-mail.

Позитивна практика е и тази, в която от институцията изпращат решение/отговор в PDF с посочен неактивен линк към списъка, но едновременно с това изпращат по електронен път и самия списък.

Обратната страна на горните две позитивни практики е негативната практика от институцията да изпратят решение/отговор в PDF или jpg формат с посочен неактивен линк към списъка и не си правят труда да копират линка като активна връзка в изпратения e-mail или направо да прикачат самия списък.

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

И през 2020 имаше институции, които първо изпращат решение за предоставяне на достъп до информация, а самата информация изпращат няколко часа или дни по-късно. Следва да се отбележи, че строго формално погледнато,

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

Вместо заключение, обръщаме внимание на обстоятелството, че много институции се оказаха отличници, които спазват задължението си за ежегодното актуализиране на списъка с категории информация за публикуване, тъй като изпратиха не само актуализиран списък за 2019, но и такъв за 2020.

## ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И ПРОЗРАЧНОСТ В УСЛОВИЯТА НА КРИЗА

Обявяването на извънредно положение във връзка с пандемията COVID-19 през 2020 г. и възникналата необходимост от активно и навременно информиране на гражданите послужи като повод за напомняне, че държавните институции са длъжни по закон да оповестяват по тяхна инициатива информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето, безопасността и имуществото на гражданите (чл. 14, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ), както и такава, която представлява или би представлявала от обществен интерес (чл. 14, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ). Това законово задължение съществува още от 2000 г. и е от голямо значение както за хората, така и за администрацията, доколкото изпълнението му може да генерира доверие в нейната дейност. В тази връзка нека припомним някои основни параметри на значението на достъпа до обществена информация, изведени в [Препоръка 2002 \(2\)](#) на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. Широкият достъп до официални документи:

- дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формират критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес;
- повишава ефективността и ефикасността на администрацията и спомага за утвърждаването на нейната почтеност, като предотвратява риска от корупция;
- допринася за утвърждаване легитимността на администрацията като служба в услуга на обществото и за укрепване на доверието на обществеността в публичните институции.<sup>70</sup>

В разпространен през април 2020 г. документ на Съвета на Европа, коментирани в [блога](#) на ПДИ, бе подчертано значението на достъпа до официални документи в условията на криза, като брифингите не могат да бъдат единствен информационен канал относно пандемията.

<sup>70</sup> Този текст относно значението на правото на достъп до обществена информация е изрично подчертан в Решение № 4694/2002 г. по а.г.1543/2002 г. Върховния административен съд, 5-чл състав.

## Началото на извънредното положение

При обявяването на извънредно положение през март 2020 г. за гражданите не стана съвсем ясно каква е ролята на отделните институции в този процес. Самото обявяване бе обсъдено на вечерно заседание на правителството на 12 март 2020 г. и внесено и гласувано в Народното събрание на 13 март 2020 г., без особена яснота какво предстои и какви мерки биха могли да бъдат взети. В същия ден стана известно, че издадена заповед на министъра на здравеопазването вече е изменена следобед. Това беше индичия, че той ще има значителна роля в предстоящия процес. В същите дни се появи и Националният оперативен щаб без въвеждане относно функциите му, все едно е предзагадена и самоочевидна реалност. Тя обаче не само че не беше самоочевидна, но и извън брифингите и медийните публикации за нея нямаше никаква видимост в интернет. Информация за случващото се бе предоставяна основно и изключително чрез медиите, което бе важно, но не достатъчно. Известна яснота относно въвежданите правила, кои институции следва да ги създават, прилагат и контролират и какъв характер имат най-общо мерките, бе внесена от обнародвания на 24 март Закон за мерките и действията по време на извънредното положение.

Дали и как се промени в периода от средата на март до началото на май 2020 г. реализацията на задълженията на информиране на гражданите чрез публикуване на важна информация, свързана с кризата?

## Информационен портал COVID-19

Към 6 април 2020 г. в интернет страниците на повечето органи на изпълнителната власт все още не съществуваше обособена секция, посветена на дейността им по повод кризата, свързана със заразата Covid-19. Изключения имаше, като например сайтът на Министерството на здравеопазването, където такава секция бе изведена на преден план в един момент и съдържаха информация, която не можеше да се определи като изцяло актуална.

На 10 април 2020 г. правителството анонсира създадения [Единен информационен портал](#) като официален източник на информация относно мерките за борба с разпространението на Covid-19 в България<sup>71</sup>. Информационният портал съдържа богата информация, включително статистика на случаите, документи, актуална информация – новини и записи на проведените брифинги, въпроси и отговори, резюме на въведените ограничителни мерки и кон-

<sup>71</sup> Порталът бе публично анонсиран няколко дни след статията в бюлетина на ПДИ „Достъп до информация във време на извънредно положение”, бр.3 (195), 2020 г.

тактна информация на отговорните институции<sup>72</sup>. Може да се коментира пълнотата и детайлната точност на публикуваната информация, доколкото е очевидно, че например не всички заповеди на министъра на здравеопазването са публикувани, не винаги информацията е добре структурирана и лесно намираема за потребителите. Независимо от това, въвеждането на единния информационен портал е сериозна стъпка в посока системното и пълно информиране на гражданите относно предприеманите мерки и въвежданите задължения.

На 6 април 2020 г. министърът на здравеопазването издаде [заповед](#), с която въведе в експлоатация Национална информационна система за борба с COVID-19, която осигурява централизирано управление и съхранение на информация за всички диагностицирани и карантинирани лица. Тази заповед се свързва и с анонсираното мобилно приложение за подаване на информация от гражданите. Според заповедта, един от модулите на тази информационна система е Информационен уеб портал за граждани с актуална информация за епидемичната обстановка в страната. Създаването на тази Национална информационна система е споменато и в Единния информационен портал в секция „Тему“, подсекция „Здравеопазване“. Не става ясно обаче, дали модулет Информационен уеб портал за граждани с актуална информация за епидемичната обстановка в страната, който не се открива чрез търсене в Гугъл, съвпада в действителност с Единния информационен портал (ЕИП) или не.

Този въпрос е от съществено значение, тъй като и в самия ЕИП липсва информация кой точно поддържа портала и съответно носи отговорност за актуалността, точността и пълнотата на публикуваната там информация. Става ясно единствено, че той е разработен от „Информационно обслужване“ АД, но липсва много по-важната информация кой го поддържа и попълва с данни.

## Публикуване на информация от министерствата

До 6 април 2020 г. единствено Министерството на здравеопазването бе създадо секция, посветена на заразата Covid-19. В настоящия момент, при съществуването на Единен информационен портал, публикуването на линк към него в интернет страниците на институциите е минималното усилие да бъде информирано активно обществото относно изискваната от чл. 14, ал. 2, т. 1 и 3 от ЗДОИ информация. Такъв линк към ЕИП е публикуван в интернет страниците на Министерския съвет, Министерството на здравеопазването (МЗ), Министерството на вътрешните работи (МВР), Министерството на младежта и спорта, Министерството на правосъдието, Министерството на

<sup>72</sup> Констатациите по съдържанието на публикуваната в интернет информация са към 3 май 2020 г.

регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Линкът е поставен на различни места в интернет страниците. В някои институции той е още в началото и в горния край на страницата, в други е в секцията, посветена на информация за мерките, свързани с Covid-19, на трето място е в началото и в долния край на страницата в секция „Полезни връзки“.

Не са препратили към ЕИП Министерството на външните работи (МВНР), Министерството на енергетиката, Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ), Министерството на икономиката, Министерството на културата, Министерството на образованието, Министерството на околната среда и водите, Министерството на отбраната, Министерството на туризма, Министерството на финансите.

Самостоятелна секция или подсекция, посветена на мерките в условията на кризата, свързана със заболяването Covid-19, е създадена в интернет страниците на Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на икономиката, Министерството на правосъдието, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС). Степента на достъпност и обемът на информацията обаче са много различни. Ако информацията, свързана с мерките по Covid-19, е изведена на челно място и е в относително голям обем в сайтовете на МВНР, МЗ, МТИТС и МВР, то например в сайта на МЗХГ е публикуван само един файл „въпроси и отговори“, насочени към земеделските производители.

В някои от министерствата се наблюдава относително интензивно публикуване на информация в секцията „Новини“ или „Пресцентър“ относно мерките, свързани с предотвратяването и борбата с Covid-19, докато в други темата почти не е засегната. Така например в по-пряко ангажираните с мерки министерства като тези на образованието и труда и социалната политика е публикувана и по-богата актуална информация, докато за министерството на енергетиката темата очевидно не е приоритет, за разлика от фиксацията им по дълггодишния нереализиран проект АЕЦ „Белене“. В интернет страницата на Министерството на отбраната пък информация, свързана с Covid-19, е поместена в секция „Информационен център“.

В секция „Темати“ на Единния информационен портал може да се види информация какво отделните министерства правят в рамките на ресорите си. Някои от темите като здравеопазване, финанси, социално подпомагане, са очаквано попълнени с доста информация. В други буди известно учудване изключително бедното съдържание, като например в темите „Енергетика“ и „Околна среда“. Прави впечатление, че в някои случаи съдържанието на темите в

портала не е отразено и в интернет страницата на министерствата или обратното.

## Ограничения, свързани с прилагането на ЗДОИ

Ограничения, свързани с прилагането на Закона за достъп до обществена информация, насочени към превенция на евентуалното разпространение на заболяването, са предприети в изолирани случаи. Така например на 12 март 2020 г. Министерството на енергетиката е въвело режим на приемане на заявления за достъп до обществена информация само по електронен път.

## Публикуване на текстовете на юридически актове

Прави впечатление, че в условията на извънредно положение се засили тенденцията да бъдат публикувани както новини, така и самите текстове на заповедите, издавани от министри и други ръководители във връзка с предприети мерки. Така например в интернет страницата на Министерството на здравеопазването текстовете на заповедите са публикувани както в секция „Новини“, така и в секция „Нормативни актове“, подсекция „[Заповеди, правилници и инструкции](#)“. Много от тях, но не всички, са публикувани и в секция „Документи“, подсекция „Заповеди на държавни органи“, „Министъра на здравеопазването“ в [Единния информационен портал](#). Подгребата на заповедите обаче и там е по-скоро в хронологичен ред, като липсва връзка със секция „Мерки“ в портала, където са изброени в резюмиран вид [въведените ограничения](#). Липсват консолидирани текстове на заповедите както в интернет страницата на МЗ, така и в портала. Това е проблем, тъй като нерядко в тези заповеди има препращане към съдържанието други заповеди. Така на-пример, [заповедта](#) от 1<sup>-ви</sup> май 2020 г. за отмяна на задължението за носене на маски на открити места препраща към 13 други предходни заповеди. Про-читът на всяка една поотделно би затруднил не само гражданите, но дори и опитни юристи.

Лесната достъпност на тези заповеди е толкова по-важна поради това, че с тях се въвеждат ограничителни мерки, а неизпълнението им води до възможност за налагане на санкции. Тоест, с тях се въвеждат правила за поведение, поради което се засягат практически всички граждани. В самите заповеди на министъра на здравеопазването се посочва чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс, който се отнася до общите административни актове. Следователно тези заповеди представляват тъкмо такава категория актове, според самия им издател. Тази разпоредба позволява в условията на неотложност да не се спазят някои законови изисквания по издаването на общи административни актове, свързани с тяхното предварително обсъждане със заинтересованите, което е разбираемо. Според същата законова разпоредба

„в тези случаи в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му“. Това означава, че заповедта може да не се мотивира предварително, а оповестяването на съображенията за издаването ѝ представлява излагане на причините, поради които е издадена, и на целите, които се преследват. Съображенията за издаването на голяма част от издадените от министъра на здравеопазването заповеди бяха изложени в рамките на брифингите на Националния оперативен щаб или на правителството. Препоръчително е обаче, за да се очаква хората да знаят как да разбират и тълкуват тези правила, към въпросните съображения да се препраща от публикувания текст на заповедта. Това би осигурило и гаранция, че контролът по спазването на заповедта няма да надхвърля целите и замисъла ѝ, което за съжаление в някои случаи не се сбъдна.

Публикуването на съдържанието на заповедите, издадени от министъра на здравеопазването, провокира и други институции да започнат да публикуват свои заповеди в интернет страниците си. Това е положително явление и е препоръчително да се запази и след отмяната на извънредното положение. В някои случаи това стана след публикации в медиите, като общественият интерес предизвика съответно публикуване. В интернет страницата на Столичната регионална здравна инспекция (РЗИ) например бе публикувана [заповедта](#) на директора за въвеждане на ограничения в два квартала в София, както и тази за [отмяната](#) на тези ограничения. Съществуването на секция „Документи“, подсекция [„Заповеди на държавни органи“](#) в Единния информационен портал COVID-19 само по себе си стимулира институциите към публикуване на съдържанието на заповеди с по-широко правно значение.

В Единния информационен портал COVID-19 бе публикувана и заповедта за създаването на Националния оперативен щаб. Може да се предположи, че това стана в отговор на обществения интерес към този акт, доколкото преди това бе подадено заявление за достъп до него. Съответно е добре да се отбележи, че тази публикация не е въпрос просто на добра воля, а е в изпълнение на законово задължение – чл. 14, ал. 2, т. 3 или чл.15, ал. 1, т. 16 от ЗДОИ, за публикуване на информация, която представлява или би представлявала обществен интерес, респ. която е поискана и предоставена повече от три пъти по ЗДОИ.

## Някои изводи

Възникването на кризата, свързана с пандемията и необходимостта от лесна и бърза комуникация с хората създаде възможност за развиване на прозрачност, при която да бъде активно публикувана информация в интернет. Положителна оценка заслужава създаването на специален информационен портал. Същевременно неговото съществуване трябва да бъде широко известно и

министерствата и другите публични институции изрично да препращат потребителите към този източник. Това не трябва да отменя оповестяването на документи на интернет страниците на самите институции. Положителна стъпка е публикуването на правни документи, но е добре те да бъдат свързвани с опростено обяснение за какво се отнасят, със съображенията за издаването им и да се изготвят отделно консолидирани версии или поне да са налице активни линкове към другите заповеди, цитирани в една заповед, така че човек да може по-лесно да се запознае със съдържанието им.

Има какво да се желае по отношение на по-доброто структуриране на информацията с цел потребителите да могат лесно и бързо да я узнават и да я свързват с предходна информация или по-широк контекст. Все пак една от основните цели на Закона за достъп до обществена информация е гражданите да си съставят мнение за действията на институциите, а както подчертава Съветът на Европа, те трябва да могат и да формират критично становище.

## ПРАВНА ПОМОЩ

### Обща характеристика

Предоставянето на правна помощ продължава да е сред приоритетните дейности за ПДИ. През 2019 г. в някои от постъпилите случаи ПДИ оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория случаи помощ бе оказана след отказ за предоставяне на информация.

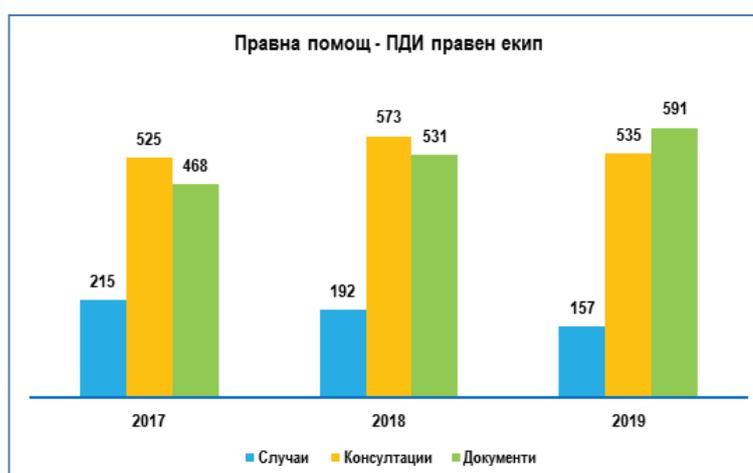
Съществена част от правната помощ е и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявителите, обърнали се за съдействие към организацията (подробна информация в следващата точка „Съдебни дела“).

### Брой на постъпилите случаи

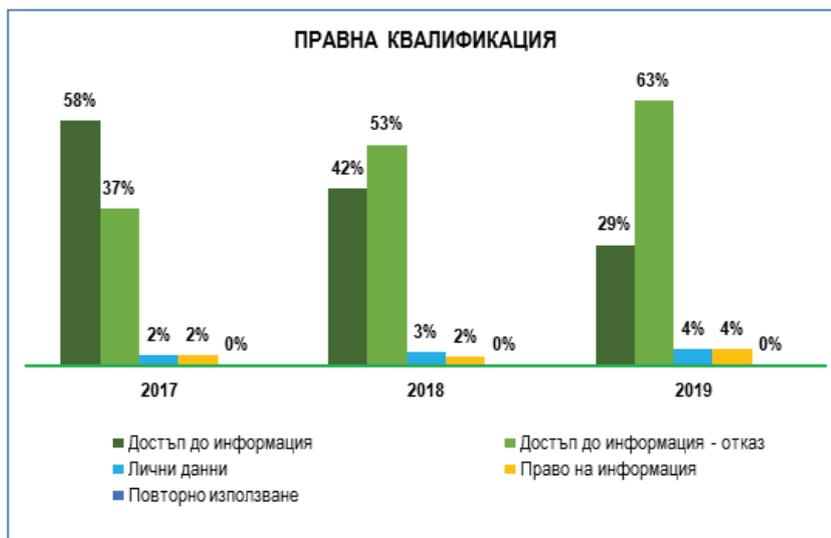
Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари – декември 2019 г. са 157<sup>73</sup>. Търсените информация са ни потърсили в офиса, по e-mail или телефон.

В зависимост от характера и правната им квалификация, обособяваме случаите в три групи:

- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ – 99;
- малка част са свързани с нарушения на правото на защита на личните данни – 7;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация – 6 и др.

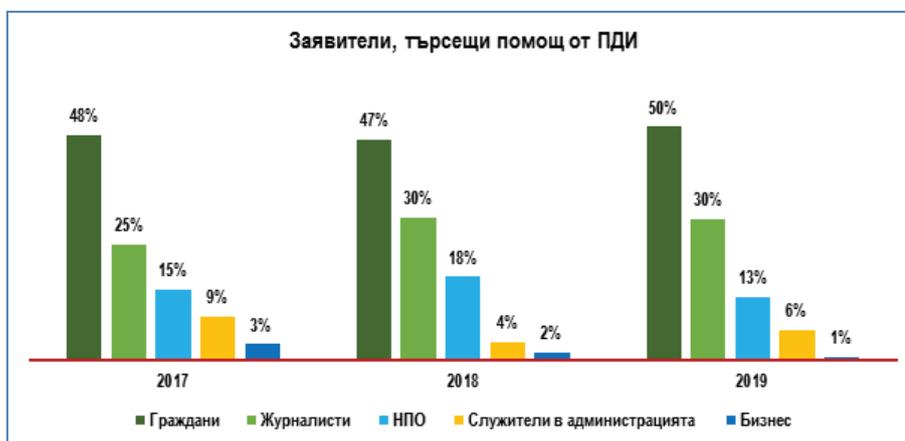


<sup>73</sup> Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е много по-голям – 535, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от 1 консултации.



## Кой най-често търси информация

Най-често към ПДИ за правна помощ се обръщат граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2019 г. най-много консултации са предоставени на граждани – 78 случая. От неправителствени организации са постъпили 21, а в 47 случая са ни потърсили журналисти от централни и местни медии и координатори на ПДИ. В 10 случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията, а в един – от представители на бизнеса и др.



## От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) – 64 и централните органи на изпълнителната власт – 33.

По-рядко консултациите са свързани с търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт – 5 и публичноправни субекти и

организации – 7 случая, от органите на съдебната власт – 11 и др.

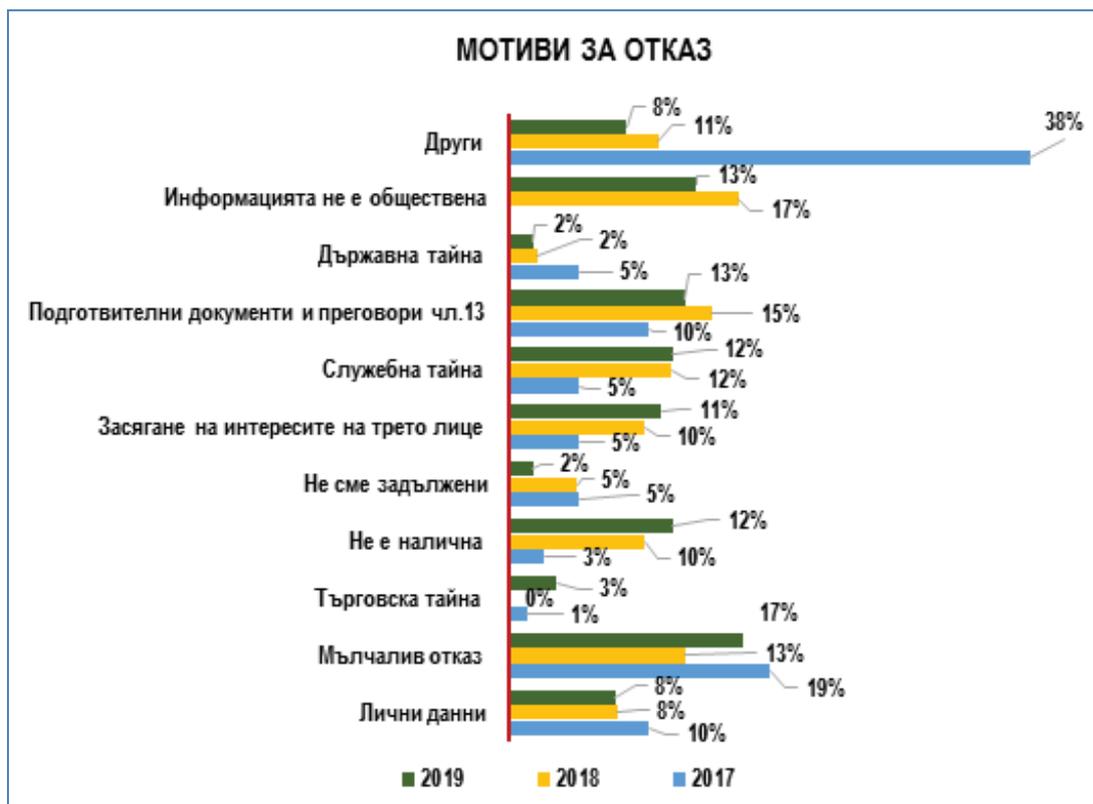
В базата данни на ПДИ са регистрирани 5 случая на предоставена правна помощ без да е въведен ответник – това са случаи, в които екипът ни е бил потърсен за обща консултация по закона или е бил поставен въпрос как се развива едно съдебно дело, в какви срокове и др.



### Най-чести основания за отказ

През 2019 г. преобладават мълчаливите откази – 20%, които са се увеличили в сравнение с 2018 г., когато са 13%. На второ място са отказите, в които се твърди, че исканата информация не е обществена – 16%, или, че не се предоставя по ЗДОИ – 6%. На трето място са отказите, в които основанията са, че исканата информация представлява подготвителни документи без самостоятелно значение или преговори по даден въпрос (чл. 13 ал. 2 от ЗДОИ) – 14%.

От отказите по същество преобладават тези с позоваване на служебна тайна – (7%), търговска тайна, авторско право, следствена тайна, данъчно-осигурителна тайна, статистическа тайна, засягане интересите на трето лице и липса на неговото съгласие – 13%, лични данни – 8% и др.



## Характерни особености

Запазва се тенденцията към намаляване на консултираните случаи – 157 за 2019 г. (през 2018 броят им е 192, през 2017 г. броят им е 215). Остава висок броят на консултациите по постъпилите случаи – за 2019 те са 535, за 2018 г. те са 573, докато през 2017 г. те са 525.

И през 2019 г. е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление.

През изтеклата година е налице увеличаване на мълчаливите откази.

Друга интересна тенденция е, че въпреки спада на общия брой случаи, количеството предоставени консултации от екипа на ПДИ се задържа на нива подобни на предходните две години, а броят изготвени документи продължава да се покачва. Това означава, че се покачва броят на случаи, в които кореспонденцията със задължените субекти не се ограничава само до заявление и насрещно решение. В повече случаи през 2019 г. са били изготвени документи, свързани с последващо съдебно дело, с уточнение на обекта на заявлението или с искане за изпълнение. Интересно също така е, че клиентите търсят нашата правна помощ все по-често, след като вече са подали заявление и са получили отговор по него. Това означава вероятно, че заявителите са станали по-опитни и по-уверени в искането на обществена информация, както и че търсят нашата помощ в по-напреднала фаза на административното произ-

водство и с оглед оспорване пред съда. По този начин и средната сложност на случаите се повишава. Това предположение се подкрепя и от данните за стабилно покачване на броя случаи, идващи след получен от заявителите отказ.

След по-внимателно разглеждане на случаите категоризирани като „Други основания за отказ“ прави впечатление, че администрацията се опитва да отказва информация или като обявява търсената информация за необществена, или като се позовава на формални основания или на такива, които отдавна не са спорни от гледна точка на съдебната практика, а именно:

- не е ясно каква точно информация се търси;
- заявлението не е подписано;
- законът дава право на достъп до информация, а не до документи;
- при искане на справка се обявява информацията за несъществуваща.

### **Области на търсене на информация<sup>74</sup>**

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

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

<sup>74</sup> По-подробно за търсената информация виж: Приложение №6 на настоящия доклад.

## СЪДЕБНИ ДЕЛА

### Статистика

През 2019 г. правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на достъп до информация. Подготвихме **69** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**33** – по случаи на граждани, **8** – на НПО, **25** – на журналисти, **2** – на фирми и **1** – на политическа партия).

Правният екип изготви **46** жалби. Първоинстанционни жалби – **35** (Административен съд София-град – **21** и Административни съдилища в страната – **14**); касационни жалби – **4** и частни жалби – **7**.

От изготвените **35** първоинстанционни жалби **25** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **10** срещу мълчалив отказ.

През 2019 г. в **71** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип изготви **23** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени **90** съдебни акта (решения – **67** и определения – **23**) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд – **45**, Административен съд-София град – **32**, Административни съдилища в страната – **12** и Административен съд София-област – **1**).

В **72** случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в **28** случая в полза на администрацията.

Прегледът на постановените съдебни актове показва, че по редица спорни въпроси е налице трайна и последователна съдебната практика в полза на правото на информация и прозрачността.

1. Търговско дружество, чийто капитал (50 % и повече) е собственост на държавата или общините, е задължен субект по ЗДОИ;
2. Писмената справка е легална форма за предоставяне на информация по ЗДОИ. Обстоятелството че определени данни не съществуват в обобщен вид, а следва да бъдат синтезирани с оглед заявлението, не може да обоснове законосъобразен отказ, когато исканата информация е налична при сезирания орган;

3. Информацията, свързана с конкретни административни производства (включително такива по ЗУТ) е обществена и може да бъде получавана по реда на ЗДОИ, когато заявителят не е заинтересовано лице по смисъла на съответния закон;
4. Несъгласието на трето засегнато лице не може да обоснове отказ за предоставяне на информация, когато е налице надделяващ обществен интерес за разкриването ѝ;
5. Несъгласието на трето засегнато лице е ирелевантно, когато самото то е задължен субект по ЗДОИ;
6. Недопустимо е без надлежна обосновка, органът да изключва действието на оборимата законова презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес;
7. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, свързано с подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение, е неприложимо, когато липсва краен акт, от който заявителят може да си състави мнение по интересувания го въпрос;
8. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, свързано с подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение, е неприложимо, когато се търси информация за околната среда. В тези случаи намират приложение разпоредбите на ЗООС, който е специален по отношение на ЗДОИ и не предвижда подобно ограничение;
9. Позоваване на служебна тайна по чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ не обосновава наличие на основание за отказ, когато задълженият субект не е представил списък с категории „служебна тайна“, в които исканата информация да попада, нито е доказал маркиране на същата с гриф за сигурност;
10. Мълчаливият отказ по ЗДОИ винаги е незаконосъобразен.

Важно е да се отбележи, че с изменения в чл. 40 от ЗДОИ (в сила от 01.01.2019 г.) бе въведена нова ал. 3, съгласно която решението на административния съд по дела за достъп до информация не подлежи на касационно оспорване. По този начин отпадна касационната инстанция по дела за достъп до информация. В тази връзка всички решения, постановени от ВАС, като касационна инстанция през 2019 г., бяха по касационни жалби, подадени през 2017 и 2018 г.

Следва представяне на по-важните съдебните актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2019 г. Делата са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкувания от съда спорен въпрос, и са подредени в хронологичен ред по датата на съдебния акт.

## Задължени субекти

С решение<sup>75</sup> от 22 февруари ВАС потвърди решение на Административен съд - Сливен за отмяна на мълчалив отказ на управителя на „ВиК - Сливен“ ООД да предостави информация, свързана с водоснабдяването с питейна вода на територията на областта. Информацията е поискана от Живко Желев (Сливен) със заявление от август 2016. Управителят на ВИК не се произнася по заявлението, а впоследствие по делото твърди, че не е задължен субект по ЗДОИ. Върховните съдии намират доводите в касационната жалба, че „ВиК - Сливен“ ООД не е задължен субект за неоснователни. Изводът на първоинстанционния съд, че дружеството е задължен субект е правилен. Съдът не е допуснал нарушение, позовавайки се на информация от публичния Търговски регистър и приемайки, че „ВиК - Сливен“ ООД е задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ във връзка с § 1, т. 4, б. „в“ от ДР на ЗДОИ. Съгласно посочените текстове ЗДОИ се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от публичноправни субекти, различни от посочените в ал. 1, вкл. публичноправни организации. „Публичноправна организация“ е юридическо лице, което е обект на управленски контрол от страна на възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от Закона за обществените поръчки. Управленски контрол е налице, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице. „ВиК - Сливен“ ООД е юридическо лице, обект на управленски контрол от страна на възложител по чл. 5, ал. 2, т. 9 от Закона за обществените поръчки. Съгласно чл. 51, ал. 2 от Закона за общинската собственост общината може да осъществява стопанска дейност чрез търговски дружества с общинско участие в капитала или чрез граждански дружества по Закона за задълженията и договорите. Общината може да осъществява самостоятелно стопанска дейност чрез общински предприятия, създадени по реда на този закон. Съгласно фирменото досие на търговското дружество Държавата има дял в него 51 %, община Сливен – 30%, община Нова Загора – 10 %, община Котел 5 % и община Твърдица – 4%. Касае се за дружество по чл. 61 от Търговския закон, в което съдружници са държавата и общини, поради което те осъществяват управлението на това дружество. Статутът на търговското дружество, неговото управление, финансиране и неговият предмет на дейност го определят като специфичен правен субект с белезите на публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 4 от ДР на ЗДОИ. Решението е окончателно.

<sup>75</sup> Решение № 2674/22.02.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 7003/2017 г., съдия-докладчик Мария Николова

С решение<sup>76</sup> от 17 юли ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД (ЕСО) да предостави информация за наложените неустойки през 2016 на енергийни гружества по договорите за продажба на студен резерв. Информацията е поискана от Сдружение „За земята – достъп до правосъдие“ със заявление от януари 2017. Отказът на ЕСО е с мотив, че не попадат сред задължените субекти по ЗДОИ, поради което исканата информация не може да бъде предоставена. Върховните съдии отбелязват, че основният спор между страните по делото е дали „ЕСО“ ЕАД е задължен субект по ЗДОИ. Според съдиите, безспорно е установено, че „ЕСО“ ЕАД е образувано чрез преобразуването на „Националната електрическа компания“ ЕАД (НЕК), като част от дейността на последното е отделена и е образувано гружеството „ЕСО“ ЕАД. Едноличен собственик на капитала на ЕСО е „БЕХ“ ЕАД – като последното е 100% собственост на българската държава, чрез министъра на икономиката и енергетиката. Съгласно § 4 от ДР на ЗДОИ задължени по този закон са тези публично правни организации, които са юридически лица, на които управителните и контролните органи се избират от възложители по чл. 5 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), респективно са обект на управленски контрол от възложители по чл. 5 от ЗОП. В случая се касае за гръщерно гружество на „БЕХ“ ЕАД, който е възложител по ЗОП. Следователно изводът на АССГ, че ЕСО е 100% обект на управленски контрол от „БЕХ“, поради което се явява задължен по ЗДОИ субект, е правилен. Решението е окончателно.

### Понятието „обществена информация“

СС решение<sup>77</sup> от 25 февруари АССГ отмени отказ на кмета на СО да предостави достъп до документите, които показват, че строителният надзор по ремонта на „Графа“ действително е санкциониран със 100 хил. лв. от общината. Информацията е поискана от Светлозар Алексиев (София) със заявление от 10 октомври 2018 (ден след като кметът на СО Йорданка Фандъкова прави публично изявление, че строителният надзор по ремонта на столичната улица „Граф Игнатиев“ е глобен със 100 хил. лв. заради ниското качество на извършваните строителни и ремонтни дейности). Кметът привидно предоставя исканата информация като в отговора до заявителя посочва линк, на който информацията била публикувана. На линка обаче е достъпен само договорът с изпълнителя, но не и информация за наложени санкции. Съдът приема, че поисканата от жалбоподателя информация безспорно попада в категория-

<sup>76</sup> Решение № 11137/17.07.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 10876/2017 г., съдия-докладчик Еманоил Митев

<sup>77</sup> Решение № 1186/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 68 състав по а.г. № 12121/2018 г., съдия Вяра Русева

та на обществената такава, доколкото същата е генерирана и съхранявана от задължен по ЗДОИ субект във връзка с отчетеното изпълнение на договорите по проектната дейност, финансирана от ЕС, което обуславя връзката ѝ с обществения живот в Република България, а и не само, тъй като подобна дейност въобще попада в обсега на интереса и обществения живот на Европейския съюз. Самото обстоятелство, че търсената информация е свързана и/или е по повод усвояването на средства по европейски фондове предопределя прозрачност и достъпност на същата, каквато е и основната цел на ЗДОИ. Търсената информация липсва на посочения в решението линк, следователно правото на достъп до информация на заявителя не е удовлетворено. Отделно, съдията отбелязва, че в случая е налице презумпция за наличие на нагледяващ обществен интерес по силата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ, тъй като исканата информация е свързана със санкции по договор, сключен от задължен субект. Тази презумпция изключва отказа от достъп до исканата информация и не е оборена от кмета. Срещу решението на АССГ е подадена касационна жалба от СО, която с определение<sup>78</sup> на тричленен състав на ВАС от април 2019 е оставена без разглеждане и делото е прекратено. Съдът приема, че решението на първата инстанция не подлежи на касационно обжалване<sup>79</sup>, тъй като касационната жалба е подадена след 01.01.2019 г. Срещу определението на тричлениния състав на ВАС за прекратяване на делото е подадена частна жалба от СО. С определение<sup>80</sup> от юни 2019 петчленен състав на ВАС оставя в сила определението на тричлениния състав за оставяне без разглеждане на касационната жалба на общината. По този начин решението на АССГ за отмяна на отказа влиза в сила. След влизане на решението в сила исканата информация е предоставена на заявителя.

С решение<sup>81</sup> от 25 февруари петчленен състав на ВАС потвърди решение на тричленен състав на ВАС за отмяна на отказ на Министерство на икономиката (МИ) да предостави копия от кореспонденцията между МИ и търговските дружества, в които то е принципал, относно това какви парични средства и в кои банки са депозирали държавните органи и държавните предприятия през 2009 и 2010. Информацията е поискана от Зорница Маркова (в. „Капитал“) със заявление от лятото на 2016. Отказът на МИ е с мотив, че същата не е об-

<sup>78</sup> Определение № 5624/15.04.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 4002/2019 г., съдия-докладчик Мария Николова.

<sup>79</sup> С изменение в ЗДОИ, в сила от 01.01.2019 г., бе премахната касационната инстанция по дела за достъп до обществена информация.

<sup>80</sup> Определение № 9537/20.06.2019 г. на ВАС, Петчленен състав – II колегия по а.г. № 6200/2019 г., съдия-докладчик Мартин Аврамов.

<sup>81</sup> Решение № 2740/25.02.2019 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.г. № 15272/2018 г., съдия-докладчик Йовка Дражева.

щественна и ЗДОИ не е приложим за достъп до нея. Според върховните съдии не намират опора в закона мотивите на административния орган, че исканата информация не е обществена, тъй като се намирала под номер на друго ведомство. Заявителката е поискала информация, която се съдържа в МИ. Същата е достатъчно конкретизирана във връзка с кореспонденция с друго ведомство – Министерство на финансите, поради което има характера на служебна информация по смисъла на чл. 9-11 от ЗДОИ. Обосновано съдът приема, че в мотивите на административния орган са посочени взаимно изключващи се основания, поради отричане обществения характер на търсената информация и постановяване на отказ за разглеждане на заявлението като нередовно. При липса на основание по чл. 29, ал. 2 от ЗДОИ за отказ да разгледа по същество заявлението за достъп, законосъобразно съдът е отменил отказа и е върнал за произнасяне с решение по чл. 38 от ЗДОИ. Решението е окончателно.

С решение<sup>82</sup> от 25 февруари АССГ отмени отказ на главния архитект на София да предостави информация за обезопасяването на „Бронзовата къща“, инсталирана на мястото на бившия мавзолей в столицата. Заявлението е подадено от Иван Петров (София) в края на 2018, а отказът е с мотив, че информацията по конкретен казус не е обществена по смисъла на ЗДОИ и не е налице надделяващ обществен интерес за предоставянето ѝ. Съдът приема, че за процесния случай не се спори, че е търсена информация относно преместваемо съоръжение – „Монументално-декоративен елемент „Бронзова къща“ в центъра на София, поставена по инициатива на Столична община на мястото на мавзолея на Георги Димитров върху имот – публична общинска собственост, както и всички съпътстващи дейности по поставяне на съоръжението. В тази връзка именно органът е приел, че не се касае за обществена информация, доколкото искането се свежда до конкретна преписка. Според съдебния състав обаче съдържанието на дадена информация в конкретна преписка не я изключва задължително от предметния обхват на ЗДОИ. Обратно би изключило от обхвата на ЗДОИ по-голяма част от дейността на администрацията, доколкото същата се обективира в конкретни преписки. За установяване дали ЗДОИ е приложим, следва да бъде съобразена целта на искането. Доколкото в процесния случай, исканата информация касае безспорно публичен проект на Столична община, провеждан съвместно с Австрийското посолство в София и е свързан пряко с монтиране на монументално-декоративен елемент на централно място – публична общинска собственост, за който е отделен немалък публичен финансов ресурс, съдът приема, че безспорно е

<sup>82</sup> Решение № 1224/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.г. № 13223/2018 г., съдия Калина Пецова.

налице обществена информация, която е следвало да бъде предоставена на лицето. Съдът споделя изложеното в жалбата, че хипотезата на чл. 8, т. 1 от ЗДОИ не е налице, тъй като не се касае за административно обслужване на граждани, каквото би било, ако лицето сезира органа с конкретна преписка, която обаче да засяга негови лични права и интереси като адресат на акт по същата. В случая това не е налице, а искането е обусловено именно от публичността на съоръжението, чиято преписка е изискана, без непосредствено засягане на лични права на молителя, освен правото му да бъде информиран. Решението е окончателно. Информацията е предоставена на заявителя. Междувременно „Бронзовата къща“ е демонтирана.

С решение<sup>83</sup> от 25 февруари АССГ отмени отказ на главния архитект на София да предостави информация относно обект публична собственост – училище и частта му столова (104 ОУ „Захари Стоянов“, район „Триадица“), а именно освидетелствана ли е сградата за премахване по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ). Информацията е поискана от Иван Петров (София) със заявление от края на 2018, а отказът е с мотив, че в ЗДОИ е налице изрична разпоредба, която изключва приложението му в случаите, когато исканата информация е свързана с административното обслужване на граждани и юридически лица (чл. 8, т. 1 от ЗДОИ). Съдът приема, че жалбоподателят не е в кръга на заинтересованите лица по смисъла на ЗУТ, респективно не е страна в създаденото във връзка с него административно правоотношение. По тази причина гарантираното му с чл. 41 от Конституцията на Република България право на получаване на информация може да бъде реализирано в случая само по реда на ЗДОИ, в случай че става въпрос за обществена информация. Това е смисълът на чл. 4, ал. 1 ЗДОИ, а не възприетият от административния орган стеснителен начин. Няма данни, че заявителят (впоследствие жалбоподател) е заинтересовано по смисъла на ЗУТ лице и поради тази причина да му е отказано правото да се снабди с исканата от него информация по ЗДОИ. Неправилно е прието в обжалвания акт, че заявителят може да получи информацията по реда на административното обслужване на граждани и юридически лица по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията, поради което и с оглед разпоредбата на чл. 8, т. 1 ЗДОИ тази информация не може да бъде търсена по реда на този закон. Налице е правен интерес от достъп до информацията и не може да се приеме от съда, че същата се търси във връзка с административното обслужване на гражданите. При това положение, като е отказал достъп на заявителя до поисканата информация с мотив, че е налице специален ред за достъп по реда

<sup>83</sup> Решение № 1153/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав по а.г. № 12542/2018 г., съдия Михаил Малчев.

на ЗУТ само за заинтересовани страни, административният орган е издал незаконосъобразен административен акт, който подлежи на отмяна. Решението е окончателно. Информацията е предоставена на заявителя.

С решение<sup>84</sup> от 11 март ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) да предостави информация за класирането на общинските проекти по подмярка 7.2 „Инвестиции в създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура“ от мярка 7 „Основни услуги и обновяване на селата и селските райони“ от ПРСР 2014-2020“. Информацията е поискана от Огнян Георгиев (в. „Капитал“) със заявление от 9 февруари 2017, а отказът на ДФЗ бе с мотив, че исканата информация не попада в законовата дефиниция за „обществена информация“. Съдиите приемат за правилни изводите на първата инстанция, че исканата информация е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като са налице и двата елемента от фактическия състав на нормата. Информацията относно класирането на общинските проекти по програма, финансирана със средства от Европейския съюз, е относима към обществения живот, касае разходването на публични средства и несъмнено има характер на обществена информация. Същата е свързана с актовете на ДФЗ като орган, натоварен със специални компетенции и достъпът до нея е свободен независимо от формата – официална или служебна по смисъла на чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ. Налице е и вторият елемент от фактическия състав – предоставянето на информацията ще даде възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект. Не може да се приеме твърдението на административния орган, че класирането само по себе си, не може да даде възможност за съставяне на мнение относно дейността на задължения субект, което е изразено в оспорения акт, поддържано е пред първоинстанционния съд, а понастоящем се поддържа и като касационно отменително основание за неправилно приложение на материалния закон. Класирането се извършва по нормативни правила, като от него могат да бъдат извлечени изводи за спазването на същите, на приложимите критерии за оценка, от анализа на класираните проекти и сравнението между тях могат да бъдат направени изводи за дейността на задължения субект по отношение изразходването на публичните средства. Правилно съдът е приел, че не е налице единственото посочено основание за отказ – липса на обществен характер на исканата информация. Решението е окончателно.

<sup>84</sup> Решение № 3431/11.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 10673/2017 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова.

С решение<sup>85</sup> от 1 март АССГ отмени отказ на зам.-кмета и главния архитект на СО да предоставят информация за наложените и събрани глоби от СО през 2015 и два месеца от 2018 по Наредбата за рекламна дейност на СО. Информацията е поискана от Светлозар Алексиев (София) със заявление от август 2018 г., а отказът на СО е с мотив, че информацията не е налична във вида, в който е поискана, а администрацията нямала задължение да я създаде по повод конкретно искане. Съдът приема, че търсената информация безспорно представлява служебна обществена информация по смисъла на ЗДОИ. В случая не се цели предоставянето на информация, съдържаща се в актове документи на СО, а изготвянето на справка с обобщителен характер. Според съда предоставянето на информация под формата на писмена справка е допустимо, когато в тази справка са систематизирани данни, налични за определена период в администрацията на съответния орган. Срещу решението са подадени касационни жалби от зам.-кмета и главния архитект, които са оставени без разглеждане от ВАС с определение<sup>86</sup> от месец юни.

С решение<sup>87</sup> от 26 март ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на директора на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави копие от декларацията за конфликт на интереси на бивш служител на агенцията, който към момента на подаване на заявлението е бил номиниран и е участвал като единствен кандидат в процедура по избор за управител на Националния осигурителен институт (НОИ). Информацията е поискана от Българския институт за правни инициативи (БИПИ) със заявление от септември 2017 г. Отказът на директора на АСП е с мотив, че тази информация не е обществена по ЗДОИ, а има единствено вътрешно административен характер. Върховните съдии намират за правилни доводите на АССГ, че в поисканата декларация се съдържа служебна обществена информация и предвид характера на информацията с нея се цели повишаване на прозрачността на задължения субект по ЗДОИ, поради което няма ограничение за предоставяне на съдържаща се в декларацията обществена информация, като задълженият субект не е изпълнил законното си задължение да я публикува на интернет страницата си. Решението е окончателно. Информацията е предоставена.

<sup>85</sup> Решение № 1336/01.03.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.г. № 10268/2018 г., съдия Десислава Корнезова.

<sup>86</sup> Определение № 10956/15.07.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 6334/2019 г., съдия-докладчик Виолета Главинава.

<sup>87</sup> Решение № 4479/26.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 8537/2018 г., съдия-докладчик Анна Димитрова

С решение<sup>88</sup> от 1 април Административен съд-Варна отмени отказ на секретаря на община Варна да предостави инвестиционния проект за реконструкция на уличната мрежа на бул. „Народни будители“. Информацията е поискана от Александър Лиманов (Варна) със заявление от ноември 2018, а отказът на секретаря на общината е с мотив, че исканата информация е обект на авторското право и няма характера на обществена информация, поради което процедурата за предоставянето ѝ по реда на ЗДОИ е неприложима. Съдът приема, че доколкото със заявлението е поискано представяне на инвестиционен проект, а съгласно разпоредбата на чл. 148, ал. 8 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) инвестиционният проект за даден строеж е неразделна част от разрешението за строеж, то безспорно същият съдържа официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ, достъпът до която на основание чл. 12, ал. 3 от ЗДОИ е свободен и се осъществява именно по реда на ЗДОИ. Исканата от оспорващия информация несъмнено е свързана с обществения живот, отнася се до въпрос от обществен интерес и ако бъде предоставена, заявителят би могъл да си състави мнение относно дейността на община Варна във връзка с реконструкцията на уличната мрежа на бул. „Народни будители“. Решението е окончателно.

С решение<sup>89</sup> от 3 април АССГ отмени отказ на зам.-кмета на СО да предостави информация за възложените от СО за събиране от частни съдебни изпълнители (ЧСИ) публични вземания на общината за периода 01.09.2015 – 01.09.2018. Информацията е поискана от Албена Беянова (София) със заявление от септември 2019, а отказът на зам.-кмета на СО е с мотив, че исканата информация не попада в дефиницията на обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като правото на достъп до информация било ограничено единствено до съществуваща и налична информация и за да бъде предоставен достъп до посочена информация трябва същата да е вече създадена, а не да се изготвя по повод направено искане за това. Съдът приема, че в случая информацията касае публични вземания от СО, т.е. такива, които са свързани с общинския бюджет и по конкретно тяхното събиране, която информация съдът намира, че представлява обществена служебна информация по смисъла на чл. 2 и чл. 11 от ЗДОИ. Що се касае до мотивите на административния орган, че тя следва да бъде налична, а не да се създава по повод направено искане, съдът намира същите за неоснователни. Нелогично е общината, която е възискател по вземанията, да не разполага с информация кои от тях са възложени за събиране от ЧСИ. Това че исканите сведения и

<sup>88</sup> Решение № 666/01.04.2019 г. на Административен съд – Варна, XVIII състав по а.г. № 3473/2018 г., съдия Мария Йотова.

<sup>89</sup> Решение № 2302/03.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.г. № 12528/2018 г., съдия Антони Йорданов

данни не съществуват в обобщен вид, а предстои да бъдат синтезирани с оглед заявлението, в конкретния случай не обосновава постановения отказ, тъй като исканата информация е налична при сезирания орган, поради факта, че тези разходи за ЧСИ следва да бъдат отразени в бюджета на общината. Срещу решението е подадена касационна жалба от СО, която е оставена без разглеждане от ВАС с определение<sup>90</sup> от месец юни.

С решение<sup>91</sup> от 17 май Административен съд - Пловдив отмени отказ на Министерство на младежта и спорта (ММС) да предостави копие от писмо на Българския стрелков съюз (БСС) до ММС, което е свързано с актуализация на списъка с олимпийските медалисти по спортна стрелба, прекратили спортно-състезателната си дейност. Информацията е поискана от Камен Шишманов (Пловдив) със заявление от 23 ноември 2018. Комисията за разглеждане на заявления по ЗДОИ при ММС отказва искания достъп до обществена информация с мотив, че тя „не представлява информация за обществения живот в страната и въз основа на нея заявителят не може да си състави собствено мнение за дейността на задължения по закона субект”. Друго съображение в отказа е, че се касае за „информация във връзка с административното обслужване на гражданите, по отношение на която разпоредбите на ЗДОИ не се прилагат”. Съдията приема за установено по делото, че писмото от БСС, което е предмет на заявлението за достъп, е налично в деловодната система на ММС. С това писмо БСС уведомява министерството, че няма промяна в списъка на олимпийските медалисти по спортна стрелба, прекратили спортно-състезателната си дейност. Съдията стига до извода, че комисията към ММС неправилно е приложила ЗДОИ като е приела, че писмото няма характер на обществена информация. От заявлението е видно, че се иска копие на писмо, изпратено до ММС от БСС, който съставлява спортна организация по смисъла на Закона за физическото възпитание и спорта (ЗФВС). В тази насока и доколкото съгласно ЗФВС министърът на младежта и спорта ръководи, координира и контролира държавната политика в областта на физическото възпитание и спорта, включително и като упражнява надзор и подпомагане върху дейността на спортните организации, то съхраняваната при него информация в тази връзка и конкретно такава, изходяща от спортните организации, касаещи тяхната дейност, безспорно има характер на информация, свързана с обществения живот в страната. Съдията посочва, че в ЗФВС съществуват конкретни разпоредби, касаещи разходване на средства от бюджета на ММС за стимулиране и награждаване на финалисти от олимпийски

<sup>90</sup> Определение № 9707/25.06.2019 г. на ВС, Пето отделение по а.г. № 7238/2019 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова.

<sup>91</sup> Решение № 1091/17.05.2019 г. на Административен съд – Пловдив, ХХІХ състав по а.г. № 588/2019 г., съдия Светлана Методиева

игри и за отпускане на месечни премии за треньори на олимпийски медалисти, прекратили активна състезателна дейност. Ясно е, че подобна информация се събира в ММС именно с цел осъществяване на конкретните общи и специализирани правомощия на изпълнителната власт в този ресор, поради което и безспорно съставлява обществена информация. Съдията не приема за основателни и възраженията на ответната страна относно това, че от характера на исканата информация нямало как заявителят да си състави собствено мнение относно дейността на задължения по закона субект. Вярно е, че въпросното писмо на БСС, което се иска да бъде предоставено, е изходящо от спортна организация, а не от ММС и поради това естествено не съдържа конкретни данни за дейността на министерството, като задължен субект по ЗДОИ. Тази информация обаче, касаеща наличие или липса на промяна в списъци на олимпийски медалисти по спортна стрелба, прекратили спортно-състезателната си дейност, съставлява част от информацията, въз основа на която гражданите могат да си съставят собствено мнение например за начина на разходване на предвидените в бюджета средства за премии и награди и за кого същите са разходвани. В края на съдебното решение са изложени подробни мотиви и по въпроса защо според съдията исканата информация не е свързана с административното обслужване по начин, който да пречатства получаването и по ЗДОИ от трети лица. Решението е окончателно.

С решение<sup>92</sup> от 3 юни АССГ отмени отказ на главния архитект на Столична община (СО) да предостави информация за изпълнението на наказателно постановление, издадено от СО на юридическо лице за поставяне без разрешение на преместваем обект върху публична общинска собственост в столицата. Информацията е поискана от Светлозар Алексиев (София) със заявление от януари 2019 г. С решение от 14 януари главният архитект на СО отказва достъп с мотив, че информацията не е обществена. Съдът приема, че търсената от жалбоподателя информация, свързана с връчване на наказателни постановления (НП), издадени от административно-наказващи органи на СО, оспорването на тези актове, влизането им в сила и последващо изпълнение, несъмнено е информация, която се събира и съхранява във връзка с официалната информация, съдържаща се в административно-наказателния акт и следователно има характер на служебна обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 във вр. с чл. 11 ЗДОИ. В случая не се твърди и не са ангажирани доказателства за наличие на някоя от предпоставките, изчерпателно установени в чл. 13, ал. 2 ЗДОИ за ограничаване на достъпа до търсената информация, нито на тези за отказ, регламентирани в чл. 37, ал. 1 ЗДОИ. Чрез

<sup>92</sup> Решение № 3726/03.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.г. № 1358/2019 г., съдия Боряна Петкова.

получаване на исканата информация жалбоподателят е в състояние да си състави мнение за дейността на задължения субект (какъвто безспорно е СО) във връзка с осъществяване на административно-наказателната ѝ дейност и още повече във връзка със събиране на вземанията, произтичащи от влезли в сила НП, които са публични вземания на общината и са в полза на общинския бюджет. По изложените доводи съдът приема, че решението за отказ е незаконосъобразен административен акт и като такъв следва да бъде отменен, а преписката върната за ново произнасяне и предоставяне без ограничения на информацията, поискана със заявлението. Решението на съда е окончателно. С решение от 14 юни главният архитект предоставя пълен достъп до исканата информация.

С решение<sup>93</sup> от 7 юни АССГ отмени отказ на Министерство на отбраната (МО) да предостави списък на всички заявки, направени от МО и подчинените му структури за доставка на хранителни продукти и напитки в периода 01.08.2015 – 31.10.2018, с включен доставчик, дата на заявката, дата на доставката и стойност на доставените продукти. Информацията е поискана от Петър Нанев (bTV) със заявление от декември 2018. Първоначално от МО уведомяват заявителя, че удължават срока за отговор, тъй като исканата информация била в голямо количество, съхранявала се в различни структури и било необходимо допълнително време за нейната подготовка и обобщаване на данните. Впоследствие зам.-министъра на отбраната отказва информацията с мотив, че същата не е налична в МО във вида, в който е поискана, а администрацията няма задължение да изготвя справка за удовлетворяване на конкретно заявление. Съдът приема, че в случая от оспореното решение не може да се разбере действителната воля на задължения субект по чл. 3 от ЗДОИ. От една страна се сочи, че за периода 01.08.2015 – 31.10.2018 са сключвани множество договори за доставка на хранителни продукти за осигуряване и функциониране на разкритите в структурите на МО столове за хранене. От друга страна, последното по неизвестни за съда причини се обвързва с Закона за обществените поръчки и се прави извод, че не може да бъде предоставена търсената информация. Съдът счита, че органът не е определил каква е търсената информация. Във връзка с последното задълженият по ЗДОИ административен орган е следвало да определи какъв е характера на търсената информация по критериите на чл. 9-13 от ЗДОИ и да съобрази налице ли са основания за отказ за предоставяне на достъп до същата по смисъла на чл. 37 от ЗДОИ. Следва още, доколкото търсената информация касае трети лица да изпълни процедурата по чл. 31 от ЗДОИ, като в случай на отказ по чл. 31,

<sup>93</sup> Решение № 3860/07.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.г. № 1014/2019 г., съдия Антони Йорданов.

ал. 4 от ЗДОИ, то да изложи съображения за наличие или липса на „преобладаващ обществен интерес“ по чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. С оглед изложеното, съдът стига до извод, че зам.-министърът е издал незаконосъобразен акт, при липса на форма, допуснати съществени процесуални нарушения и липса на мотиви. Решението е окончателно.

С решение<sup>94</sup> от 10 октомври Административен съд – Смолян отмени отказ на кмета на Смолян да предостави справка за публичните задължения на община Смолян по месеци, в периода 01.10.2018 г. - 01.06.2019 г. Информацията е поискана от Стефан Сабрутев (Смолян) със заявление от юни 2019. Отказът на кмета е с мотив, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като законът не предвиждал задължение за събиране на данни и изготвяне на справка по повод удовлетворяване на конкретно заявление. Съдът приема, че в случая заявителят търси информация, свързана със задълженията на община Смолян в периода от 01.10.2018 г. до 01.06.2019 г., като предоставянето ѝ ще му даде възможност да си състави собствено мнение за дейността на общината, като не се търси анализ на данни, а систематизирането им в писмен вид за период, който заявителят е конкретизирал. Основанията за отказ да се предостави информация са регламентирани в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ и в случая задълженият субект не се позовава на нито едно от тях. Обстоятелството, че исканите сведения и данни не съществуват в обобщен вид, а предстои да бъдат синтезирани с оглед заявлението, в конкретния случай не обосновава законосъобразността на постановения отказ, тъй като исканата информация е налична при сезирания орган, поради факта, че задълженията като разходи следва да бъдат отразени в бюджета на общината. След като информацията е обществена, създава се и се съхранява при задължения субект, съдът приема, че не са налице основания същата да не бъде предоставена при редовно направено искане. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>95</sup> от 15 октомври ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на директора на дирекция „Сигурност“ на СО да предостави информация за размера на сумата, получена от общината за предоставянето на общински терен за организиране на изложба „Живите динозаври“ в столицата. Информацията е поискана от Ралица Кацарска (София) със заявление от края на 2017. Директорът на Дирекция „Сигурност“ на СО отказва достъп с мотив, че информацията не е налична в общината, а органът няма задължение да я

<sup>94</sup> Решение № 348/10.10.2019 г. на Административен съд – Смолян по а.г. № 315/2019 г., съдия Красимира Селенова.

<sup>95</sup> Решение № 13655/15.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 6433/2018 г., съдия-докладчик Диана Добрева.

създаде по повод конкретно искане. Върховните съдии намират за правилно приетото от АССГ, че търсената от заявителката информация е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като е свързана с обществения живот и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно управлението на общински имоти и приходите, които се получават от предоставянето им за ползване от трети лица. Съдът основателно е приел, че Столична община следва да има данни за размера на сумата, която е получила за предоставения общински терен за организиране на изложба „Живите динозаври“, както и информация за процента върху сумата от продадените билети за вход. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

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

С решение<sup>96</sup> от 6 март ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на МВР да предостави информация за екстрадирането на 7 турски граждани в края на 2016 г. Информацията е поискана от Александър Терзиев (в. „Капитал“) със заявление от края на 2016. Министерството предоставя на заявителя копие от експресна стенограма от проведен парламентарен контрол по въпроса на 28.10.2016 и отказва достъп до поисканите документи за екстрадирането с мотив, че не представляват обществена информация, тъй като не са свързани с дейността на МВР, а се отнасят изцяло до издаден индивидуален административен акт, който съдържа лични данни за определени физически лица. Съдиите приемат, че в случая е поискано предоставяне на информация за предприетите от органите на МВР действия по случая с екстрадирането на седем турски граждани, а не лични данни на тях. Доколкото тази информация засяга интересите на трети лица и не е налице тяхното изрично съгласие за предоставянето ѝ, то може да се мисли за наличие на основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, но в случая е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на исканата информация, тъй като същата ще повиши прозрачността и отчетността на МВР по казуса. Тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да я предостави. Мотивите на съда завършват с извода, че ако не е налице надделяващ обществен интерес, административният орган следва да се аргументира, за да преодолее оборимата презумпция, регламентирана в § 1, т. 5 ДР на ЗДОИ, като и в този случай търсената информация е дължима при спазване на пра-

<sup>96</sup> Решение № 3248/06.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 6688/2017 г., съдия-докладчик Марина Михайлова.

вилото на чл. 31, ал. 4 във вр. с чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, постановяващ, че при неполучаване на съгласие от третото лице в указания срок или при изричен отказ да се даде съгласие, съответният орган предоставя искания достъп в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която се отнася до третото лице. Решението е окончателно.

С решение<sup>97</sup> от 15 май ВАС потвърди решение на Административен съд - Пазарджик за отмяна на частичен отказ на директора на Агенция „Митници“ да предостави копие от договора за наем на имота, в който е преместен митническият терминал в Пазарджик. Информацията е поискана от Тодор Гроздев (в. „Знаме“) със заявление от декември 2017. Директорът на агенцията провежда процедура за търсене на съгласие на трето лице – фирмата наемодател, след което предоставя копие от договора, но със заличени данни за предмета, цената и срока на договора. Върховните съдии намират за обосновани правните изводи на първата инстанция за наличие на надделяващ обществен интерес по смисъла на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Посочената правна норма съдържа три юридически факта, които се намират в различно отношение – двата трябва да бъдат налице кумулативно, но тяхното действие се проявява само, ако не е налице третият юридически факт. Двата юридически факта, които трябва да бъдат налице кумулативно са „достъпът засяга интересите на третото лице“ и „няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация“. По делото е безспорно, че информацията засяга интересите на трети лица, тъй като именно те са адресат на исканата обществена информация. Безспорно е също, че към момента на подаване на искането и постановяването на оспорения административен акт не е било налице неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата информация. Но за да настъпи прекратяващото действие на тези два юридически факта по отношение на правото на достъп до обществена информация, е необходимо да липсва надделяващ обществен интерес. Тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави поисканата информация. В случая фактите касаят наемен договор, по който едната страна е публична институция, с оглед на което предмета, цената и срока на този договор са обстоятелства, установяващи наличие на надделяващ обществен интерес, поради което задълженият субект следва да предостави поисканата информация. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

<sup>97</sup> Решение № 7253/15.05.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 7603/2018 г., съдия-докладчик Марина Михайлова.

С решение<sup>98</sup> от 21 юни АССГ отмени отказ на кмета на община Созопол да предостави достъп до всички строителни книжа, свързани с издаденото разрешение за строеж в защитена местност „Колокита“. Информацията е поискана от Венцислав Давидов (София) със заявление от началото на 2019. Отказът на кмета е с мотив, че информацията засяга интересите на трето лице (фирмата титуляр на издадените строителни книжа), което изрично е отказало да даде съгласие за предоставяне на исканата информация. Съдът приема, че отказ с мотив изрично изразено несъгласие от трето лице е незаконосъобразен. От една страна, изричният отказ на третото лице не обуславя автоматично отказ за предоставяне на обществена информация, тъй като съгласно чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ при получаване на съгласие от третото лице в срока по чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ или при изричен отказ да се даде съгласие съответният орган предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която се отнася до третото лице. От друга страна, нормата на § 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ въвежда оборима презумпция, че до доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице в изброените хипотези по б. „а“ до „е“. Тази презумпция обръща тежестта на доказване: не заявителят, а органът следва да установи, че в конкретния случай не е налице надделяващ обществен интерес. В оспорения отказ липсва анализ и обосновка дали в случая е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 5 и 6 от ДР на ЗДОИ. В заключение съдията отбелязва, че при новото си произнасяне органът следва да мотивира преценката си за наличието на надделяващ обществен интерес, като съобрази представените от жалбоподателя доказателства за специфичния режим на застрояване в защитена местност „Колокита“ и засиленото обществено внимание върху разрешаването на строителство в защитени местности. Решението е окончателно. Исканата информация е предоставена.

С решение<sup>99</sup> от 4 юли Административен съд - Пловдив отмени отказ на директора на Софийската градска художествена галерия (СГХГ) да предостави информация за цените на откупените творби в последните 10 години. Информацията е поискана от Мария Каравланова (Пловдив) със заявление от началото на 2019. Отказът на СГХГ е с множество аргументи, сред които, че информацията представлявала лични данни; че не е обществена; че засяга интересите на трети лица, които изрично са отказали предоставянето ѝ и че не е налице надделяващ обществен интерес; че информацията представлявала защитена от закон тайна; че СГХГ не разполагала с исканата информация

<sup>98</sup> Решение 4256/21.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. № 3032/2019 г., съдия Цветанка Паунова.

<sup>99</sup> Решение № 1480/04.07.2019 г. на Административен съд – Пловдив, II отделение, XII състав по а.г. № 569/2019 г., съдия Мариана Михайлова.

във вида, в който същата се изисквала. Съдът приема, че така определената от заявлението информация попада в приложното поле на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ – когато сведенията и данните са свързани със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3. С посочените норми законодателят е създал оборима презумпция, че в тези случаи е налице надделяващ обществен интерес. Посочената презумпция има тази правна последица, че обръща тежестта на доказване: не заявителят, а органът следва да установи, че в конкретния случай не е налице надделяващ обществен интерес. Тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ – засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави същата. Преценката на органа налице ли е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ и без излагането на фактически и правни основания за този релевантен юридически факт, също както и на факта на засягане интересите на трето лице, органът не е изпълнил задължението си по чл. 38 ЗДОИ. Тоест, за да се приложи хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, не е достатъчно да липсва съгласието на третото лице, но и да е обосновано с конкретни факти по какъв начин са засегнати негови интереси, съотнесени към общественния интерес от достъп до тази информация. Последното и при условията на посочената по-горе презумпция поставя в тежест на задължения по ЗДОИ субект да обоснове с конкретни факти засягането на интереси на трети лица и отсъствието на надделяващ обществен интерес, което в случая не е направено от директора на СГХГ. В оспореният акт, в разрез с процесуалните правила относно разпределяне на доказателствената тежест, декларативно е посочено, че предоставянето на информацията би засегнало интересите на трети лица – страни по сключените договори със СГХГ и не са налице предвидените хипотези на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ. В отказа липсва конкретна и ясна аргументация какви конкретно интереси на третото лице, противопоставими на общественния интерес, би засегнало предоставянето на информацията, съответно защо тя не попада в обхвата на хипотезата на § 1, т. 5 и 6 от ДР на ЗДОИ. Нещо повече, в разрез с процесуалните изисквания в административния акт дори не е посочено кои са конкретно третите лица, които не са предоставили съгласие за предоставянето на исканата информация, чиито интереси биха били засегнати, съответно какъв е техният брой, нито за кои произведения е налице изрично несъгласие. Решението е окончателно.

С решение<sup>100</sup> от 24 юли Административен съд - Пловдив отмени отказ на отказ на главния секретар на община Пловдив да предостави информация за получените възнаграждения от изпълнителния директор и от артистичния директор на общинската Фондация „Пловдив 2019“. Информацията е поискана от Искра Койчева (координатор на ПДИ и журналист в Дарик радио) и Гергана Драганова (plovdiv-press.bg) със заявление от март. Отказът е с мотив, че информацията за точния размер на възнагражденията на конкретни лица – служители на фондацията, получавани за изпълнение на заеманата от тях длъжност, представлява лични данни и не попада в обхвата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Съдията приема, че информацията за получените възнаграждения не представлява защитени лични данни. Независимо от това, дори и да се приеме, че все пак в случая става дума и за лични данни, е налице изключението за надделяващ обществен интерес, тъй като чрез исканата информация се цели изграждане на преценка за разходването на публични по своя характер средства, т. е. повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект, съгласно § 1, т. 6 от ЗДОИ, съдържащ легалната дефиниция на надделяващ обществен интерес. Освен всичко друго, не е търсено и съгласие от т.нар. „трети лица“ за предоставяне на частите от исканата информация, която ги засяга, според твърдението на задължения орган. А и в случая лицата очевидно са съгласни /освен, че не са питани/, тъй като сами са изнесли в интернет пространството исканата информация /неофициално/, което обаче не влияе на допустимостта на жалбите, съответно не освобождава органа от задължението му да предостави поисканата информация по официален ред, както е поискана. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>101</sup> от 20 ноември АССГ отмени отказ на Агенция Пътна инфраструктура (АПИ) да предостави информация за броя провадени електронни винетки през сайтовете [www.vinetki.bg](http://www.vinetki.bg) и [www.a1.bg](http://www.a1.bg). Информацията е поискана от Мила Чернева (в. „Капитал“) със заявление от март 2019. Отказът е с мотив, че е налице изрично несъгласие на трето засегнато лице – „Интелигентни трафик системи“ АД, което е регистрирано като Национален доставчик на услуги за електронно събиране на пътни такси и съответно стопанисва сайтовете [www.vinetki.bg](http://www.vinetki.bg) и [www.a1.bg](http://www.a1.bg). Съдът приема, че отказът на третото лице да бъде предоставена информацията може да бъде преодолян с наличието на „надделяващ обществен интерес“. Съдът прави извод, че няма основание за отказ на исканата информация. Този извод се обосновава и от

<sup>100</sup> Решение № 1643/24.07.2019 г. на Административен съд – Пловдив, II-ри състав по а.г. № 1218/2019 г., съдия Дичо Дичев.

<sup>101</sup> Решение № 7085/20.11.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 68 състав по а.г. № 4778/2019 г., съдия Вяра Русева.

§ 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ, който въвежда оборима презумпция, че до доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице в изброените хипотези по б. „а“ до „е“, като настоящия случай попада и в хипотезата на б. „е“ /освен б. „б“/, а именно информацията е свързана е със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3. Ако органът счита, че не е налице надделяващ обществен интерес, то той следва да установи това. Тоест, предвидената в ЗДОИ презумпция приема по начало наличието на надделяващ обществен интерес във всички случаи, когато са налице условията на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ. По тази причина позоваващият се на този текст, (жалбоподателят) не е длъжен да доказва съществуването на надделяващ обществен интерес. Ако АПИ счита обратното, е длъжна да го докаже. В случая липсва анализ и обосновка дали е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 5 и 6 от ДР на ЗДОИ. Председателят на УС на АПИ е бил длъжен да предостави информацията или да установи липсата на надделяващ обществен интерес. Недопустимо е без надлежна обосновка, органът да изключва действието на оборимата законова презумпция, както е в случая. В тежест на органа е да мотивира отказа си с конкретни съображения. Несъгласието на третото лице в случая е преодоляно от наличието на надделяващ обществен интерес. По силата на необорената в случая законова презумпция на § 1, т. 5, б. „е“ и „б“ от ДР на ЗДОИ следва да се приеме, че е налице надделяващ обществен интерес, изключващ отказа от достъп до исканата обществена информация. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

### Лични данни и защита интересите на трето лице

С решение<sup>102</sup> от 5 март АССГ отмени отказ на Националната агенция за приходите (НАП) да предостави информация за два конкретни ревизионни акта, съставени на „Лукойл Нефтохим Бургас“ ЕАД. Информацията е поискана от Политическа партия „Движение Да, България“ със заявление от юни 2018, а отказът на НАП е с мотив, че в ревизионните актове се съдържат лични данни, както и данъчна и осигурителна информация, за чието разкриване е налице специален ред по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Съдът приема, че в случая не са налице „лични данни“ по смисъла на чл. 2, ал. 5 във вр. с § 1, т. 2 от ДР на ЗДОИ, тъй като защита на личните данни касае физическите лица, а не търговските дружества. Ревизионният акт представлява индивидуален административен акт по чл. 118 от ДОПК. Следователно

<sup>102</sup> Решение № 1349/05.03.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 7701/2018 г., съдия Миглена Николова.

това са актове, издадени от административния орган в кръга на неговите законови правомощия и като такива представляват обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ (даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти), и по-конкретно информация от категорията официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ (съдържа се в издадените от органа актове в изпълнение на правомощията му). Съдът посочва, че ревизионните актове съдържат ганъчна и осигурителна информация, а в чл. 74, ал. 3 от ДОПК лимитивно и императивно са посочени органите, които имат достъп до тази информация по силата на закона. Съществува обаче и разпоредбата на чл. 74, ал. 2, т. 1 от ДОПК, според която ганъчна и осигурителна информация може да се предоставя и с писмено съгласие на лицето, за което се отнася, без лимитиране на евентуалните получатели на тази информация. Следователно НАП е следвало да потърси съгласие на дружеството, което е адресат на двата ревизионни акта на основание чл. 74, ал. 2, т. 1 от ДОПК, като процедурира по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ (което не е сторено в административното производство). Следователно обжалваното решение за отказ е процесуално незаконосъобразно, постановено при допуснато съществено процесуално нарушение – не е процедурно по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ, не е поискано съгласието на лицето. Нарушението е съществено, тъй като ако не бе допуснато, има вероятност актът да е с друго съдържание, различно от обжалваното.

С решение<sup>103</sup> от 5 март АССГ отмени отказ на началника на Регионално управление на образованието (РУО) София-град да предостави информация, свързана с нагплановия прием на ученици в Софийската математическа гимназия (СМГ) за учебната 2018/ 2019 г. Информацията е поискана от Александра Маркарян (OFFNews) със заявление от 15.11.2019, а отказът на началника на РУО София-град е с мотив, че исканата информация е свързана със защитени лични данни, както и с оперативна подготовка на актовете на РУО и няма самостоятелно значение. В мотивите на решението си съдът прави анализ на възможните документи, които удостоверяват причина за нагпланов прием на ученици според Вътрешните правила за условията и реда за преместване на ученици и стига до извод, че действително голяма част съдържат лични данни. В случая обаче това обстоятелство не е основание предоставянето на документите да бъде отказано, тъй като (както е отбелязано в заявлението) документите са поискани със заличаване на съдържащите се в тях лични данни. Следователно, предоставянето на исканите документи е било

<sup>103</sup> Решение № 1398/05.03.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 55/2019 г., съдия Красимира Милачкова.

дължимо, след заличаване на съдържащите се в тях имена, адреси, посочени заболявания и др. подобни и по начин, от който да може да се установи конкретната причина за преместване на ученик над утвърдения прием, тъй като именно тази причина е обстоятелството, обосноваващо обществения интерес в случая. Другата хипотеза, разглеждана в мотивите на оспорения акт – а именно, уредената в чл.13, ал.2 ЗДОИ относно служебна информация, свързана с оперативната подготовка на актовете, по аналогични съображения – също не е основание за отказ. Наред с това, по силата на чл.13, ал.4 ЗДОИ, ограничението за достъп до такава информация е изрично изключено при надделяващ обществен интерес. Последният е дефиниран в т. 6 от § 1 на ДР на ЗДОИ и обстоятелствата по делото налагат еднозначен извод, че такъв в случая е налице. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>104</sup> от 10 април АССГ отмени отказ на комисия по ЗДОИ към Министерство на младежта и спорта (ММС) да предостави информация, свързана с финансирането на Българския футболен съюз (БФС) за провеждане на състезания и лагери на национални отбори. Информацията е поискана от Петър Нанев (bTV) със заявление от октомври 2018 г., а отказът на ММС е с мотив, че е налице изрично несъгласие на трето засегнато лице – БФС, което е основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Съдът намира за безспорно, че търсената информация има характера на обществена такава, тъй като е свързана с обществения живот в страната – касае се за разходване на обществени средства, както е обществено значима и целта за тяхното разходване – поддържане и развитие на спорта и в частност на футбола в страната. Според съда от мотивите на отказа не може да се направи извода, че са налице основания за законосъобразност на същия. Ответникът е изложил мотиви за отказ, поради наличие на обстоятелства по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ – достъп до информацията да засяга интересите на трето лице и да няма негово изрично писмено съгласие. Съдът споделя доводите на жалбоподателя, че в качеството си на юридическо лице, което извършвана дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми, БФС се явява също задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ относно посочените средства, информация за каквито е поискана в случая. Предвид това незаконосъобразно е позоваването от страна на административния орган на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ, доколкото съгласно чл. 31, ал. 5 ЗДОИ, не е необходимо съгласието на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на този закон, както и когато е налице

<sup>104</sup> Решение № 2496/10.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 13624/2018 г., съдия Веселина Женаварова.

надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

### Подготвителна информация без самостоятелно значение

С решение<sup>105</sup> от 8 февруари АССГ отмени отказа на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави достъп до доклад от проверка на дейността на Дирекция „Социално подпомагане“ – Габрово, извършена през февруари 2018 г. Информацията е поискана от Красимира Спасова (ТВ „Канал Фокус“, Севлиево) със заявление от май 2018 г. Изпълнителният директор на АСП отказва с мотив подготвителна информация по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ и засягане интересите на трети лица плюс липса на тяхното съгласие. Съдът приема, че от изложените мотиви в решението не може да се направи извод, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на АСП и като такава няма самостоятелно значение, поради което позоваването на разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неправилно. В мотивите на решението органът не е посочил, че искания доклад съдържа мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации необходими за конкретен акт на АСП. В писменото становище, изготвено по повод жалбата е посочено, че докладът има подготвителен и информативен характер, но отново не е посочен краен акт. От друга страна чрез предоставяне на исканата информация може да се формира мнение доколко и как служителите в Дирекция „Социално подпомагане“ Габрово изпълняват нормативно вменените им задължения в областта на социалното подпомагане, което от своя страна обезпечава значим защитен интерес – интересът на адресатите на социално подпомагане, които са уязвима група в обществото. В конкретния случай предвид естеството на исканата информация същата следва да се определи като служебна обществена информация, създадена по повод дейността на Дирекция „Социално подпомагане“ Габрово, за която няма законови пречки да бъде предоставена на заявителя. С търсената информация може да се формира мнение за дейността на задължения субект, да се повиши прозрачността и отчетността му, например за дейността касаеща социалното подпомагане. В случая данни за искане на съгласие от трето лице и за изричен отказ на лицето, от което е поискано съгласието, не са представени. В мотивите също не е посочено, че съгласие е искано от третите лица и те изрично са отказали. От друга страна дори да е налице изричен отказ от третите лица в случаите на надделяващ обществен интерес, достъпът до исканата обществена информация следва да се предостави (чл. 37, ал. 1, т. 2, пр. 2 от ЗДОИ). Липсата на мотиви, оборващи презумпцията за обществения

<sup>105</sup> Решение № 730/08.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 58 състав по а.г. № 6375/2018 г., съдия Снежанка Кьосева.

интерес и противоречието с материално правните норми, въз основа на които органът е формирал отказа, обуславят отмяна на оспореното решение и връщане на преписката за ново произнасяне в съответствие с мотивите на решението. Решението е влязло в сила. Информацията е предоставена.

С решение<sup>106</sup> от 25 април АССГ отмени отказ на главния секретар на Министерство на труда и социалната политика (МТСП) да предостави информация за всички регистрирани сигнали за нередност до 18.12.2018 по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020. Информацията е поискана от Елена Христова (София) със заявление от декември 2018 г., а отказът на главния секретар на МТСП е с мотив, че информацията в регистъра е предназначена единствено за служебно ползване, тъй като е свързана с оперативна подготовка на актовете на органа при осъществяване на процеса по администриране на нередностите и няма самостоятелно значение. Посочено е, че информацията от регистъра не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като съдържа данни за дейността на други субекти, а не на министъра на труда и социалната политика. На последно място в отказа е посочено, че за предоставяне на информация за администрирането на нередности е налице специален ред по Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИЕФ) и Наредбата за администриране на нередности по европейските структурни и инвестиционни фондове (НАНЕСИФ), който ред изключва приложението на ЗДОИ. Съдът не споделя тезата на министерството, че се касае до информация, касаеща оперативна подготовка на актове на администрацията, която няма самостоятелно значение. Подготвителният характер на актовете, вписвани в регистъра има самостоятелно значение. Поискана е информация, която органът е длъжен да създава и съхранява по повод дейността си по управление на средства от ЕСИФ и тя не съдържа мнения, препоръки, становища и консултации, тоест същата не попада в категорията на посочените в разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ, поради което достъпът до нея е свободен съгласно приложимото общо правило по чл. 13, ал. 1 ЗДОИ. Не се споделя и втория мотив на органа. Изрично в заявлението е посочено, че лицето иска предоставяне на информация при заличаване на данните, които касаят трети лица, като следва да се отбележи, че няма данни органът да е търсил тяхното съгласие. Това че дейността по процедурите на нередности касае трети лица, не означава, че последната не представлява административна дейност, предоставена именно в правомощията на сезирания орган. Противно на възприетото от административния орган

<sup>106</sup> Решение № 2864/25.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.г. № 1274/2019 г., съдия Калина Пецова.

становище в разпоредбите на чл. 9 и чл. 15 НАНЕСИВ не се съдържа уредба, съгласно която достъпът до информацията в регистъра е ограничен до определени органи и служители, при което следва извод, че в случая са приложими както разпоредбата на чл. 13, ал. 1 ЗДОИ, така и тази на чл. 2 ЗУСЕСИФ, предвиждаща управлението на средствата от ЕСИФ да се осъществява при осигуряване на публичност и прозрачност. Наредбата за администриране на нередности по европейските структурни и инвестиционни фондове предписва правила за органите по управление на средствата, респективно за задълженията на техните служители, на които са възложени съответни функции, включително за конфиденциалност и пр. Последното по никакъв начин не се отразява на правото на достъп по ЗДОИ, тъй като гражданите и организациите с право на достъп не са адресат на ЗУСЕСИФ и Наредбата, следователно за тях не е налице специален ред за достъп. Ето защо в случая не са налице предпоставките по чл. 37, ал. 1, т. 1 ЗДОИ за отказ да се предостави исканата информация. Решението е окончателно.

С решение<sup>107</sup> от 3 април АССГ отмени отказ на главния секретар на Министерство на здравеопазването (МЗ) да предостави информация за разгласеното от медиите в края на 2018 година закриване на Центъра „Фонд за лечение на деца“ и преминаването му в Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Информацията е поискана от Сдружение „Национална мрежа за децата“ със заявление от ноември 2018 г. Отказът на главния секретар е с мотив, че информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на министъра на здравеопазването и няма самостоятелно значение. Съдът приема, че видно от съдържанието на писмото, в което е обективизиран отказ, органът се е позовал на разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ, макар че изрично не е посочено правното основание за отказа. Съдебният състав приема, че в случая не е приложима посочената разпоредба. Приложимо е изключението, предвидено в чл. 13, ал. 4 ЗДОИ за надделяващ обществен интерес от предоставянето на поисканата информация. Заявителят е поискал от министерството да му предостави информация във връзка със закриването на Център „Фонд за лечение на деца“ и преминаването му към НЗОК. Въпросът с реструктурирането на органа, отговарящ за финансирането на лечение на деца с тежки заболявания, е въпрос от съществено социално значение. Въпросите, свързани с причините довели до вземането на това решение, са от важен обществен интерес. Още повече, че взетото решение за закриването на Център „Фонд за лечение на деца“ и преминаването му към НЗОК, е извършено с постановление на МС, което подлежи на задължително обсъждане. А за да участва жалбопо-

<sup>107</sup> Решение № 2317/03.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.г. № 405/2019 г., съдия Зорница Дойчинова.

гателят, като сдружение с основен предмет на дейност защита на децата и сътрудничество между институциите и заинтересованите страни, то следва да се запознае с поисканата информация. Финансирането на лечението на деца е обществено значим и социален въпрос и всичко свързано с него е от надделяващ обществен интерес и не следва информацията, свързана с него, да бъде ограничавана по никакъв начин. Непредоставянето на поисканата информация, създава усещане у обществото за нещо скрито и тайно. Това усещане противоречи на принципа за прозрачност, залегнал в основата на ЗДОИ. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>108</sup> от 14 юни ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерство на правосъдието (МП) да предостави информация за проекта на закон за изменение на Закона за българското гражданство (ЗБГ), с който (по идея на президента Радев) е предложено изменение в Изборния кодекс, въвеждащо 3-месечна уседналост за гласуване на парламентарни и президентски избори. Информацията е поискана от Красен Николов (Mediarool) със заявление от април 2017. Директорът на Дирекция „Правни дейности“ в МП предоставя 13 страници информация и отказва останалата (без изрично да посочва достъп до какви документи точно) с мотив, че тя няма самостоятелно значение и е свързана с оперативна подготовка на актовете на органа (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Върховните съдии приемат, че ограничението за подготвителни документи с несамостоятелно значение по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложимо в случая, тъй като е отказана информация, свързана с промяна на нормативен акт. В рамките на законодателния процес, в съгласувателната процедура, всяко становище, обосновка, оценка на въздействието и финансова обосновка имат свое самостоятелно значение, доколкото съдържат крайно заключение/признаване на съответния властен орган по разглеждания въпрос, независимо че са част от процедурата по съгласуване или обсъждане. В този смисъл, правилно първоинстанционният съд е приел, че търсената информация е служебна обществена, но не е без самостоятелно значение. Освен това, правилно са възприети възраженията на жалбоподателя, че само тогава, когато има краен акт, от който гражданите могат да се информират може да се приеме, че информацията е без самостоятелно значение. Във всички други случаи информацията, дори и когато е подготвителна, има самостоятелно значение, ако такъв краен акт не е издаден, няма мотиви, от които заявителят може да се информира и да състави свое мнение, както е в настоящия случай. Магистратите приемат за правилно прието от първоинстанционния съд, че в случая админи-

<sup>108</sup> Решение № 9088/14.06.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 14682/2017 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова.

стративният орган дължи и преценка за наличие на надделяващ обществен интерес, защото при наличие на такъв достъпът до информация не може да бъде ограничен. На последно място съдиите отбелязват, че чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение дали при изготвянето на законопроекта са спазени разпоредбите на ЗНА, а установяването на тези факти е насочено към повишаване на прозрачността и отчетността на органа. Решението е окончателно.

С решение<sup>109</sup> от 3 юли АССГ отмени отказ на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) да предостави информация за средночасовите стойности за ФПЧ2,5 и ФПЧ10 от автоматичната измервателна станция (АИС) за мониторинг на качеството на въздуха „Хипогрума“ за определен период от време. Информацията е поискана от Сдружение „За земята – достъп до правосъдие“ във връзка с калибриране на измервателен уред на „Грийнпийс“ България, поставен в близост до АИС „Хипогрума“. ИАОС предоставя частичен достъп като отказва да предостави средночасовите стойности за ФПЧ10 и за ФПЧ2.5 от АИС „Хипогрума“. В отказа е посочено, че нормата за замърсяване на въздуха с ФПЧ е среднодневна, поради което исканите данни за средночасови стойности са недовършени, в процес на изготвяне и представляват информация, която не е окончателна. Като основание за частичния отказ е посочена разпоредбата на чл. 20, ал. 1, т. 6 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), според която достъп до информация за околната среда може да бъде отказан в случаите, когато се иска информация, разкриването на която ще се отрази неблагоприятно на компонентите на околната среда. Съдът посочва, че спорният по делото въпрос се свежда до това дали първичната информация под формата на почасови измервания, които още не са обработени и не са погведени под показателя за среднодневна норма, може да бъде предоставена. Общата разпоредба на ЗДОИ регламентира хипотезите, когато се допуска отказ – ако информацията е класифицирана или представлява защитена тайна в случаите, предвидени със закон. Няма разпоредба, която да забранява или да ограничава достъпа до първична информация с оглед защитата на обществения интерес чрез избягване на възможността за погрешно интерпретиране на данните. Изложените от ИАОС доводи в тази връзка не намират опора в нормативната уредба. От друга страна, те са в противоречие с твърдението на ИАОС, че исканата първична информация се предоставя на обществото в реално време и е достъпна на сайта на агенцията. Оповестяването на първична информация по електронен път сочи, че тя е налична и се съхранява от ИАОС и следователно не съществува пречка тя

<sup>109</sup> Решение № 4600/03.07.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.г. № 2588/2019 г., съдия Татяна Жилова.

да бъде предоставена и на жалбоподателя в посочения формат. Обстоятелството, че тя е достъпна на официалния сайт на агенцията не освобождава ответника от задължението му да я предостави в посочения в заявлението машинно-четим формат, съответстващ на официалните отворени стандарти (електронни таблици .xls или .xlsx, .csv) или друг четим формат. Съдията намира за неоснователен и другия довод за отказ на ИАОС като приема за нелогично да се твърди, че предоставянето на данните от почасовите измервания биха могли да навредят на компонентите на околната среда. Решението на съда е окончателно. Информацията е предоставена.

С решение<sup>110</sup> от 3 юли АССГ отмени отказ на главния секретар на Народно-то събрание (НС) да предостави достъп до преписките, свързани с извинени отсъствия на депутатите. Информацията е поискана от Лъчезар Лисицов (парламентарен репортер във [Flagman.bg](http://Flagman.bg)) със заявление от началото на 2019. Отказът на главния секретар на НС е с мотив, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите на власт и няма самостоятелно значение (основание за отказ по чл.13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдията приема, че заявлението не съдържа описание на исканата информация, а общо е посочено, че се иска предоставяне на преписки, свързани с извинени отсъствия на народни представители. Поради това на заявителя е следвало да бъдат дадени указания по чл. 29 от ЗДОИ да прецизира предмета на търсената информация, като посочи конкретно за кои народни представители и за кои периоди иска да получи информация за „оправданите“ им отсъствия. Отделно, съдията в мотивите на решението прави подробен анализ на правната уредба, свързана с отсъствията на народните представители и стига до извод, че отсъствията им от задължително участие в пленарни заседания и в работата на комисиите, подкомисиите и групите се делят на „оправдани“ и „неоправдани“. Съдията отбелязва, че в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) няма установен ред, по който определен орган или длъжностно лице приема едно или друго решение спрямо всяко конкретно отсъствие. Въпреки горното, съдът приема за незаконосъобразен изводът на административния орган, че исканата информация няма самостоятелно значение, тъй като е свързана с подготовка на актовете на НС. Според съдията търсената информация се събира и съхранява по повод дейността на НС като цяло и във връзка с дейността на всеки народен представител поотделно и не са налице основанията за ограничаването ѝ, изчерпателно установени в чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. В заключение съдията отбелязва, че наличието на информация при какви условия отсъствието на оп-

<sup>110</sup> Решение № 4642/03.07.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.г. № 3522/2019 г., съдия Боряна Петкова.

ределен депутат от дадено заседание (пленарно или на комисия) се възприема като „оправдано“ и за него не се прилагат удръжките, предвидени във Финансовите правила по бюджета на НС, и в кои случаи отсъствието е „неоправдано“, действително ще даде възможност на заявителя да си създаде мнение за работата на лицата, компетентни да извършват тази преценка, включително прилагат ли се еднакви и обективни критерии. Решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

С решение<sup>111</sup> от 14 август ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на директора на Дирекция „Правни дейности“ при Министерство на правосъдието (МП) да предостави копия от становищата на органите, участвали в съгласувателната процедура по обсъждането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОН-ПИ). Информацията е поискана от Асоциация „Прозрачност без граници“ със заявление от ноември 2017. Отказът на директора е с мотив, че исканата информация има подготвителен характер и няма самостоятелно значение – основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Върховните съдии приемат, че в рамките на законодателния процес, в съгласувателната процедура, всяко съгласувателно становище, обосновка, оценка на въздействието, финансова обосновка имат свое самостоятелно значение, доколкото съдържат крайно заключение /произнасяне на съответния овластен орган по разглеждания въпрос, независимо че са част от процедурата по съгласуване или обсъждане. Законодателят залага принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, по аргумент от чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), като нормите на чл. 26, ал. 2 и чл. 27, ал. 1 от ЗНА постановяват императивни правила за действията на орган, предприел изработване на законопроект – съгласуване с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат, публично оповестяване и т. н., поради което не може да се приеме, че тази информация е без самостоятелно значение. В този смисъл, правилно първоинстанционният съд приема, че търсената информация е служебна обществена, но неправилно приема, че няма самостоятелно значение. Отделно върховните съдии посочват, че административният орган дължи преценка и мотиви за наличието, респективно липсата на надделяващ обществен интерес от информацията, предмет на заявлението на основание чл. 13, ал. 4, във Вр. с § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, като в случай на наличие на надделяващ обществен интерес достъпът до информацията не може да бъде ограничаван. Решението е окончателно.

<sup>111</sup> Решение № 11857/14.08.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 8973/2018 г., съдия-докладчик Виолета Главинава.

С решение<sup>112</sup> от 10 октомври АССГ отмени отказ на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) да предостави информация за средночасовите стойности (24 броя за всеки ден) на фини прахови частици в столицата (където се мери) за периода 01.12.2017 - 31.03.2018. Информацията е поискана от Сдружение „За земята – достъп до правосъдие“ със заявление от пролетта на 2019. Основният мотив за отказ на главния секретар на ИАОС е, че исканата информация представлявала данни, които са в процес на изготвяне – недовършени данни и като такива часовите стойности за ФПЧ10 и ФПЧ2,5 от измерванията в автоматичните измервателни станции (АИС) били предварителни и представлявали информация, която не е окончателна. Съдът посочва, че съгласно разпоредбата на чл. 20, ал. 6 от ЗООС достъпът до информация относно емисиите на вредни вещества в околната среда като стойност по показателите, определени от нормативните актове, не може да бъде ограничен. Съдът отбелязва, че няма разпоредба, която да забранява или да ограничава достъпа до първична информация с оглед защита на обществения интерес чрез избягване на възможността за погрешно интерпретиране на данните. На последно място съдът приема, че в случая категорично е налице надделяващ обществен интерес по см. на § 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ – търсената информация ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на ИАОС, включително свързаната със задължението на РБ да докладва на ЕАОС данните за замърсяване на атмосферния въздух. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>113</sup> от 21 октомври ВС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Столична община (СО) да предостави информация, свързана с проекта за „Изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF отпадък“. Информация е поискана от Данита Заричинова (ЕС „За земята“) със заявление от март 2017. Зам.-кметът на СО Йоана Христова отказва информацията с мотив, че е налице ограничение по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Върховните съдии доразвиват доводите на първата инстанция като отбелязват, че на основание чл. 17 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) всеки има право на достъп до наличната информация за околната среда, без да е необходимо да доказва конкретен правен интерес. ЗООС се явява специален закон по отношение на ЗДОИ, тъй като в ЗООС изрично е предвидена глава II, озаглавена „Информация за околната среда“. В чл. 19 от ЗООС се съдържа определение на „информация за околната среда“,

<sup>112</sup> Решение № 5867/10.10.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 2612/2019 г., съдия Миглена Николова.

<sup>113</sup> Решение № 14006/21.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 5034/2018 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова

което в своя обхват включва както информация за компонентите и факторите, които влияят и определят състоянието на околната среда, така и широк кръг от дейности и обстоятелства, свързани с човешкото здраве и безопасност, условията за живот на хората и пр., доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда. Правото на информация, разгледано в контекста на основното право на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда, прокламирано в чл. 55 от Конституцията на Република България, може да бъде ограничавано само в случаите на чл. 20, ал. 1, т. 1 - 6 от ЗООС. В случая, за да постанови обжалвания отказ, административният орган не се е позовал на някой от фактическите състави от приложимата правна норма, а е счел, че са изпълнени предпоставките по чл. 13, ал. 2, т. 1 и т. 2 от ЗДОИ. Както правилно е приел решаващият съд, отказът е незаконосъобразен, тъй като редът и условията за предоставяне на достъп до търсената информация за околната среда е регламентиран в Закона за опазване на околната среда, който е специален спрямо общия Закон за достъп до обществена информация. Решението е окончателно.

С решение<sup>114</sup> от 15 ноември АССГ отмени отказ на кмета на район „Овча купел” да предостави информация за строителен обект в столицата – премахване на ограда и изграждане на нова на ОУ 53 „Николай Хрелков” в кв. „Горна баня”. Информацията е поискана от Драгомир Гелев (София) със заявление от май 2019. Отказът е с мотив, че исканите копия от документи са свързани с оперативна подготовка и нямат самостоятелно значение. Съдът приема, че отказът да бъдат предоставени приемо-предавателни протоколи и количествено-стойностни сметки за строителен обект (премахване на ограда и изграждане на нова) с мотив, че същите представляват подготвителни документи с несамостоятелно значение по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е незаконосъобразен. Съдът отбелязва, че в случая ответникът, за да постанови отказа си за предоставяне на исканата му информация, се е позовал на разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, но не е изложил каквито и да е конкретни мотиви в тази връзка. Бланкетното посочване, че информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение не е достатъчно да обоснове законосъобразни причини за отказа да се предостави обществената информация. Административният орган е бил длъжен да посочи точно и мотивирано кое от основанията за ограничаване на достъпа до служебна информация е налице и кой е съответният акт, в който тази служебна информация е използвана. Освен това, съгласно чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ „достъпът до служебна обществена информация не може да се

<sup>114</sup> Решение № 6963/15.11.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 8132/2019 г., съдия Полина Величкова.

ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес”. В този смисъл и в тази хипотеза административният орган е следвало да изследва въпроса за надделяващ обществен интерес, като посочи конкретните си съображения в тази насока, което не е направил, а се е задоволил единствено да приеме, че липсва надделяващ обществен интерес. Решението е окончателно.

С решение<sup>115</sup> от 4 декември АССГ отмени отказ на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) да предостави доклад от юни 2018 г., изготвен от междуведомствената работна група за проверка и анализ на техническата и/или спортна инфраструктура на територията на природен парк „Витоша”. Заявлението е подадено от Росен Босев (в. „Капитал”) през юни 2019. Главният секретар на МОСВ отказва информацията с мотив, че по отношение на същата е приложимо ограничението на правото на достъп по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ относно информация, която е свързана с оперативна подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение. Съдът приема, че съгласно разпоредбата на чл. 17 от ЗООС всеки има право на достъп до наличната информация за околната среда, без да е необходимо да доказва конкретен правен интерес. ЗООС се явява специален закон по отношение на ЗДОИ, тъй като в ЗООС изрично е предвидена Глава II, озаглавена „Информация за околната среда”. В чл. 19 от ЗООС се съдържа определение на „информация за околната среда”, което в своя обхват включва както информация за компонентите и факторите, които влияят и определят състоянието на околната среда, така и широк кръг от дейности и обстоятелства, свързани с човешкото здраве и безопасност, условията за живот на хората и пр., доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда. Правото на информация, разгледано в контекста на основното право на гражданите на благоприятна и здравословна околна среда, прокламирано в чл. 55 от Конституцията на Република България, може да бъде ограничавано само в случаите на чл. 20, ал. 1, т. 1-6 от ЗООС. В случая, за да постанови обжалвания отказ по подаденото заявление, административният орган не се е позовал на някой от фактическите състави от приложимата правна норма, а е счел, че са изпълнени предпоставките по чл. 13, ал. 2, т. 1 и т. 2 от ЗДОИ. Поради това съдебният състав приема, че отказът е незаконосъобразен, тъй като редът и условията за предоставяне на достъп до търсената информация за околната среда е регламентиран в ЗООС, който е специален спрямо общия ЗДОИ. Решението е окончателно.

<sup>115</sup> Решение № 7602/04.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.г. № 8609/2019 г., съдия Антони Йорданов.

С решение<sup>116</sup> от 12 декември АССГ отмени отказ на Изпълнителната агенция по околната среда (ИАОС) да предостави информация за всички формуляри за внос на отпадъци в България, подадени към агенцията през 2017 и 2018 г. Заявлението е подадено от Росен Босев (в. „Капитал“) в началото на август 2019 г. и с него е поискана информация за „Всички попълнени Приложения VII, съдържащи информацията, придружаваща превозите на отпадъци съгласно чл. 3, § 2 и 4 от Регламент 1013/2006 за внос на отпадъци в България през 2017 и 2018“. Директорът на ИАОС отказва информацията с мотив, че тя има само подготвителен характер и няма самостоятелно значение (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът приема, че исканата и отказана информация (всички формуляри за внос на отпадъци в България, подадени към агенцията през 2017 и 2018 г.) безспорно представлява информация за околната среда по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС), тъй като вносът на отпадъци е един от факторите по чл. 5 от ЗООС, който може да окаже съществено въздействие върху повечето от компонентите на околната среда. След като исканата информация представлява информация за околната среда, то отказът да бъде предоставена на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е незаконосъобразен, тъй като ограничения на достъпа до информация по ЗДОИ са поначало неприложими за информацията, която е свързана с околната среда, защото нито има препращане към тях, нито са предвидени аналогични текстове в чл. 20 от ЗООС. ЗООС е специален спрямо общия ЗДОИ и последният следва да се приложи само за процедурата, но не и по отношение на основанията за отказ. Съдът посочва, че характера на обществените отношения, регламентирани със ЗООС, предполага максимална прозрачност на всяка дейност, която би могла да се отрази на околната среда. Решението е окончателно.

С решение<sup>117</sup> от 30 декември АССГ отмени отказ на зам.-кмета на Столична община (СО) по Направление „Транспорт“ да предостави информация за ремонта на столичната ул. „Граф Игнатиев“ (протоколи от проверки на обекта и приемане на обекта, както и документи, удостоверяващо налагането на санкции). Информацията е поискана от Светлозар Алексиев (София) със заявление от есента на 2019. Заместник-кметът отказва с мотив, че исканата информация има подготвителен характер и няма самостоятелно значение, тъй като същата била създадена и се съхранявала с оглед окончателния акт, който урежда съответното правоотношение, а това бил договорът за ремон-

<sup>116</sup> Решение № 7922/12.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.г. № 7466/2019 г., съдия Цветанка Паунова.

<sup>117</sup> Решение № 30.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 7817/2019 г., съдия Веселина Женаварова.

та. Съдът посочва, че в мотивите на ответника по жалбата, за да откаже поискания достъп до информация, се твърди, че тя е създадена и се съхранява с оглед постановяване на окончателния акт, с който съответното правоотношение е уредено, именно договор с предмет изграждане, възстановяване и обновяване на публичното пространство в центъра на столицата. Съдът намира обаче, че търсената в случая информация е точно относно изпълнението на този договор, финансиран със средства от фондовете на ЕС, което обуславя връзката ѝ с обществения живот в Република България и обуславя наличието на „нагледяващ обществен интерес“ по смисъла на § 1, т. 6 ЗДОИ, като цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. В този смисъл е и § 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ, който въвежда оборима презумпция, че до доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице в изброените хипотези по б. „а“ до „е“, като настоящият случай попада в хипотезата на б. „е“, а именно, информацията е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3, извършващ дейност, финансирана със средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми. Ако органът счита, че не е налице нагледяващ обществен интерес, именно той следва да установи това, а не жалбоподателят да доказва съществуването на нагледяващ обществен интерес. При положение, че Столична община е страна по договор, финансиран със средства на ЕС, а законът въвежда оборимата презумпция за наличен нагледяващ обществен интерес, кметът на общината, съответно упълномощеният от него зам.-кмет, е бил длъжен да предостави информацията или да мотивира отказа си с конкретни съображения относно липсата на нагледяващ обществен интерес. Решението е окончателно.

### Класифицирана информация – служебна тайна

С решение<sup>118</sup> от 5 март ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на председателя на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) да предостави информация по десет формулирани въпроса, касаещи проверки на единадесет лица, заемащи или заемали публични длъжности. Информацията е поискана от Росен Босев (в. „Капитал“) със заявление от 3 януари 2018 г., а отказът на комисията е с мотив, че исканата информация представлява служебна тайна по смисъла на чл. 16 от ЗОПДНПИ (отм.). Съдиите споделят заключенията на първоинстанционния съд, че в процесния случай административния орган не е

<sup>118</sup> Решение № 3157/05.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 12165/2018 г., съдия-докладчик Емил Димитров.

разграничил вида на търсената информация по всяко отделно искане от т. 1 до т. 10 в подаденото заявление за достъп, за да може да извърши законосъобразна преценка относно основанията за нейното предоставяне или съответно за постановяване на отказ. След като задълженият субект е приел, че достъп до търсената информация следва да бъде отказан на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, същият е следвало да изложи съображения относно всички релевантни факти, определящи търсената информация като класифицирана по чл. 25 или чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация. Органът нито е представил, нито се е позовал на списък на категориите информация, класифицирана като служебна тайна. Не са представени доказателства, че е изпълнен реда за маркиране на класифицираната информация чрез поставянето на гриф за сигурност със съответните реквизити – ниво на класификация, дата на изтичане на срока на класификация и правното основание за класифициране. При това положение не е ясно по какви съображения задълженият субект е приел, че информацията предмет на заявлението по ЗДОИ, представлява защитена по закон информация (служебна тайна), срокът за защита, на която още не е изтекъл. Решението е окончателно.

С решение<sup>119</sup> от 25 март ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на Българската банка за развитие (ББР) да предостави информация за общински задължения към строителни фирми, които са прехвърлени към програма за изкупуване на ББР. Информацията е поискана от Десислава Лещарска (в. „Капитал“), а отказът на ББР е с мотив, че информацията не е обществена, тъй като е свързана с финансов мениджмънт и представлява професионална тайна по чл. 63, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ). Съдиите приемат за правилни изводите на първата инстанция, че информацията за общински задължения към строителни фирми, които са прехвърлени към програма за изкупуване на ББР, не представлява нито „професионална“, нито „банкова“ тайна. Банкова тайна са факти и обстоятелства, засягащи наличностите и операциите по сметките и влоговете на клиентите на банката. В случая, исканата със заявлението информация не засяга подобни данни, нито е свързана с информацията, създавана за целите на банковия надзор. Решението е окончателно.

С решение<sup>120</sup> от 30 април АССГ отмени отказ на председателя на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) да предостави копие от Указания за работа по при-

<sup>119</sup> Решение № 4350/25.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 11033/2017 г., съдия-докладчик Донка Чакърова.

<sup>120</sup> Решение № 2923/30.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 68 състав по а.г. № 13661/2018 г., съдия Вяра Русева.

лагане на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, приети от комисията на 25.01.2013 г. Информацията е поискана от Росен Босев (в. „Капитал“) със заявление от ноември 2018, а отказът на председателя на КПКОНПИ е с мотив, че исканите указания са вътрешно-служебни правила за подпомагане на пряката дейност на комисията и служат за издаване на актове, чието съдържание представлява класифицирана информация. Съдът приема, че според чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ основание за отказ от предоставяне на обществена информация е налице, когато исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон, както и в случаите по чл. 13, ал. 2. Липсва обаче в оспорения акт прецизиране чрез конкретно посочване на приложимата хипотеза. Не става ясно на кое от двете и/или и на двете основания ответникът е отказал поискания достъп – дали като е приел, че исканата информация е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение /чл. 13, ал. 2 т. 1/ или по съображения, че е класифицирана /чл. 37 ал. 1, т. 1 от ЗДОИ/. Въз основа на съществуващата позитивна правна уредба съдът намира, че за да се приеме, че отказът да се предостави обществена информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ е законосъобразен, ответникът трябва да докаже, че информацията е класифицирана. Не е достатъчно същата да попада в приложното поле на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Необходимо е провеждането на процедурата по маркиране на информацията с гриф за сигурност. Ответникът не е представил доказателства, че документът, съдържащ посочената информация е маркиран с гриф за сигурност, нещо повече, той не твърди, че исканите указания представляват класифицирана информация, а излага доводи, че въз основа на прилагането им биха могли да се издадат актове, чието съдържание представлява класифицирана информация. На следващо място, съгласно разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ, може да бъде отказан достъп до обществена служебна информация, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение и представлява мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации. Смисълът на тази разпоредба е, че тя ограничава достъпа до служебна обществена информация, само когато е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение, защото обществото може да си я набави от издадения акт от органа. С оглед характера и предназначението на Указания за работа по прилагане на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, съдът намира, че тези Указания не са свързани с оперативната подготовка на краен /конкретен/ акт и са със самостоятелно значение. Указанията са вътрешен акт, регламентиращ правила за работа, не подготвят издаването единствено на конкретен/и акт/ове и следователно имат самостоятелен характер. Ето защо съдът приема, че не

е налице и хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ за отказ за предоставяне на достъп до поисканата обществена информация. Срещу решението на АССГ е подадена касационна жалба от КПКОНПИ, която е оставена без разглеждане от ВАС с определение<sup>121</sup> от месец септември. След подаване на частна жалба от КПКОНПИ определението на тричленен състав на ВАС е потвърдено от петчленен състав на ВАС с определение<sup>122</sup> от месец декември.

С решение<sup>123</sup> от 5 юни ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) да предостави информация за разходите, направени от комисията при проверката на имуществото на Цветан Василев и семейството му. Информацията е поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“) със заявление от септември 2017. Председателят на КПКОНПИ отказва предоставяне на исканата информация с мотив, че същата е класифицирана като служебна тайна. Върховните съдии намират за правилен и съобразен с приложимите материалноправни норми извода на първоинстанционния съд, че търсената от заявителя информация е обществена по дефинитивното определение на закона: касае разходвани от комисията публични парични средства, свързани с основната ѝ дейност – извършвана проверка, свързана с производство по отнемане имущество на физическо лице; касае не самото имущество на това лице, а единствено изразходваните от комисията публични средства, свързани с осъществяваната проверка. Обосновано е прието, че тези разходи не могат да бъдат окачествени като „търговска тайна“ (по смисъла на § 1, т. 5 от ЗДОИ) – действията на КПКОНПИ в обхвата на извършваната проверка на имуществото на проверяваното лице не е производствена или стопанска дейност. Законосъобразен е и изводът на първоинстанционния съд, че липсата на анализ от задължения субект налице ли е надделяващ обществен интерес, при чието наличие търсената информация е дължима, също опорочава отказа му. Решението е окончателно.

С решение<sup>124</sup> от 13 ноември ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) да предостави информация

<sup>121</sup> Определение № 12360/17.09.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 9110/2019 г., съдия-докладчик Диана Добрева.

<sup>122</sup> Определение № 16827/10.12.2019 г. на ВАС, Петчленен състав – II колегия по а.г. № 13762/2019 г., съдия-докладчик Емил Димитров.

<sup>123</sup> Решение № 8457/05.06.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 6053/2018 г., съдия-докладчик Емануил Митев.

<sup>124</sup> Решение № 15388/13.11.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 8319/2018 г., съдия-докладчик Диана Добрева

за изплатените от комисията обезщетения по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Информацията е поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“) със заявление от януари 2018. Председателят на КПКОНПИ отказва информацията с мотив, че същата представлява служебна тайна. Върховните съдии отбелязват, че предмет на подаденото заявление по ЗДОИ е информацията за изплатените от КПКОНПИ обезщетения по ЗОДОВ. Отказът на административния орган да предостави тази информация е мотивиран с извода, че тя съставлява служебна тайна и засяга интересите на трети лица. При правилен и точен анализ на разпоредбата на чл. 37 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) административният съд стига до обосноваван извод, че условията за отказ по цитирания текст не са налице. Правилно е преценено от съда, че информацията не представлява и служебна тайна по чл. 16, ал. 1 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (отм.) и чл. 26, ал. 1 и 2 от ЗЗКИ. Исканите сведения и данни нямат за цел индивидуализиране на предявените иски претенции с оглед субектите, а само да информират заявителя за общия брой на исковете и общия размер на изплатените обезщетения, независимо от лицата, които са ги поискали, т.е. посочената в заявлението информация не засяга лични данни и интереси на трети лица. В разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ се предвижда, че задълженият субект следва да предостави информацията в обем и по начин, който да не разкрива сведения, които се отнасят до трето лице. Освен това нормата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ задължава органа да прецени наличието на надделяващ обществен интерес и ако приеме, че такъв интерес не е налице, следва да изложи съображения, което в случая не е сторено. Безспорно е, че чрез предоставяне на исканите сведения ще се повиши прозрачността и отчетността на задължения субект във връзка със спазване на законодателството и управлението на бюджетните средства. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

## Електронен подпис

С решение от 16 октомври ВАС потвърди решение на Административен съд – Благоевград за отмяна на отказ на кмета на Благоевград да предостави акта, уреждащ организацията и движението на документооборота в общината. Информацията е поискана от Гергана Жулева (изпълнителен директор на ПДИ) в началото на 2016, в рамките на ежегодното проучване на ПДИ на интернет страниците на институциите. Отказът на кмета е с мотив, че заявлението не е подписано. Върховните съдии намират, че правилно съдът е приел за неверен извода на административния орган, че заявлението за

<sup>125</sup> Решение № 13818/16.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 10026/2018 г., съдия-докладчик Мария Николова.

достъп до обществена информация следва задължително да е подписано от подателя, като се е позовал на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗДОИ, в действащата към датата на подаване на заявлението редакция. Правилно съдът е приел, че заявлението по повод, на което е издадено процесното заявление съдържа всички изискуеми от ЗДОИ изисквания за редовност, включително е посочена достатъчно ясно и описателно исканата информация и предпочитаната форма за предоставянето ѝ. Заявлението отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 ЗДОИ. Правилно за основателни са приети твърденията на жалбоподателя (ответник по касация), че при липса на публичност в община Благоевград на актовете относно регулирането на документооборота, няма как да се изисква от външни на администрацията лица, какъвто безспорно е фондацията – заявител, да знае и посочи с точно наименование актът, който желае да ѝ се предостави. В случая заявлението ясно конкретизира достъп до каква информация се иска. Със заявлението е поискана информация, която е обективирана в посочения документ, който е материалният носител на информацията, поради което правилно съдът е приел за неправилна интерпретацията на административния орган, за това че по реда на ЗДОИ не може да се иска достъп до документи. Правилни са и изводите, че информацията, достъп до която се иска, е служебна по своя характер, тъй като е създадена във връзка с дейността на служителите на община Благоевград и че не са налице предпоставките на чл. 13, ал. 1 ЗДОИ за ограничаване достъпа до информация, както и тези на чл. 7, ал. 1 ЗДОИ. Исканата информация се отнася до дейност на администрацията, за която заявителят ще си състави лично мнение. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

## Мълчаливите откази

С решение<sup>126</sup> от 25 април АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на район „Триадица“ да предостави информация за контролните действия на общината относно конкретен обект в „Южния парк“, срещу който са подавани редица сигнали за нарушения. Информацията е поискана от Светлозар Алексиев (София) със заявление от септември 2019. Заявлението е препратено от СО до Столичния инспекторат и до кмета на район „Триадица“. Столичният инспекторат предоставя на заявителя информацията в обема, за който те отговарят. Кметът на района не се произнася по заявлението в 14-дневния срок по закон. Съдът приема, че търсената от заявителя информация, представлява обществена такава по дефиницията на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, тъй като е свързана с обществения живот и ще му даде възможност да си състави собствено

<sup>126</sup> Решение № 2868/25.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.г. № 12114/2018 г., съдия Антони Йорданов.

мнение относено дейността на задължените по закон субекти, свързани с контрола от страна на районната администрация спрямо търговските обекти, разположени на територия - публична общинска собственост и предприетите мерки при подадени сигнали за извършени нарушения от страна на последните. Налице е императивна законова разпоредба, която изисква и задължава субектите по ЗДОИ да се произнесат писмено по заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация. Ирелевантно за настоящия казус е произнасянето на друг административен орган по същото заявление, а именно Инспекторатът към Столична община. Това е самостоятелна административна структура, която разполага със собствени правомощия по ЗДОИ като задължен субект и нейните произнасяния по никакъв начин не отменят задължението на кмета на района да прояви активно поведение и да отговори на подаденото заявление.

С решение<sup>127</sup> от 19 август ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на мълчалив отказ на Върховната касационна прокуратура (ВКП) да предостави информация за записите, които се водят за срещите на главния прокурор. Информацията е поискана от Лъчезар Лисицов (парламентарен репортер във Flagman.bg) със заявление от юни 2017. В законоустановения срок липсва произнасяне от задължения субект. Върховните съдии посочват, че както неведнъж е приемал ВАС в постоянната си съдебна практика – отказът да бъде предоставена информация, независимо от основанията, включително и когато органът приема, че търсената такава не е обществена, може да бъде само изричен и се постановява с мотивирано решение, а мълчалив отказ по ЗДОИ е недопустим. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>128</sup> от 17 декември АССГ отмени мълчалив отказ на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) да предостави информация за случаите, в които КПКОНПИ е сезирала органи по назначаването със сигнали за лица, заемащи публични длъжности, които не попадат в правомощията ѝ. Информацията е поискана от Самул Димитров (в. „Сега“) със заявление от август 2019. В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор на заявлението. Съдът приема, че при депозирано заявление, което отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, органът е длъжен да се произнесе с мотивирано решение,

<sup>127</sup> Решение № 11953/19.08.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 1153/2017 г., съдия-докладчик Еманоил Митев.

<sup>128</sup> С Решение № 8073/17.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.г. № 11914/2019 г., съдия Калина Пецова.

както когато удовлетворява искането (чл. 28, ал. 2 във вр. с чл. 34 от ЗДОИ), така и когато отказва да предостави информация (чл. 38 от ЗДОИ). В случая липсва произнасяне от ръководителя на Комисията, което бездействие на органа представлява мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК, който е в противоречие с разпоредбите на чл. 28, ал. 2 и чл. 38 от закона и на това основание подлежи на отмяна. Решението е окончателно.

С решение<sup>129</sup> от 4 ноември Административен съд – Бургас отмени мълчалив отказ на кмета на община Средец да предостави информация за дейностите по проект за опазване на околната среда по програмата за трансгранично сътрудничество с Турция. Информацията е поискана от Станислава Узунова (Средец) със заявление от лятото на 2019. В срока за отговор не е получен такъв. Съдът приема, че единствената призната от ЗДОИ възможност за процедуране на заявление за достъп до обществена информация е задълженият субект да постанови изричен акт – решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на исканата информация, което се връчва лично на заявителя срещу подпис. Изискването за писмено мотивирано произнасяне е гаранция за законосъобразност на акта. Решението е окончателно.

С решение<sup>130</sup> от 8 ноември Административен съд – Бургас отмени мълчалив отказ на кмета на община Средец да предостави информация за отсичането на дълготрайни декоративни дървета, част от зелената система на гр. Средец. Информацията е поискана от Станислава Узунова (Средец) със заявление от лятото на 2019. В срока за отговор не е получен такъв. Съдът приема, че е налице законово вменено задължение за предоставяне на исканата информация, мълчалив отказ в производството по ЗДОИ е недопустим. Законът предвижда дори в случаите на изричен отказ, органът да се произнесе с мотивирано решение, което да бъде връчено на заявителя, съгласно чл. 38 и 39 ЗДОИ. В случая мълчаливият отказ е формиран при допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като е нарушена именно указаната в закона процедура, т.е. нарушено е изискването кметът на общината да се произнесе с изричен акт. Решението е окончателно.

---

<sup>129</sup> Решение № 1857/04.11.2019 г. на Административен съд – Бургас, VIII състав по а.г. № 2289/2019 г., съдия Златина Бъчварова.

<sup>130</sup> Решение № 1908/08.11.2019 г. на Административен съд – Бургас, I състав по а.г. № 2290/2019 г., съдия Димитър Гальов.



# ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнителни данни на резултатите от оценките на Интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт, независими органи на власт и публично правни субекти в България за 2018 г.-2020 г. от гледна точка на задълженията за активно публикуване на информация

## Приложение 1

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

## Приложение 2

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

## Приложение 3

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

## Приложение 4

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

## Приложение 5

ОБЩИНИТЕ

## Приложение 6

Търсена информация

## Приложение 7

Съдебни дела – анотации

# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Доклад

Българска  
Първо издание

## Авторски колектив

г-р Гергана Жулева  
Александър Кашъмов  
Кирил Терзийски  
Стефан Ангелов

## Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

## Издава

### Програма Достъп до Информация

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

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

ел. поща: [office@aip-bg.org](mailto:office@aip-bg.org)

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

## ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

### Цели

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

### Дейности

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация

### ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

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

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

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

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

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

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



**ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**