



Съдебна практика

по Закона за достъп до обществена информация
2013 – 2023

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СОФИЯ 2024



Издава
Фондация

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Government of
the Netherlands

Книгата се издава в рамките на проекта „10 години съдебна практика по Закона за достъп до обществена информация“, изпълняван с финансовата подкрепа на посолството на Кралство Нидерландия в България.

Съдържанието на анализа е отговорност на Фондация Програма Достъп до информация и не отразява непременно позицията на Правителството на Нидерландия.

Съдебна практика по Закона за достъп до обществена информация 2013 – 2023

Авторски текст и съставителство:

© адв. Александър Кашъмов

© адв. Кирил Терзийски

© адв. Стефан Ангелов

Коректор: Катерина Коцева

© Програма Достъп до информация, 2024

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.

ISBN 978-954-9953-58-9

Съдебна практика

по Закона за достъп до обществена информация
2013 – 2023



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СОФИЯ 2024

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ.....	7
УВОД.....	11
Благодарности.....	15
ОБХВАТ НА ПРАВОТО, ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ И ПРОЦЕДУРИ ПО ЗДОИ.....	17
Задължени субекти.....	17
Понятието „обществена информация“	22
Формулиране на заявлението:	
достъп до информация – достъп до документи.....	28
Достъп до информация по електронен път	32
Електронен подпис на заявлението.....	33
Предоставяне на информация чрез посочване на интернет адрес	34
НЕПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРИЧИНА, РАЗЛИЧНА ОТ КОНКУРИРАЩ ПРАВНОЗАЩИТЕН ИНТЕРЕС	38
Оставяне на заявление без разглеждане (чл. 197-200 АПК)	38
Мълчаливите откази.....	40
Информацията е предоставена в предходните 6 месеца.....	47
ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	49
Статистика относно отказите по ЗДОИ	49
Ограничение, свързано със защита на личните данни.....	50
Търговска тайна	60
Надделяващ обществен интерес, свързан с отчетност при разпореждане с публични средства	62
Ограничение, свързано със защитата на подготвителни документи.....	66

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АДФИ – Агенция за държавна финансова инспекция

АПИ - Агенция „Пътна инфраструктура“

АПК – Административнопроцесуален кодекс

АСП – Агенция за социално подпомагане

АССГ – Административен съд – София - град

АССО – Административен съд – София област

БАБХ - Българска агенция за безопасност на храните

ББР - „Българска банка за развитие“ АД

БЕХ - „Български енергиен холдинг“ ЕАД

БНБ – Българска народна банка

БЛС - Български лекарски съюз

БСА - „Българска служба за акредитация“

ВАС – Върховен административен съд

ВКП – Върховна касационна прокуратура

ВСС – Висш съдебен съвет

ГДИН - Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“

ГПК – Гражданскопроцесуален кодекс

ДАНС – Държавна агенция „Национална сигурност“

ДВ – Държавен вестник

ДДС – Данък върху добавената стойност

ДНСК – Дирекция за национален строителен контрол

ДППИ – Държавно предприятие “Пристанищна инфраструктура“

ДР – Допълнителни разпоредби

ДФЗ – Държавен фонд „Земеделие“

ЕК – Европейска комисия

ЕКПЧ – Европейска конвенция за правата на човека

ЕСО - „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД

ЕС – Европейски съюз

ЕСПЧ – Европейски съд по правата на човека

ЗДОИ – Закон за достъп до обществена информация

ЗЗЛД – Закон за защита на личните данни

ЗИД – Закон за изменение и допълнение

ЗНА – Закон за нормативните актове

ЗООС – Закон за опазване на околната среда

ЗОП - Закона за обществените поръчки

ЗПУКИ – Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

ЗЗТТ – Закон за защита на търговската тайна

ИАГ – Изпълнителна агенция по горите

ИАЖА - Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“

ИАОС – Изпълнителна агенция по околната среда

ИСУН 2020 – Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020

КЕВР – Комисия за енергийно и водно регулиране

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

КС – Конституционен съд

МВР – Министерство на вътрешните работи

МЗ – Министерство на здравеопазването

МЗХГ – Министерство на земеделието, храните и горите

МИЕ – Министерство на икономиката и енергетиката

МО – Министерство на отбраната

МОСВ – Министерство на околната среда и водите

МП – Министерство на правосъдието

МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството

МТИТС - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията

МТСП – Министерство на труда и социалната политика

МС – Министерски съвет

МФ – Министерство на финансите

НЗОК – Национална здравноосигурителна каса

НАП – Национална агенция за приходите

НПК – Наказателен процесуален кодекс

ОДМВР – областна дирекция на вътрешните работи

ОРЗД - Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.).

ПДИ – Програма достъп до информация

ПМС – постановление на Министерския съвет

ПУП – подробен устройствен план

РДНСК – Регионална Дирекция за национален строителен контрол

РЗОК – Районна здравноосигурителна каса

РКС – Решение на Конституционния съд

СГС – Софийски градски съд

СГП – Софийска градска прокуратура

СДВР – Столична дирекция на вътрешните работи

СО – Столична община

СРП – Софийска районна прокуратура

ХОПЕС – Хартата на основните права на Европейския съюз

ЦГМ – Център за градска мобилност

УВОД

Настоящият текст представя анализ и обобщение на практиката на Върховния административен съд и административните съдилища по Закона за достъп до обществена информация през последните 10 години. Надяваме се да бъде полезен в ежедневната работа на административните съдии, адвокатите, юрисконсултите, прокурорите, изследователите, преподавателите и студентите, представителите на неправителствени организации, журналисти и общественици, които ползват ЗДОИ в работата си.

Програма Достъп до информация издаде общо пет книги относно съдебната практика по ЗДОИ. Първата от тях бе издадена през 2002 г.¹, а последната – през 2012 г.² и обхващат период от общо 10 години. В този период беше оформяна и надграждана в относително динамичен порядък съдебната практика по ЗДОИ. В първата част от този период, докъм 2006 г., се даде тълкуване на разпоредби от ЗДОИ, свързани с основни въпроси, като кръга на задължените субекти, обхвата на понятието „обществена информация“, подхода към отделните ограничения. Впоследствие съставите на Върховния административен съд рефлектираха върху вече постановените през годините решения и доразвиваха вече приетия подход в съответствие с принципите, заложи в Конституцията, решенията на Конституционния съд, международноправната рамка. Това бе извършвано на основата на реалностите и фактите, които маркираха обществения живот през този период. Важен фактор бе и изменението и допълнението на ЗДОИ през 2008 г.³, при което бе разширен кръгът на задължените субекти, въведен правният институт на „надделяващия обществен интерес“, при наличие на който ограниченията не се прилагат, бе стеснен обхватът на „търговската тайна“, бяха детайлизирани и развити задълженията за активно публикуване на информация в интернет и др.

¹ За големия интерес към съдебната практика в България през този период, когато не повече от 25 държави в света бяха приели национални закони за достъп до информация, свидетелства направената поръчка за закупуване на десетки бройки от ПДИ на английски език от офиса на информационния комисар на Република Словения, по онова време – Наташа Пирц Мусар, настоящ президент на държавата. През следващото десетилетие словенската институция се превърна във водеща както в Европа, така и в световните дебати, включващи темата достъп до информация и свобода на информацията.

² Всички издадени от ПДИ книги са достъпни на интернет страницата на ПДИ на интернет адрес: <http://www.aip-bg.org/publications/Книги/>.

³ Обн. ДВ, бр.104 от 5 Декември 2008 г.

Практиката на българските съдилища не бе изолирана от международноправното развитие. Правото на достъп до обществена информация претърпя сериозно развитие през последния четвърт век. При приемането на ЗДОИ националните закони за достъп до информация бяха общо двадесет и няколко в света, днес са 140⁴. Интересът към споделяне на опита в отделните държави и правни системи във връзка с правораздаването по такива дела бе причина през 2002 г. в България да бъде организирана международна конференция на тема „Съдебни дела за достъп до информация“ (Access to Information Litigation). Резултат от това глобално събитие бе създаването на Международния ден на правото да знам⁵ и Мрежата на застъпниците за свобода на информацията⁶. Няколко години по-късно, в рамките на Съвета на Европа бе приет първият международен правнозадължителен документ в тази област, Конвенцията за достъп до официални документи⁷. Междувременно се развиваше и практиката на Европейския съд по правата на човека. След първите решения на ЕСПЧ през 2009 г.⁸, през 2016 г. Голямата камера на Съда призна правото на достъп до документи, съхранявани от държавни институции, които са от значение за участието в обществения дебат, за попадащо в обхвата на чл.10 от ЕКПЧ⁹. В практиката на Съда на Европейския съюз и Европейския омбудсман се срещат важни решения по приложението на Регламент (ЕО) № 1049/2001 за публичния достъп до документи¹⁰.

В десетилетието 2012 – 2022 г. настъпиха нови обстоятелства в общественно-политическия живот в България, както и в правния контекст. Последователната и развиваща демократичните стандарти съдебна практика, която разглеждаше правото на достъп до информация като принцип, а ограничаването му – като

⁴ Вж. Global RTI Rating, достъпен на интернет адрес: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

⁵ Денят се чества в целия свят от повече от две десетилетия на 28-ми септември. През 2015 г. той бе признат от ЮНЕСКО, а през 2019 г. – от ООН за международен празник под названието International Day for Universal Access to Information (вж. <https://www.unesco.org/en/days/universal-access-information>).

⁶ Мрежата е неформална и обединява близо 240 неправителствени организации и над 800 експерти от цял свят.

⁷ Вж. конвенцията в неофициален превод на български език на интернет адрес: http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf

⁸ Вж. първото такова решение в неофициален превод на български език на интернет адрес: http://aip-bg.org/documents/echr_tarsasag.html

⁹ Решение от 8 ноември 2016 по делото *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, жалба по 18030/11.

¹⁰ Пълното наименование на документа е Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.

изключение¹¹, изглежда бе привидяна като проблемна от определени кръгове в изпълнителната власт и свързаните с нея политически среди. Чрез непрозрачно внесена и необсъдена¹², в разрез със ЗНА, разпоредба в Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на АПК бе премахната възможността решенията на съдилищата по ЗДОИ да подлежат на касационно обжалване¹³.

Последвалото атакуване на промяната в Конституционния съд¹⁴ не получи необходимото¹⁵ задълбочено разглеждане¹⁶.

След измененията в ЗДОИ от 2018 г. съдебното производство стана едноинстанционно, като жалбите вече се разглеждат единствено от административните съдилища. Тричленните състави на ВАС продължиха да разглеждат частни жалби в случаи на прекратяване на производствата. Въпреки надеждите на някои кръгове в управлението, че съдебният контрол на отказите и решенията по ЗДОИ ще бъде отслабен, годишната статистика в следващите години показва доминиращ брой съдебни решения в полза на заявителите, които подлежат на по-бързо във времето изпълнение поради липсата на втора съдебна инстанция.

В условията на липсваща касационна инстанция, при която да се осъществява конституционната роля на ВАС съгласно чл.125, ал.1 от Конституцията да уеднаквява противоречива практика, административните съдилища са поставени пред предизвикателство. Обобщаването и подреждането на

¹¹ В съответствие със завета, даден още в РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г., 4 години преди приемането на ЗДОИ.

¹² Предложението за ЗИД на ЗДОИ не фигурира в първоначалната редакция на Законопроекта за изменение и допълнение на АПК. Макар да бе сам по себе си със съмнително качество и съответствие на високите изисквания на върховенството на правото и защитата на основните права, този законопроект не предвиждаше посегателство спрямо защитата на правото на достъп до обществена информация. Предложението за изменение в чл.40 от ЗДОИ бе внесено „в 12 без 5“ преди последното заседание на правната комисия от нейния заместник-председател Христилиян Митев от Обединени патриоти, вероятно не без съгласуване с председателя на комисията Данаил Кирилов.

¹³ Изменение и допълнение в чл.40 от ЗДОИ чрез ЗИД на АПК през 2018 г.

¹⁴ Промените в АПК, вкл. в чл.40 от ЗДОИ бяха поставени на вниманието на Конституционния съд от три институции, оправомощени да го сезират – президента, националния омбудсман и група народни представители.

¹⁵ Вж. становището на ПДИ на интернет адрес http://store.aip-bg.org/stanovishta/2018/Stanovishte_PDI_28-11-2018_ZID_APK.pdf.

¹⁶ [Решение № 5 от 19 април 2019 г.](#) на Конституционния съд по обединени конституционни дела № 12, 13 и 14 от 2018 г. В решението се приема, че гражданите не са оставени без защита при измененията, тъй като освен едноинстанционния съдебен контрол съществува и административен контрол от висшестоящия административен орган. Конституционните съдии са пропуснали да забележат, че ЗДОИ не допуска такъв. Вж. коментар на решението в бр. 4 (184) от Информационния бюлетин на ПДИ, А. Кашъмов, „Кой спечели и кой изгуби от промяната в административното правосъдие и решението на Конституционния съд“, достъпен на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Кой_спечели_и_кой_изгуби_от_промяната_в_административното_пр/108229/1000280361/

наличната практика по теми и въпроси е по-важно от всякога, с цел избягване на противоречива или разнопосочна практика и нееднакво приложение на закона. В помощ както на действащите съдии, така и на адвокатите, активистите, които водят дела, академичните преподаватели и изследователи, както и студентите, ПДИ представя на вниманието на читателя настоящия анализ.

Прегледът и обобщението на съдебната практика обхващат около 700 решения и определения на Върховния административен съд и административните съдилища. Отчетена е и практиката на Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека.

Темите са развити както следва, от адв. Кирил Терзийски – задължените субекти, понятието „обществена информация“, достъп до информация – достъп до документи, оставяне на заявление без разглеждане, мълчаливите откази; от адв. Стефан Ангелов – достъп до информация по електронен път, електронен подпис на заявлението, предоставяне на информация чрез посочване на електронен адрес, отказ поради предоставена в предходните 6 месеца информация, търговска тайна, надделяващ обществен интерес, свързан с отчетност при разпореждане с публични средства; от адв. Александър Кашъмов – ограничението, свързано със защитата на личните данни, ограничението, свързано със защитата на подготвителните документи, обща редакция на текста.

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на ПДИ

Благодарности

Използваме случая да благодарим за обмяната на информация и опит на адв. Адела Качаунова от „Български хелзинкски комитет“, на адв. Лора Георгиева-Матеева, Даниела Пенева и София Желева от „Антикорупционен фонд“, за бележките по текста на председателя на управителния съвет и съосновател на ПДИ д-р Гергана Жулева, подкрепата и помощта на Диана Банчева, Катерина Коцева и Ралица Кацарска от екипа на ПДИ.

Особена благодарност изказваме на Посолството на Кралство Холандия, на чиято любезна финансова подкрепа дължим възможността да публикуваме настоящия анализ.

ОБХВАТ НА ПРАВОТО, ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ И ПРОЦЕДУРИ ПО ЗДОИ

Задължени субекти

През изминалите години се разви практиката, като бе прието разширително разбиране относно кръга на задължените субекти, както по отношение на т. нар. „публичноправни организации“, така и по отношение на „публичноправни субекти“, различни от държавните органи.

Публичноправни организации

В последните 10 години бяха постановени решения по няколко дела срещу откази на търговски дружества, в които се приема, че същите са задължени да предоставят информация субекти по ЗДОИ в качеството им на публичноправни организации. В резултат на това е налице трайна съдебна практика, според която търговско дружество, чийто капитал (50% и повече) е собственост на държавата или общините, е задължен субект по ЗДОИ. Според съдебната практика по тези дела следните юридически лица са *публичноправни организации* – съответно задължени да предоставят информация по реда на ЗДОИ субекти.

С решение¹⁷ от 2013 г. ВАС потвърждава решение¹⁸ на АССГ, с което „Топлофикация – София“ ЕАД е обявена за задължен субект по ЗДОИ в качеството на публичноправна организация. Този извод съдебният състав мотивира с обстоятелството, че Столична община е едноличен собственик на капитала на дружеството и упражнява управленски контрол върху същото, тъй като определя управителните и контролните му органи.

¹⁷ Решение № 7228/28.05.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 11081/2012 г.

¹⁸ Решение № 2598/14.05.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.д. № 7193/2011 г.

С решение¹⁹ от 2013 г. АССГ отменя отказ на столичното общинско дружество „Чистота Искър“ ЕООД. В мотивите съдът посочва, че дружеството е публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ, тъй като видно от устава му то изпълнява дейност по задоволяване на обществен интерес – събиране и извозване на битови отпадъци по депа или други инсталации и съоръжения за обезвреждането им, почистване на улични платна и други територии за обществено ползване и т.н. Също така повече от половината членове на управителния орган на дружеството се определят от СО, която е възложител на обществени поръчки по смисъла на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

С решение²⁰ от 2014 г. АССГ отменя отказ на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ да предостави годишните доклади на агенцията по контрола на обществената услуга – превоз на пътници с железопътен транспорт, както и информация за извършените от агенцията проверки. Отказът на ИАЖА е с мотив, че информацията засяга трето лице („БДЖ - Пътнически превози“ ЕАД) и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. Съдът приема, че БДЖ е задължен субект по ЗДОИ на собствено основание, тъй като от една страна е публичноправна организация и в същото време получава финансиране от държавния бюджет. Следователно, по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, неговото съгласие не е необходимо. Решението на АССГ е потвърдено от ВАС²¹.

С решение²² от 2014 г. АССГ отменя отказ на общинското дружество „Топлофикация София“ ЕАД да предостави договора, сключен между дружеството и фирма за дялово разпределение на топлинна енергия в етажната собственост на адреса на заявителя. Съдът посочва, че „Топлофикация София“ ЕАД е задължен субект в качеството на публичноправна организация, тъй като независимо от търговския характер дружеството е създадено за задоволяване на обществени интерес и едноличен собственик на капитала му е общината.

С решение²³ от 2016 г. Административен съд София-област отменя отказ на „МБАЛ – Пирдоп“ АД да предостави информация за договори с наематели на обекти в болницата. Отказът е с мотив, че болницата не е задължен субект по

¹⁹ Решение № 7289/25.11.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав по а.д. № 8103/2013 г.

²⁰ Решение № 396/22.01.2014 г. на АССГ, II отделение, 37 състав по а.д. № 7938/2013 г.

²¹ Решение № 12826/29.10.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 3456/2014 г.

²² Решение № 921/19.02.2014 г. на АССГ, II отделение, 24 състав по а.д. № 1785/2013 г.

²³ Решение № 1106/29.11.2016 г. на АССО, Седми състав по а.д. № 593/2016 г.

ЗДОИ. Съдът приема, че болницата е задължен по закона субект – публичноправна организация по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

С решение²⁴ от 2017 г. Административен съд – Сливен отменя мълчалив отказ на управителя на „ВиК - Сливен“ ООД да предостави информация за използваните измервателни уреди и подадените количества питейна вода на територията на Област Сливен, както и за резултатите от извършена финансова инспекция в дружеството и броя освободени и назначени в него служители за последната година. Съдът посочва, че от извършената служебно справка в Търговския регистър е видно, че “ВиК – Сливен” ООД е търговско дружество с 51% държавно участие, от което следва че е публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 4, б. “в” от ДР на ЗДОИ и съответно – задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ – за предоставяне достъп до обществена информация, която се създава или съхранява от дружеството. Решението на Административен съд – Сливен е потвърдено от ВАС²⁵.

С определение²⁶ от 2017 г. ВАС отменя определение на АССГ за прекратяване на дело срещу отказ на „Столичен автотранспорт“ ЕАД да предостави информация за броя аварирани автобуси по определени линии на градския транспорт. Отказът е с мотив, че дружеството не е задължен субект по ЗДОИ и не е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп до исканата информация. Върховните съдии приемат, че „Столичен автотранспорт“ ЕАД е задължен субект по ЗДОИ, тъй като представлява търговско дружество, което независимо от търговския си характер е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и повече от половината от приходите му за предходната година се финансират от общинския бюджет (§ 1, т. 4, б. "а" от ДР на ЗДОИ).

С решение²⁷ от 2019 г. ВАС потвърждава решение на АССГ за отмяна на отказ на „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД да предостави информация за наложените неустойки през 2016 г. на енергийни дружества по договорите за продажба на студен резерв. Отказът на ЕСО е с мотив, че дружеството не попада сред задължените субекти по ЗДОИ. Съдът посочва, че едноличен собственик на капитала на ЕСО е „Български енергиен холдинг“ ЕАД – като последното е

²⁴ Решение № 38/21.03.2017 г. на АС Сливен по а.д. № 314/2016 г.

²⁵ Решение № 2674/22.02.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7003/2017 г.

²⁶ Определение № 9922/26.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6204/2017 г.

²⁷ Решение № 11137/17.07.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10876/2017 г.

100% собственост на Българската държава, чрез министъра на икономиката и енергетиката. Съгласно § 4 от ДР на ЗДОИ задължени по този закон са тези публичноправни организации, които са юридически лица, на които управителните и контролните органи се избират от възложители по чл. 5 от ЗОП, респективно са обект на управленски контрол от възложители по чл. 5 от ЗОП. В случая се касае за дъщерно дружество 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.

С решение²⁸ от 2020 г. АССГ отменя отказ на *Центъра за градска мобилност* да предостави копия от протоколите от заседанията на Съвета на директорите на ЦГМ за 2015, 2016 и 2017 година. Отказът на изпълнителния директор на ЦГМ е с мотив, че дружеството не е задължен субект по ЗДОИ. Съдът посочва, че по-голямата част от съдебната практика приема, че ЦГМ, чийто акции са 100% собственост на Столична община (СО), представлява задължен субект по ЗДОИ. Съдът отбелязва, че дружеството ЦГМ, независимо от търговския си характер, е създадено за задоволяване на обществен интерес, съгласно § 1, т. 4 от ЗДОИ в областта на обществения транспорт. Данните от Търговския регистър сочат Столична община като едноличен собственик на капитала на дружеството. Видно от годишния финансов отчет за 2016 г., приходите от дейността като агент на Столична община са повече от 50%. Съгласно приетото по делото заключение по съдебно-счетоводна експертиза огромният размер на приходите на дружеството са комисиона от договорна дейност на СО и не са облагаем приход, т.е. касае се за субсидия от страна на същата. Поради това, следва да се приеме, че е изпълнено и кумулативно, изискуемото условие по § 1, т. 4, б. "а" от ЗДОИ. Следователно ЦГМ е задължен субект по чл. 3, ал. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

С решение²⁹ от 2022 г. Административен съд – Видин отменя отказ на „*Булгараз*“ ЕАД да предостави информация за всички заявки, преговори, договори и доставки от търговци на газ и най-вече от „ГАЗПРОМЕКСПОРТ“. Съдът приема, че дружеството е задължен субект по ЗДОИ в качеството на публичноправна организация. Съдът посочва, че дружеството е обществен

²⁸ Решение № 741/07.02.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав по а.д. № 572282019 г.

²⁹ Решение № 139/13.12.2022 г. на Административен съд – Видин, I-ви състав по а.д. № 207/2022 г.

доставчик на газ по смисъла на Закона за енергетиката, а представляващият същото е възложител на обществени поръчки по смисъла на ЗОП.

Публичноправни субекти, различни от държавните органи

В две съдебни дела, водени с подкрепата на ПДИ съдът е приел, че следните юридически лица са *публичноправни субекти* и съответно са задължени да предоставят информация по реда на ЗДОИ субекти:

С решение³⁰ от 2013 г. АССГ отменя отказ на директора на *Държавно предприятие „Ръководство на въздушния контрол“* да предостави информация за командировките на ръководния състав на предприятието през 2012 г. В мотивите съдът посочва, че държавното предприятие е юридическо лице, което по силата на закон осъществява държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в гражданско въздушно пространство на Република България, поради което е задължен да предоставя информация субект по ЗДОИ в качеството на публичноправен субект.

С определение³¹ от 2014 г. ВАС обявява *Българският лекарски съюз* за задължен субект по ЗДОИ в качеството на публичноправен субект. В мотивите магистратите посочват, че БЛС следва да бъде разглеждан като публичноправен субект, защото учредяването му, съществуването му, устройството, организацията и дейността му са регламентирани със Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина и с нормативни актове са му възложени функции, които имат публичноправен характер.

³⁰ Решение № 6434/24.10.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав по а.д. № 4829/2013 г.

³¹ Определение № 7441/03.06.2014 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6447/2014 г.

Понятието „обществена информация“

Анализ и систематизация на съдебната практика относно понятието „обществена информация“ е направен от петчленен състав на ВАС още през 2006 г. Според този анализ обществена информация по смисъла на ЗДОИ е:

- а) всяка съвкупност от данни, структурирани по определен критерий и с определена цел и предназначение;
- б) както и всяко сведение за някое положение или за някаква дейност на задължените по чл. 3 субекти;
- в) но не и за тълкуване на законови разпоредби.

От изложеното е видно, че разбирането на ВАС за обхвата на понятието „обществена информация“ е *максимално широко*. То обхваща не само документи, но и информация, съхранена на други материални носители. Освен това правото на достъп до информация по ЗДОИ може да бъде упражнено и под формата на поставяне на въпроси, когато заявителят не знае в какви документи се съдържа отговорът³².

В последните 10 години значително се увеличиха случаите, в които администрацията отказва достъп до определена информация с мотив, че същата не е обществена по смисъла на ЗДОИ и следователно той е неприложим за достъп до нея. Във всички тези случаи, съдилищата отменят подобни откази като приемат, че информацията попада в предметния обхват на ЗДОИ, щом се създава или съхранява от задължен по закона субект и пряко или косвено е свързана с дейността му:

- информация от Община Елин Пелин за процедурата по одобряване разширяването на летателната площадка в село Лесново³³;
- информация от Община Велико Търново за картирането на растителността и геоложките проучвания в поземлен имот, в който общината е одобрила проект за строеж³⁴;

³² Решение № 9720/10.10.2006 г. по а.д. № 5011/2006 г. на ВАС, Петчленен състав.

³³ Решение № 704/16.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 9351/2012 г.

³⁴ Решение № 233/29.05.2014 г. на Административен съд – Велико Търново, IV състав по а.д. № 8/2014 г.

- информация от Община Стара Загора за пълния текст на проектната идея, с която гр. Стара Загора участва в инициативата „Предизвикателство за кметове“ на Фондация Блумбърг Филантропи³⁵;
- информация от Великотърновския университет за участието на университета в проект „Съвместен мониторинг на риска при извънредни ситуации в трансграничния регион на река Дунав“³⁶;
- договора за извършване на обществени услуги с железопътен транспорт между Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и „БДЖ – Пътнически превози“ ЕООД³⁷;
- информация от Софийска градска прокуратура за работата на народен представител като следовател³⁸;
- информация от Община Велико Търново за реконструкцията на жилищна сграда, част от групов паметник на културата³⁹;
- информация от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ за извършена проверка в затвора в Пазарджик през 2017 г.⁴⁰;
- информация от СО за проведени процедури по съгласуване на изплащания на застрахователни обезщетения на наематели на общински имоти⁴¹;
- информация за приходите и разходите на Община Ямбол по всички приключени съдебни дела в периода януари 2011 – декември 2013 г.⁴²;
- информация от кмета на район „Младост“, Варна за издаването на заповеди за премахване на 61 незаконни постройки в квартал „Максуда“⁴³;
- информация от „Българска банка за развитие“ АД за общински задължения към строителни фирми, които са прехвърлени към програма за изкупуване на ББР⁴⁴;

³⁵ Решение № 116/26.06.2014 г. на Административен съд – Стара Загора, III състав по а.д. № 158/2014 г.

³⁶ Решение № 6040/08.05.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 16854/2013 г.

³⁷ Решение № 5972/25.05.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6396/2014 г.

³⁸ Решение № 5400/13.05.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 9195/2014 г.

³⁹ Решение № 514/19.01.2015 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 5399/2014 г.

⁴⁰ Решение № 522/13.10.2016 г. на АС Пазарджик, IV състав по а.д. № 488/2016 г.

⁴¹ Решение № 5898/17.05.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 5305/2015 г.

⁴² Решение № 1576/12.02.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3549/2015 г.

⁴³ Решение № 264/11.02.2016 г. на Административен съд - Варна, 22 състав по а.д. № 3248/2015 г.

⁴⁴ Решение № 4593/10.07.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 5245/2016 г.

- копия от документите, изготвени от МВР по случай предаването на седем турски граждани от страна на Република България на Република Турция през м. октомври 2016 г.⁴⁵;
- информация от Министерство на финансите за максималните капацитети на данъчните складове в страната по видове горива и концентрацията на собственост върху тях⁴⁶;
- информация от Комисията за регулиране на съобщенията за изплатените средства за представително облекло на всички служители в комисията⁴⁷;
- информация от Община Сливен за издадените разрешения за строеж през м. септември 2012 г.⁴⁸;
- информация от Община Аксаково за това има ли и колко отпадъци (измерени в тонове, курсове на извозване, платени при разтоварването и/или по друг начин) е извозила конкретна варненска фирма до регламентираното сметище на територията на с. Въглен, Община Аксаково⁴⁹;
- копие от документи, свързани с разрешително за строеж, издадено от Община Сливен на конкретна фирма за реконструкция на сграда в Сливен⁵⁰;
- копие от декларацията по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на един от зам.-кметовете на Община Благоевград⁵¹;
- геодезическо заснемане и протокол от проверка на Община Сливен на строителен обект⁵²;
- информация за размера на дължимите суми по задължения на физически и юридически лица, които ползват общински имоти или концесионни договори от Община Благоевград към м. декември 2017 г.⁵³;
- копия от заповеди на Община Благоевград за премахване на незаконни строежи⁵⁴;

⁴⁵ Решение № 2226/04.04.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 11904/2016 г.

⁴⁶ Решение № 3390/21.03.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4602/2016 г.

⁴⁷ Решение № 12/03.01.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 9203/2016 г.

⁴⁸ Решение № 15568/13.12.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8180/2017 г.

⁴⁹ Решение № 2423/13.12.2018 г. на Административен съд – Варна, XVI състав по а.д. № 2782/2018 г.

⁵⁰ Решение № 13740/09.11.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4060/2017 г.

⁵¹ Решение № 4305/03.04.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 1072/2017 г.

⁵² Решение № 13272/31.10.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4697/2018 г.

⁵³ Решение № 554/27.03.2018 г. на Административен съд - Благоевград по а.д. № 49/2018 г.

⁵⁴ Решение № 3865/26.03.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10298/2016 г.

- информация от Агенция „Пътна инфраструктура“ относно Автомагистрала „Струма“, изготвена по силата на договор от 2013 г. между агенцията и „Обединение Лот 3.2 Проект“⁵⁵;
- копие от протокола на Министерство на културата от последния проведен конкурс за избор на директор на Драматично-куклен театър - Плевен през 2015 г.⁵⁶;
- информация за размера на сумата, получена от СО за предоставянето на общински терен за организиране на изложба „Живите динозаври“ в столицата⁵⁷;
- справка за публичните задължения на Община Смолян по месеци, в периода октомври 2018 – юни 2019 г.⁵⁸;
- списък на всички заявки, направени от Министерство на отбраната и подчинените му структури, за доставка на хранителни продукти и напитки в периода август 2015-октомври 2018 г., с включен доставчик, дата на заявката, дата на доставката и стойност на доставените продукти⁵⁹;
- информация от главния архитект на София за изпълнението на наказателно постановление, издадено на юридическо лице за поставяне без разрешение на преместваем обект върху публична общинска собственост в столицата⁶⁰;
- копие от писмо на Българския стрелкови съюз до Министерство на младежта и спорта, което е свързано с актуализация на списъка с олимпийските медалисти по спортна стрелба, прекратили спортно-състезателната си дейност⁶¹;
- информация за възложените от СО за събиране от частни съдебни изпълнители публични вземания на общината за периода 01.09.2015 – 01.09.2018 г.⁶²;
- инвестиционният проект на Община Варна за реконструкция на уличната мрежа на бул. „Народни будители“⁶³;

⁵⁵ Решение № 3373/16.03.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10233/2016 г.

⁵⁶ Решение № 1961/13.02.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7844/2016 г.

⁵⁷ Решение № 13655/15.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6433/2018 г.

⁵⁸ Решение № 348/10.10.2019 г. на Административен съд – Смолян по а.д. № 315/2019 г.

⁵⁹ Решение № 3860/07.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 1014/2019 г.

⁶⁰ Решение № 3726/03.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 1358/2019 г.

⁶¹ Решение № 1091/17.05.2019 г. на Административен съд – Пловдив, ХХІХ състав по а.д. № 588/2019 г.

⁶² Решение № 2302/03.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 12528/2018 г.

⁶³ Решение № 4479/26.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8537/2018 г.

- копие от декларацията за конфликт на интереси на бивш служител на Агенцията за социално подпомагане, който към момента на подаване на заявлението през 2017 г. е бил номиниран и е участвал като единствен кандидат в процедура по избор за управител на Националния осигурителен институт⁶⁴;
- информация за наложените и събрани глоби от СО през 2015 г. и два месеца от 2018 г. по Наредбата за рекламна дейност на СО⁶⁵;
- информация от Държавен фонд „Земеделие“ за класирането на общинските проекти по една от мерките по Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г.⁶⁶;
- информация от СО за обезопасяването на „Бронзовата къща“, инсталирана през 2018 г. на мястото на бившия мавзолей в столицата⁶⁷;
- копия от кореспонденцията между Министерство на икономиката 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 г.⁶⁸;
- документите в Столична община, които показват, че строителният надзор по ремонта на столичната ул. „Граф Игнатиев“ действително е санкциониран със 100 хил. лв. от общината през м. октомври 2018 г.⁶⁹;
- информация от главния архитект на София за премахване на обект публична собственост – столова на столично училище⁷⁰;
- информация от Община Севлиево за всички плащания, извършени от Община Севлиево за обезпечаване празниците на Севлиево през м. ноември 2019 г., която включва всички мероприятия, културни прояви, концерти, рекламни материали, медийни публикации и хонорари на ангажирани лица, по изява и платени публични средства⁷¹;
- информация от СО за дейността на приютите за безстопанствени кучета в столичните квартали „Горни Богров“, „Слатина“ и „Сеславци“ по време на първия месец от извънредното положение – броят животни в единични и

⁶⁴ Решение № 4479/26.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8537/2018 г.

⁶⁵ Решение № 1336/01.03.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.д. № 10268/2018 г.

⁶⁶ Решение № 3431/11.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10673/2017 г.

⁶⁷ Решение № 1224/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.д. № 13223/2018 г.

⁶⁸ Решение № 2740/25.02.2019 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.д. № 15272/2018 г.

⁶⁹ Решение № 1186/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 68 състав по а.д. № 12121/2018 г.,

⁷⁰ Решение № 1153/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 72 състав по а.д. № 12542/2018 г.

⁷¹ Решение № 8/17.01.2020 г. на Административен съд – Габрово по а.д. № 312/2019 г.

общии клетки, информация за разхождането на кучетата и броят служители, ангажирани с тази дейност⁷²;

- информация от Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ за подизпълнителите по договорите, сключени по Проект „Повишаване ефективността и ефикасността на услугите, предоставяни на българските предприятия в областта на акредитацията“, финансиран по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020⁷³;
- четливо копие от договора, сключен на 21 септември 2018 г., между МВР и фирма „Веридос ГмбХ“⁷⁴;
- информация от МЗХГ за образованието и професионалната квалификация на директорите на държавни предприятия, горски и ловни стопанства в системата на МЗХГ⁷⁵;
- копия от заповеди на кмета на Община Царево и справка за издадените разрешения за строеж в местността „Поляните“, с. Синеморец⁷⁶;
- информация от МФ за предмета на арбитражното дело, заведено от ЧЕЗ срещу България за продажбата на ТЕЦ-Варна пред Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове във Вашингтон, САЩ⁷⁷;
- информация от КЕВР – копие от бизнес-планът на ТЕЦ „Варна“⁷⁸;
- информация от ДФЗ за всички дела относно измами с т.нар. „къщи за тъщи“ и материалния интерес по всяко дело⁷⁹;
- информация от Община Благоевград за дейността на общинска комисия, която следва да изготви списък на всички спорни имоти, които към момента се ползват като зелени площи, паркове, алеи, паркинги и т.н., и по общ устройствен план са с предназначение за строителство, но към момента нямат одобрени ПУП-ове⁸⁰;
- информация от Върховна касационна прокуратура (ВКП) за списъка на делата, които прокуратурата е изпратила или ще изпрати до Европейската прокуратура⁸¹;

⁷² Решение № 4107/23.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.д. № 4639/2020 г.

⁷³ Решение № 5949/29.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. № 4900/2020 г.

⁷⁴ Решение № 7501/23.12.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав по а.д. № 2670/2020 г.

⁷⁵ Решение № 7564/30.12.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.д. № 9270/2020 г.

⁷⁶ Решение № 2795/26.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 11501/2020 г.

⁷⁷ Решение № 2819/27.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по а.д. № 11635/2020 г.

⁷⁸ Решение № 3373/25.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.д. № 11360/2020 г.

⁷⁹ Решение № 4268/30.06.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по а.д. № 3849/2021 г.

⁸⁰ Решение № 1813/25.10.2021 г. на Административен съд – Благоевград по а.д. № 620/2021 г.

⁸¹ Решение № 6882/22.11.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.д. № 6326/2021 г.

- информация от Висшия съдебен съвет за изпълнението на проект „Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури и разработване на единна информационна система за съдилищата“ – размер на полученото финансиране, отчет на изразходваните средства и възнаграждения, изплатени на членове на ВСС за участие в изпълнението на проекта⁸²;
- информация от Община Брезово – да предостави копие от анекс към договор за продажба на общински имот – фурната в с. Свежен⁸³;
- доклади на Дирекция "Вътрешен одит" в МП и на Инспектората към МП за извършени проверки в Агенция по вписванията за периода м. април 2021 - м. юли 2021 г.⁸⁴

Формулиране на заявлението:

достъп до информация – достъп до документи

В първите години след приемането на ЗДОИ в съдебната практика бе поставен като дискуссионен въпросът дали заявителите могат да опишат в заявленията си исканата информация като посочат конкретни документи. Този въпрос бе тълкуван променливо и противоречиво от ВАС, тъй като първоначално се появи съдебна практика, според която заявителите имат право на достъп до информация, но не и на достъп до конкретни документи. Към 2011 г. въпросът за формулирането на заявлението за достъп до информация (т.нар. проблем достъп до информация – достъп до документи) бе решен с четири решения на петчленни състави на ВАС, според които дали се иска конкретният материален носител на информация (документ) или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ⁸⁵.

⁸² Решение № 878/16.02.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 8555/2021 г.

⁸³ Решение № 873/12.05.2022 г. на Административен съд – Пловдив, XIII състав по а.д. № 2119/2021 г.

⁸⁴ Решение № 207/13.01.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. № 10042/2021 г.

⁸⁵ Решение № 2113/09.03.2004 г. по а.д. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав.

Решение № 1165/01.02.2006 г. по а.д. 9728/2005 г. на ВАС, Петчленен състав – II колегия.

Решение № 8969/24.07.2008 г. по а.д. № 6569/2008 г. на ВАС, Петчленен състав – I колегия и

Решение № 2761/23.02.2011 г. по а.д. № 13930/2010 г. на ВАС, Петчленен състав – II колегия.

В последните 10 години тази практика на ВАС намира потвърждение по делата, в които се твърди, че по реда на ЗДОИ може да се иска само достъп до информация, но не и до конкретни документи:

С решение⁸⁶ от 2013 г. ВАС потвърждава решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма да предостави копие от свое становище и съпътстващите го документи, според които действията на ядрения физик Георги Котев и подкрепилата го Асоциация на свободното слово „Анна Политковская“ костват на бюджета на РБ 2 млн. лв, похарчени за поддържане на положителния образ на българската ядрена енергетика. Съдът отбелязва, че дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ.

С решение⁸⁷ от 2014 г. ВАС потвърждава решение на АССГ за отмяна на отказ на Дирекцията за национален строителен контрол да предостави протоколи от премахването на няколко незаконни строежа. Отказът на ДНСК е с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска информация, но не и конкретни документи. ВАС споделя доводите на първата инстанция, че по реда на ЗДОИ може да се иска информация, както описателно, така и с посочване на конкретни документи.

С решение⁸⁸ от 2014 г. АССГ отменя отказ на Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията да предостави копие от договора между министерството и „БДЖ – Пътнически превози“ ЕООД за осъществяване на превоз на пътници с железопътен транспорт на територията на РБ. Отказът на МТИТС е с мотив, че по реда на ЗДОИ не могат да се искат копия от конкретни документи. Съдът приема, че в случая е налице валидно искане по ЗДОИ, което е конкретно и ясно формулирано.

С решение⁸⁹ от 2015 г. Административен съд - Ямбол отменя отказ на секретаря на Община Ямбол да предостави текста на извънсъдебна спогодба, сключена между общината и строителна фирма във връзка с водено между тях съдебно дело. Отказът е с мотив, че заявлението не съдържа валидно описание на исканата информация, а само претенция за предоставяне на документ, което е

⁸⁶ Решение № 5374/17.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7662/2012 г.

⁸⁷ Решение № 1113/28.01.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 2506/2013 г.

⁸⁸ Решение № 1703/17.03.2014 г. на АССГ, II отделение, 36 състав по а.д. № 4981/2013 г.

⁸⁹ Решение № 9/22.01.2015 г. на Административен съд - Ямбол, Първи състав по а.д. № 256/2014 г.

недопустимо по ЗДОИ. Съдът приема, че законът поставя знак на равенство между информацията, съдържаща се в даден документ и самия документ като неин материален носител. В този смисъл искането на копие от документ е равносилно на искането за достъп до съдържащата се в него информация. Решението на Административен съд – Ямбол е потвърдено от ВАС⁹⁰.

С решение⁹¹ от 2015 г. ВАС отменя решение на Административен съд – Търговище както и отказ на заместник-кмета на Община Търговище да предостави копие от договор за продажба на общински имот на частна фирма. В мотивите магистратите посочват, че по смисъла на ЗДОИ „материален носител на обществена информация” е текст, какъвто несъмнено се съдържа в един договор.

С решение⁹² от 30.03.2015 г. АССГ отменя отказ на главния секретар на ДНСК да предостави информация за извършени проверки относно законността на обекти в ски зона Банско в Национален парк "Пирин". Съдът приема за неоснователен аргументът, че по реда на ЗДОИ не може да се иска предоставянето на достъп до документ, а само до информация. Доколкото документите са материален носител на информацията и заявителят не може да знае в подробности какво е записано в тях, докато не се запознае със съдържанието им, то не би могъл да посочи и конкретно информацията, която желае да получи. Решението на АССГ е потвърдено от ВАС⁹³.

С решение⁹⁴ от 2015 г. АССГ отменя отказ на секретаря на СО да предостави достъп до заповед на кмета за организацията и контрола на документооборота и изпълнение на задачите от администрацията на СО. Отказът е с мотив, че формулираното от заявителя искане за достъп не съвпада с вложения от законодателя смисъл в ЗДОИ, а е само претенция за предоставяне на документ. Според съда секретарят на СО неправилно е приел, че по реда на ЗДОИ не може да се иска достъп до документи. Дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ, тъй като материалният носител на информацията – в случая

⁹⁰ Решение № 3541/29.03.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3046/2015 г.

⁹¹ Решение № 1399/09.02.2015 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 4960/2014 г.

⁹² Решение № 2148/30.03.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав по а.д. № 8799/2014 г.

⁹³ Решение № 8555/11.07.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7044/2015 г.

⁹⁴ Решение № 7719/10.12.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав по а.д. № 9191/2015 г.

заповед, не е нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която се съдържа в него. В този смисъл достъпът до обществената информация е равносителен и на получаване на документа, в който се съдържа тази информация. Решението е потвърдено от ВАС⁹⁵.

С решение⁹⁶ от 2015 г. Административен съд - Благоевград отменя отказ на директора на Басейнова дирекция Западнореломорски район - Благоевград да предостави копие заповедта за определяне на служител по ЗДОИ в Басейновата дирекция и копие от длъжностната характеристика за заеманата от определения служител длъжност. Отказът е с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до конкретни документи. Съдът приема, че органът е следвало да предостави исканото копие от длъжностната характеристика. По отношение искането за предоставяне на заповедта за определяне на служител по ЗДОИ в дирекцията, органът следва да проведе процедурата за търсене на съгласие и ако се съдържа лични данни на въпросното длъжностно лице, то исканата информация по този пункт следва да се предостави, но като се изключат тези лични данни.

С решение⁹⁷ от 2018 г. Административен съд - Благоевград отменя отказ на кмета на Община Благоевград да предостави копие от акта, уреждащ организацията и движението на документооборота в общината. Съдът приема за неправилна интерпретацията на административния орган за това, че по реда на ЗДОИ не може да се иска достъп до документи. Дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ, тъй като материалният носител на информацията не е нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която се съдържа в него. В този смисъл достъпът до обществената информация е равносителен и на получаване на документа, в който се съдържа тази информация. Решението на Административен съд - Благоевград е потвърдено от ВАС⁹⁸.

⁹⁵ Решение № 5711/09.05.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 1956/2016 г.

⁹⁶ Решение № 1988/16.12.2015 г. на АС – Благоевград по а.д. № 297/2015 г.

⁹⁷ Решение № 1230/03.07.2018 г. на Административен съд - Благоевград по а.д. № 386/2018 г.

⁹⁸ Решение № 13818/16.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10026/2018 г.

Достъп до информация по електронен път

От над 10 години ЗДОИ предвижда възможност за подаване на заявления по електронен път. Според член 24, ал. 2 от ЗДОИ заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път на адреса на електронната поща на задължения субект или чрез платформата за достъп до обществена информация. Съдебната практика подчертава, че и когато заявлението е получено по електронен път, се поражда задължение за неговото регистриране и съответно за произнасяне по него.

С решение⁹⁹ от 2014 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на мълчалив отказ на Столична община да предостави информация за състоянието на депото за неопасни битови отпадъци в кв. Суходол. Според ВАС правилно първата инстанция е приела за неоснователни възраженията на общината, че не е сезирана с редовно заявление, тъй като същото е подадено чрез виртуалното деловодство. Съдът отбелязва, че общината е била редовно сезирана с искане за достъп до информация и е следвало да представи отговор, тъй като съгласно ЗДОИ заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път.

В решение¹⁰⁰ от 2017 г. ВАС потвърждава решение на АССГ с мотиви, че са правилни изводите на административния съд, че след подаване на искането за достъп до обществена информация по електронен път, за задължения субект е възникнало задължението да го регистрира незабавно и да продължи административнопроизводствените действия. Това обстоятелство се потвърждава от изричната разпоредба на чл. 25, ал. 3 от ЗДОИ, съобразно който заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация. С оглед изложеното, твърдението на касатора, че за него не е възникнало задължение да издаде решение с разрешение или отказ за предоставяне на обществена информация, освен че е невярно, представлява нарушение на процедурата по издаване на административен акт, така и

⁹⁹ Решение № 257/09.01.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по ад. № 8864/2013 г.

¹⁰⁰ Решение № 2945 от 13.03.2017 г. по адм. д. № 10078/2016 на Върховния административен съд

нарушение на принципа, че никой не може да черпи права от собственото си неправомерно поведение.

Електронен подпис на заявлението

След промените в ЗДОИ от 2015 г. в чл. 24, ал. 2 изрично бе предвидено, че заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път ... в тези случаи не се изисква полагането на електронен подпис. Това бе положение от предходната съдебна практика, което бе кодифицирано в закона.

С решение¹⁰¹ от 2016 г. ВАС потвърди решение на Административен съд - Пловдив¹⁰² за отмяна на отказ на председателя на Районен съд – Пловдив да предостави информация за исканията за разкриване на банкова тайна от съда. Отказът бе с мотив, че подаденото по електронен път заявление не е подписано с електронен подпис. Съдът прие, че заявлението е отговаряло на реквизитите по закон дори преди промяната в ЗДОИ от края на 2015 г., според която заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път на адреса на електронната поща на институцията, като в тези случаи не се изисква електронен подпис.

С определение¹⁰³ от 2018 г. АССГ отмени отказ на директора на Българската агенция по безопасност на храните да се произнесе по заявление за предоставяне на информация, свързана с работата на инсталациите за изгаряне на трупове на животни (т.нар. екарисажи). С уведомление от 25.07.2018 г. гл. секретар на БАБХ иска от заявителката да потвърди със собственоръчен или електронен подпис подаденото заявление. С уточнение от 2.08.2018 г. журналистката уведомява гл. секретар на БАБХ, че според ЗДОИ заявлението се счита за писмено, когато е подадено по електронен път и в тези случаи не се изисква електронен подпис. Със следващо уведомление от 3.08.2018 г. гл. секретар иска заявителката да потвърди със собственоръчен или електронен подпис подаденото уточнение. Журналистката не изпълнява това указание и в

¹⁰¹ Решение № 5974/18.05.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 5809/2015 г.

¹⁰² Решение № 624/25.03.2015 г. на ПАС, II отделение, XII състав по а.д. № 2311/2014 г.

¹⁰³ Определение № 6353/11.10.2018 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.д. № 9309/2018 г.

резултат, с решение от 10.08.2018 г., изпълнителният директор на БАБХ оставя заявлението без разглеждане и прекратява административното производство. Съдът приема, че в случаите, когато заявлението е подадено по електронен път, същото се счита за писмено без да се изисква електронен подпис.

С решение¹⁰⁴ от 2019 г. 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. 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 достъп до обществена информация следва задължително да е подписано от подателя, като се е позовал на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от ЗДОИ, в действащата към датата на подаване на заявлението редакция.

Предоставяне на информация чрез посочване на интернет адрес

Сред формите за предоставяне на достъп до обществена информация член 26, ал. 1, т. 4 изрично посочва „интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните“. В развилата се съдебна практика се открояват две основни наблюдения относно приложението на тази разпоредба. Според едното, трябва да е посочен конкретен и ясен интернет адрес, така че да не се налага на заявителя да търси допълнително. Според другото, исканата информация трябва реално да е публикувана на посочения от задължения субект интернет адрес.

С решение¹⁰⁵ от юли 2020 г. АССГ санкционира заместник-кмет на Столична община, който привидно е предоставил достъп до дадена заповед, посочвайки че е публикувана на „Електронния портал на СО“. Съдът приема, че това представлява отказ за предоставяне на поисканата информация. Няма спор, че ако поисканата обществена информация се съдържа в интернет пространството, задълженият субект може да посочи от къде да бъде намерена и съответно да

¹⁰⁴ Решение № 13818/16.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10026/2018 г.

¹⁰⁵ Решение № 4107/23.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.д. № 4639/2020 г.

не предоставя копия от нея. В случая е посочено, че информацията е публикувана в електронния портал на СО. Законът обаче има предвид, че посочването на място, където е публикувана информацията, следва да е конкретното и ясно, така че да не се налага на заявителя да търси. В чл. 26, ал. 1, т. 4, пр. второ от ЗДОИ се посочва, че една от формите за предоставяне на информация е интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните. Т.е. следва да се посочи конкретен интернет адрес, а не просто посочване „Електронен портал на СО“.

С решение¹⁰⁶ от 2020 г. АССГ отмени отказ на главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ да предостави информация за договорите за доставка на храни за затворите. Информацията конкретно касае договорите по 15 процедури за обществени поръчки, пълна информация за изплатените суми по всеки договор, както и името на изпълнителя. С отговора по заявлението директорът на ГДИН предоставя малка част от исканата информация и посочва, че останалата е достъпна в регистъра за обществени поръчки, което обаче не отговаря на действителността. След собствена служебна проверка съдът установява, че така посочените линкове не предоставят исканата информация. Не се установяват текстовете на търсените договори, нито данни за контрагентите по тях. Съдът посочва, че по този начин, макар привидно с позитивно за заявителя съдържание, оспореният акт не предоставя искания достъп. В разпоредбата на чл. 26, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ една от възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация е посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните, но в процесния случай на посочения в оспорения акт интернет адрес не са били налични търсените от заявителя данни. Съдът приема, че са налице основания за предоставяне на информацията, доколкото същата представлява обществена официална информация.

С решение¹⁰⁷ от 2020 г. АССГ отмени отказ на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ да предостави информация за договорите, сключени по Проект „Повишаване ефективността и ефикасността на услугите, предоставяни на българските предприятия в областта

¹⁰⁶ Решение № 5133/06.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.д. № 5665/2020 г.

¹⁰⁷ Решение № 5689/21.10.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 53 състав по а.д. № 6054/2020 г.

на акредитацията“, финансиран по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020. Информацията касае подизпълнителите по договорите за обществени поръчки по проекта, наложените санкции, степента на изпълнение на всеки договор, изплатените суми и т.н. В отговорът си задълженият субект сочи, че част от информацията е публикувана на сайтовете на БСА и ИСУН 2020. Съдът не споделя доводите на административния орган относно твърдението, че изисканата информация е публично достъпна на сайтовете на БСА и ИСУН 2020. Действително в чл. 26, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ е предвидена възможността задължените субекти да посочат линк, където са публикувани търсени данни, вместо да ги предоставят под формата на копия, изпратени по електронен път. След извършена служебна проверка от съда обаче, се установи, че търсената информация не се открива на посочените в решението линкове. Публикуваните данни са стари и неактуални, информацията е непълна и не отговаря на подадените със заявлението въпроси, а по т. 9 от заявлението – „Копие на решение за прекратяване на процедура ПО-ОП-13/P/19.12.2019 г.“, информация изобщо липсва. От изложеното се налага изводът, че административният орган е въвел заявителя в заблуждение по отношение реалното наличие в публичното пространство на търсената информация, което съгласно трайната съдебна практика влече незаконосъобразност на обжалваното решение.

С решение¹⁰⁸ от 2021 г. АССГ отмени отказ на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“ да предостави информация за преминалите автомобили в периода март-април 2019 и март-април 2020 г. през камерите за автоматично преброяване на изходите на София. Отказът на АПИ е мотивиран с обстоятелството, че исканите данни още не са преминали допълнителна обработка, за да са обществено достъпни, а когато преминат такава, ще бъдат публикувани на страницата на АПИ. Съдът приема, че посочването в решението на линкове с публично-достъпна информация за периода 2015-2018 г. е неотносимо към предмета на заявлението. Посочването, че информацията за цялата 2019 /т.е. вкл. за заявения период от 2019/, ще бъде публикувана в средата на 2020 /т.е. посочване кога ще стане публично достъпна и няма да е необходимо да се подава за нея заявление/, не представлява

¹⁰⁸ Решение № 300/18.01.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.д. № 4442/2020 г.

изрично произнасяне за отказ да се предостави заявената информация за конкретен времеви период от 2019 г., а е просто указание кога по-обхватната информация ще е публично достъпна.

С решение¹⁰⁹ от 2022 г. АССГ отмени отговор на МРРБ, с който само привидно се предоставя информация относно състоянието на отсечката на автомагистрала „Струма“, на която месеци преди това катастрофира автобус от Република Северна Македония и конкретно – копие на пълния доклад, с всички приложения, съставен от работната група и изпратен до министъра, във връзка със заповед РД-02-14-1003 от 23/11/21 на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Съдът прие, че исканата информация е обществена и не са налице каквито и да е ограничения за предоставянето ѝ. С отговорът на министерството е предоставена информация под формата на линк към публикация, която представлява преразказ за резултатите от проверката, а не копие от доклада, който е поискан. Според съда това означава, че правото на достъп до информация не е удовлетворено, съответно отговорът е незаконосъобразен.

¹⁰⁹ Решение № 5944/18.10.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав по а.д. № 6501/2022 г.

ОТКАЗ НА ИНФОРМАЦИЯ БЕЗ ПОЗОВАВАНЕ НА ЗАЩИТЕН ИНТЕРЕС

Обичайната причина за непредоставяне на достъп до поискана обществена информация е наличието на ограничение, свързано със защитата на конкуриращо право или обществен интерес. Такива са случаите на наличие на защита, свързана със защита на личните данни, търговска тайна, класифицирана информация – държавна и служебна тайна и др.

В редки случаи задълженият субект въобще отказва да се произнесе по заявлението за достъп до информация, най-често поради това, че смята, че тя не е обществена или по други причини не е длъжен да се произнесе. В тези случаи заявителят може да подаде жалба по реда на чл. 197-200 от АПК.

Все още се среща поведение на администрацията, макар да е в разрез със задълженията по ЗДОИ, когато достъп до исканата информация не се предоставя по причини, които остават неизвестни, поради липса на писмено решение за отказ с изложена обосновка. В тези случаи мълчаливият отказ подлежи на обжалване по общия ред.

Специфичен случай, в който задълженият субект има право да не предостави достъп до поискана информация, без да е налице конкуриращо право или защитен интерес, е хипотезата, когато такъв достъп е бил предоставен в предходните шест месеца. В този случай целта на закона е да се осигури защита срещу евентуално недоброръчително поведение на заявител, респ. да се осигури спокойна атмосфера за функциониране на администрацията.

Отказ да бъде разгледано заявление

Оставянето на заявление за достъп до информация без разглеждане от страна на администрацията представлява отказ за издаване на индивидуален административен акт (решение за отказ или предоставяне на достъп до информация). Тези откази подлежат на обжалване по реда на чл. 197 и сл. от

АПК. В последните 10 години с подкрепата на ПДИ са спечелени 3 дела срещу подобни откази:

С определение¹¹⁰ от 2014 г. Административен съд - Ямбол отменя уведомление на секретаря на Община Ямбол за оставяне без разглеждане на заявление, с което се иска копие от извънсъдебно споразумение, сключено между общината и строителна фирма във връзка с водено съдебно дело. Оставянето на заявлението без разглеждане е с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до конкретни документи. Съдът приема, че подаденото заявление съдържа всички необходими реквизити по ЗДОИ, поради което не може да бъде оставено без разглеждане и секретаря на общината следва да се произнесе по съществото на искането.

С Определение¹¹¹ от 2014 г. Административен съд - Ямбол отменя уведомление на секретаря на Община Ямбол за оставяне без разглеждане на заявление, с което се иска предоставяне на информация под формата на справка за водените от общината дела и разходите по тях в периода януари 2011 - декември 2013 г. В мотивите съдебният състав посочва, че заявлението съдържа всички изискуеми реквизити по ЗДОИ и от него става напълно ясно каква точно информация се иска (и като вид, и като обем). При това положение органът е бил длъжен да се произнесе по заявлението по същество, а не да го оставя без разглеждане.

С определение¹¹² от 2015 г. ВАС отменя решение на министъра на околната среда и водите, с което е оставено без разглеждане заявление за достъп до информация, свързана с управлението на националните паркове в България. Конкретно е поискан анализ, възложен и приет от МОСВ, който касае уреждане на взаимоотношенията на държавата със собственици на обекти, разположени и въздействащи върху околната среда в националните паркове. Вместо да се произнесе по заявлението, министърът го оставя без разглеждане, с мотив че същото не представлява искане за достъп до информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ или информация за околната среда съгласно чл. 19 от Закона за опазване на околната среда. Съдът приема, че съгласно разпоредбата на чл.

¹¹⁰ Определение № 182/23.05.2014 г. на ЯАС, Втори състав по а.д. № 67/2014 г.

¹¹¹ Определение № 197/29.05.2014 г. на ЯАС, Пети състав по а.д. № 66/2014 г.

¹¹² Определение № 5791/20.05.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 13105/2014 г.

28, ал. 2 от ЗДОИ сезираният задължен субект, респективно изрично определеното от него лице, при редовно подадено заявление има две правни възможности – да вземе решение за предоставяне на достъп или за отказ от предоставянето му, като писмено уведоми за това заявителя. Следователно в този случай законът императивно изисква постановяване на изрично решение, при което е недопустимо оставянето на заявлението без разглеждане.

Мълчаливите откази

Съдебната практика по отмяна на мълчаливи откази по ЗДОИ продължава да е изключително трайна. Според тази практика единствената призната от ЗДОИ възможност за процедиране на задължен субект при получаване на редовно заявление за достъп до информация е да постанови мотивирано решение за предоставяне или отказ от предоставяне на достъп до информация, като писмено уведоми заявителя за своето решение. Сред основните доводи на съдилищата са тези, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим и само на това основание подлежи на отмяна. Непроизнасянето с изричен мотивиран акт по заявление за достъп до информация представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, установени в чл. 38 и 39 от ЗДОИ.

Съдебната практика е абсолютно единодушна, че формирането на мълчалив отказ по заявление по реда на ЗДОИ е недопустимо и винаги е основание за отмяната му и връщане за произнасяне. Мотиви в тази насока са излагани многократно и като цяло се свеждат до това, че мълчанието по ЗДОИ е недопустимо. Органът дължи произнасяне, като при преценка, че не следва да предостави информацията, същият следва да се мотивира.

С решение¹¹³ от 2013 г. ВАС потвърждава решение на Административен съд - Хасково, с което е отменен отказ на кмета на Харманли да предостави информация за сумите, изплатени от Община Харманли за адвокатски услуги и съдебните дела, в които общината е ползвала услугите на адвокати.

¹¹³ Решение № 2907/28.02.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8208/2012 г.

С решение¹¹⁴ от 2013 г. АССГ отменя мълчалив отказ на МС да предостави информация за всички заявки за полети изпратени от МС до Авиоотряд 28 в периода 1 януари 2010 - 15 август 2012 г.

С решение¹¹⁵ от 2013 г. АССГ отменя мълчалив отказ на директора на Държавен фонд „Земеделие“ да предостави информация за кандидатите, преминали обучение по Програмата за развитие на селските райони за периода 10.05.2013 - 31.01.2013 г.

С решение¹¹⁶ от 2013 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на Община Елин Пелин да предостави информация, свързана с въведената от общината такса за родители на деца, постъпващи в общинска детска градина.

С решение¹¹⁷ от 2013 г. АССГ отменя мълчалив отказ на председателя на Фонд „Научни изследвания“ да предостави информация за резултатите от проведен конкурс.

С решение¹¹⁸ от 2013 г. Административен съд - Сливен отменя мълчалив отказ на председателя на Общински съвет Нова Загора да предостави информация за начина, по който се заявява интерес от граждани за участие в заседания на общинския съвет.

С решение¹¹⁹ от 2013 г. Административен съд - Велико Търново отменя мълчалив отказ на ректора на Великотърновския университет да предостави информация за проведените процедури по обществени поръчки и сключените договори по проект „Съвместен мониторинг на риска при извънредни ситуации в трансграничния регион на р. Дунав“. Решението е потвърдено от ВАС¹²⁰.

С решение¹²¹ от 2014 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на СО да предостави информация за разпоредителните сделки, извършени с помещене

¹¹⁴ Решение № 2603/19.04.2013 г. на АССГ, 22 състав по а.д. № 451/2013 г.

¹¹⁵ Решение № 5372808.08.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.д. № 3404/2013 г.

¹¹⁶ Решение № 975/23.10.2013 г. на АССО, 7 състав по а.д. № 749/2013 г.

¹¹⁷ Решение № 6480/28.10.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав по а.д. № 3042/2013 г.

¹¹⁸ Решение № 92/07.11.2013 г. на АС – Сливен по а.д. № 67/2013 г.

¹¹⁹ Решение № 668/27.12.2013 г. на АС – Велико Търново, VIII състав по а.д. № 1004/2013 г.

¹²⁰ Решение № 14024/24.11.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 2819/2014 г.

¹²¹ Решение № 2616/17.04.2014 г. на АССГ, II отделение, 35 състав по а.д. № 4735/2013 г.

общинска собственост в периода 2009 – 2013 г. Решението е потвърдено от ВАС¹²².

С решение¹²³ от 2014 г. Административен съд - Перник отменя мълчалив отказ на кмета на Перник да предостави копие от общинския договор за сметосъбиране. С друго решение¹²⁴ от 2015 г. Административен съд - Перник отменя мълчалив отказ на кмета на Община Перник да предостави копия от всички договори, сключени с местни, регионални и национални средства за масово осведомяване за периода, обхващащ двата мандата на управление на бившия кмет на Перник.

С решение¹²⁵ от 2014 г. АССГ отменя мълчалив отказ на главния секретар на Висшия съдебен съвет да предостави Отчет за дейността на Прокуратурата на РБ по сигнали за корупция на магистрати в периода 1999 – 2005, който отчет е бил внесен от прокуратурата във ВСС и приет и разгледан от ВСС в заседание на 15.02.2006 г.

С решение¹²⁶ от 2014 г. АССГ отменя мълчалив отказ на председателя на Управителния съвет на Българския лекарски съюз да предостави информация за избора на консултанти на съюза и получените от тях възнаграждения за сумите, изразходвани от съюза за юридически услуги и за даренията, получени от съюза за 2013 г.

С решение¹²⁷ от 2015 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на Район „Лозенец“, София да предостави информация свързана със собствеността на парцел в местност, отредена за парк „Дядо Славейковото място“. С друго решение¹²⁸ от 2015 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на Район „Лозенец“ да предостави достъп до информация, свързана с разполагането на обекти и извършването на ремонтни дейности в същия парк. С решение¹²⁹ от ноември 2016 г. АССГ отменя отказ на кмета на Район „Лозенец“ да предостави информация за общественото обсъждане и обявяването на изработения ПУП за

¹²² Решение № 2976/18.03.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8493/2014 г.

¹²³ Решение № 761/01.12.2014 г. на Административен съд – Перник по а.д. № 774/2014 г.

¹²⁴ Решение № 161/22.04.2015 г. на АС – Перник, по а.д. № 127/2015 г.

¹²⁵ Решение № 8009/19.12.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.д. № 7087/2014 г.

¹²⁶ Решение № 8213/29.12.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав по а.д. № 2102/2014 г.

¹²⁷ Решение № 234/14.01.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 26 състав по а.д. № 7161/2014 г.

¹²⁸ Решение № 2102/27.03.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав по а.д. № 98/2015 г.

¹²⁹ Решение № 7404/25.11.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав по а.д. № 7410/2016 г.

мемориален парк „Дядо Славейковото място и дъбът на Пенчо Славейков“ в София.

С решение¹³⁰ от 2015 г. Административен съд – Смолян отменя мълчалив отказ на кмета на Община Борино да предостави документи свързани с продажбата на микроязовир.

С решение¹³¹ от 2015 г. на АССО отменя мълчалив отказ на председателя на Общински съвет - Божурище да предостави копия от всички докладни записки на общинския съвет, сортирани по проведени сесии, за периода 2005 - 2015 г. С решение¹³² от 2016 г. АССО отменя мълчалив отказ на кмета на Община Божурище да предостави информация за водените от и срещу общината съдебни дела и разходите по тези дела в периода 2007 - 2016 г.

С решение¹³³ от 2015 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на СО да предостави информация за ремонта на трамвайното трасе по бул. „България“. С друго решение¹³⁴ от 2015 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на СО да предостави информация, касаеща реконструкцията на подлеза на НДК, извършена през 2012 г.

С решение¹³⁵ от 2016 г. АССГ отменя мълчалив отказ на АСП да предостави достъп до информация за проект „И аз имам семейство“ и други проекти и програми насочени към развитие на приемната грижа. Решението е потвърдено от ВАС¹³⁶.

С решение¹³⁷ от 2016 г. АССГ отменя мълчалив отказ на Прокуратурата на РБ да предостави информация за създаването и състава на специализирано звено „Антикорупция“. С друго решение¹³⁸ от 14 ноември 2017 АССГ отменя мълчалив отказ на ВКП да предостави информация за това какви записи се водят за срещите на главния прокурор. Решението на АССГ е потвърдено от ВАС¹³⁹.

¹³⁰ Решение № 210/16.01.2015 г. на АС – Смолян по а.д. № 231/2014 г.

¹³¹ Решение № 486/19.06.2015 г. на АССО, шести състав по а.д. № 412/2015 г.

¹³² Решение № 1097/28.11.2016 г. на АССО, Първи състав по а.д. № 940/2016 г.,

¹³³ Решение № 4466/26.06.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. № 4094/2015 г.

¹³⁴ Решение № 8011/17.12.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав по а.д. № 4093/2015 г.

¹³⁵ Решение № 311/15.01.2016 г. на АССГ, Първо отделение, 6 състав по а.д. № 9361/2014 г.

¹³⁶ Решение № 6695/30.05.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 2720/2016 г.

¹³⁷ Решение № 851/15.02.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав по а.д. № 9569/2015 г.

¹³⁸ Решение № 6661/14.11.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав по а.д. № 9072/2017 г.

¹³⁹ Решение № 11953/19.08.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 1153/2017 г.

С решение¹⁴⁰ от 4 октомври 2016 г. АССО отменя мълчалив отказ на кмета на Елин Пелин да предостави информация за изработването на Общия устройствен план на Община Елин Пелин.

С решение¹⁴¹ от 2016 г. Административен съд - Смолян отменя мълчалив отказ на кмета на Община Смолян достъп до всички моментни и месечни протоколи, съставени в периода януари - май 2016 по договорите между общината и две почистващи фирми. Решението на Административен съд - Смолян е потвърдено от ВАС¹⁴².

С решение¹⁴³ от 2017 г. АССГ отменя мълчалив отказ на директора на Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“ да предостави копие от договора за изграждане на първия етап от Националното хранилище за ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци, подписан на 7 юли 2016 г. С решение¹⁴⁴ от 18 октомври ВАС оставя в сила решението на първата инстанция.

С решение¹⁴⁵ от април 2017 г. Административен съд - Пазарджик отменя мълчалив отказ на кмета на Белово да предостави информация за нарушения във „ВиК – Белово“ ЕООД, установени при извънредна проверка, извършена в края на 2015 г. от КЕВР. С друго решение¹⁴⁶ от октомври 2017 г. Административен съд - Пазарджик отменя мълчалив отказ на управителя на „ВиК – Белово“ ЕООД да предостави информация, свързана с дейността на дружеството.

С решение¹⁴⁷ от октомври 2018 г. Административен съд – Плевен отменя отказ на кмета на Община Червен бряг да предостави информация за разходите на общината за мобилни и интернет услуги, брой закупени мобилни апарати и устройства, и разходите за командировки.

С решение¹⁴⁸ от ноември 2018 г. АССГ отменя мълчалив отказ на кмета на столичния район „Триадица“ да предостави информация, свързана с „Южния парк“ и общинския контрол по спазване на схемите за поставяне на

¹⁴⁰ Решение № 863/04.10.2016 г. на АССО, Шести състав по а.д. № 509/2016 г.

¹⁴¹ Решение № 299/09.11.2016 г. на АС Смолян по а.д. № 180/2016 г.

¹⁴² Решение № 7413/13.06.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 66/2017 г.

¹⁴³ Решение № 326/16.01.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.д. № 11363/2016 г.

¹⁴⁴ Решение № 12534/18.10.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3151/2017 г.

¹⁴⁵ Решение № 208/25.04.2017 г. на АС Пазарджик, I състав по а.д. № 105/2017 г.

¹⁴⁶ Решение № 480/18.10.2017 г. по а.д. № 104/2017 г. на Административен съд - Пазарджик, I състав.

¹⁴⁷ Решение № 645/26.10.2018 г. на Административен съд - Плевен, Втори състав по а.д. № 673/2018 г.

¹⁴⁸ Решение № 6362/02.11.2018 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 7142/2018 г.

преместваеми търговски съоръжения. С друго решение¹⁴⁹ от април 2019 г. АССГ отменя 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.

С решение¹⁵⁰ от 2018 г. АССГ отменя мълчалив отказ на ИАОС да предостави информация за първичните данни от замърсяването на въздуха в столицата с фини прахови частици.

С решение¹⁵¹ от ноември 2019 г. Административен съд - Бургас отменя 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. С друго решение¹⁵² от ноември 2019 г. Административен съд - Бургас отменя мълчалив отказ на кмета на Община Средец да предостави информация за отсичането на дълготрайни декоративни дървета, част от зелената система на гр. Средец.

С решение¹⁵³ от декември 2019 г. АССГ отменя мълчалив отказ на КПКОНПИ да предостави информация за случаите, в които комисията е сезирала органи по назначаването със сигнали за лица, заемащи публични длъжности. С друго решение¹⁵⁴ от юли 2020 г. АССГ отменя мълчалив отказ на председателя на КПКОНПИ да предостави информация за броя дела и обезщетения по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

С решение¹⁵⁵ от юли 2020 г. АССГ отменя мълчалив отказ на директора на Държавната консолидационна компания да предостави информация за разходването на сумата от 500 млн. лв., отпусната с ПМС № 142/13.07.2018 г., за ремонт на язовири.

С решение¹⁵⁶ от април 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на СО да предостави информация за дейността на Общинско предприятие, „Екоравновесие“.

¹⁴⁹ Решение № 2868/25.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 12114/2018 г.

¹⁵⁰ Решение № 7746/18.12.2018 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по а.д. № 10566/2018 г.

¹⁵¹ Решение № 1857/04.11.2019 г. на Административен съд – Бургас, VIII състав по а.д. № 2289/2019 г.

¹⁵² Решение № 1908/08.11.2019 г. на Административен съд – Бургас, I състав по а.д. № 2290/2019 г.

¹⁵³ С Решение № 8073/17.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.д. № 11914/2019 г.

¹⁵⁴ Решение № 3946/17.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.д. № 2266/2020 г.

¹⁵⁵ Решение № 3962/17.07.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.д. № 2376/2020 г.

¹⁵⁶ Решение № 2663/20.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по а.д. № 11174/2020 г.

С решение¹⁵⁷ от април 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на НАП да предостави информация за несъбраните публични вземания на съдебната власт, на МВР, и от ДДС.

С решение¹⁵⁸ от май 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на ВКП да предостави информация за участниците и разходите за Националното съвещание на Прокуратурата, проведено в резиденция „Бояна“ на 24 август 2020 г.

С решение¹⁵⁹ от 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на СДВР да предостави заповедите за задържане на лица по време на протестите на 2 срещу 3 септември 2020 г. около сградата на бившия Партиен дом и докладите за използвана полицейска сили и помощни средства по време на протестите.

С решение¹⁶⁰ от 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на „Автомагистрали“ ЕАД да предостави информация за фирмите-подизпълнители, сключените договори с тях и изплатените суми за изграждане на Автомагистрала „Хемус“.

С решение¹⁶¹ от 2021 г. Административен съд – Варна отменя мълчалив отказ на генералния директор на ДП „Пристанищна инфраструктура“ да предостави копия от сключеното споразумение между ДППИ и „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД за удълбочаване на Канал 1 и Канал 2 на Пристанище Варна и инвестиционния проект за удълбочаването им.

С решение¹⁶² от 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на МБАЛ „Пирогов“ да предостави информация за дейността на болницата и разходваните средства за борба с COVID-19.

С решение¹⁶³ от 2021 г. АССГ отменя мълчалив отказ на Държавната консолидационна компания (ДКК) да предостави информация за договорите, сключени с „Монтажи“ ЕАД за ремонт на язовири.

¹⁵⁷ Решение № 2784/26.04.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. № 1039/2021 г.

¹⁵⁸ Решение № 2905/04.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.д. № 10247/2020 г.

¹⁵⁹ Решение № 3451/27.05.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 52 състав по а.д. № 11518/2020 г.

¹⁶⁰ Решение № 3963/16.06.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав по а.д. № 3343/2021 г.

¹⁶¹ Решение № 982/13.07.2021 г. на Административен съд – Варна, XXXIV състав по а.д. № 2842/2020 г.

¹⁶² Решение № 4948/23.07.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. 5238/2021 г.

¹⁶³ Решение № 5156/11.08.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав по а.д. №10881/2020 г.

С решение¹⁶⁴ от април 2022 г. АССГ отменя мълчалив отказ на МЗХГ да предостави информация за възстановените в бюджета суми от неправомерно отпусната държавна помощ при замени на горски земи.

Информацията е предоставена в предходните 6 месеца

Според чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

В практиката изпъкват два основни критерия за приложение на ограничението. Първо, достъп до исканата информация да е бил реално предоставен в предходните шест месеца. И второ, исканията да се отнасят до идентична информация.

Още през 2007 г. Върховният административен съд приема, че няма пречка за повторно искане от страна на същия заявител, ако първоначалното не е удовлетворено.¹⁶⁵ Подобно е решение на Административен съд - София - град, с което се отменя частичен отказ на Българска агенция по безопасност на храните да предостави информация за регистрираните в трансевропейска система продължителни превози на живи селскостопански животни. Няма спор, че е имало предходно заявление от същия заявител, депозирано в предходните 6 месеца, с идентичен въпрос като този от сегашното заявление. По него обаче ответникът не е предоставил заявената информация, а се е позовал на чл. 33 от ЗДОИ – посочил е, че разполага с информацията, но не в заявения формат. Следователно по предходното заявление информацията не е била предоставена и не е налице хипотезата на чл. 37, ал.1, т. 3 от ЗДОИ.

В друго свое решение от 2018 г. ВАС установява, че липсва идентитет на поисканата информация с първото и второто заявления. В този случай, когато не е поискана една и съща информация, не е налице хипотеза, обуславяща

¹⁶⁴ Решение № 2304/07.04.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 4342/2021 г.

¹⁶⁵ Решение № 1961 от 13.02.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7844/2016 г.

прилагането на чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ.¹⁶⁶ В подобен случай с определение¹⁶⁷ 2021 г. ВАС отмени определение на АССГ, с което е оставена без разглеждане жалба срещу отказ на Министерство на финансите (МФ) да предостави информация за предмета на арбитражното дело, заведено срещу България пред Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове във Вашингтон, САЩ. Първоначално АССГ прекратява делото, като приема, че жалбата е недопустима, тъй като със заявлението се иска информация, която вече е отказана с предходен отговор на МФ, така че второто писмо на МФ, с което отново се отказва предоставяне на информация, няма белезите на индивидуален административен акт, а има само уведомителен характер и не подлежи на обжалване. Върховните съдии приемат, че с оглед доказателствения материал по делото, АССГ неправилно е приел, оспореното пред него писмо като такова с уведомителен характер. На първо място писмото съдържа изричен отказ за предоставяне на информация с посочени от задължения субект мотиви, поради което засяга правата и законните интереси на заявителя и носи белезите на индивидуален административен акт. На следващо място, писмото е постановено по заявление, в което се съдържа искане за представяне на нова информация, посочена в четири точки, която не е била предмет на постановения изричен отказ с предходното писмо и подадено предходно заявление, поради което са незаконосъобразни изводите на съда за идентичност на поисканата информация по подадените две заявления, както и че оспореното пред него писмо има уведомителен характер.

¹⁶⁶ Решение № 1961 от 13.02.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7844/2016 г.

¹⁶⁷ Определение № 3365/15.03.2021 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 2610/2021 г.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Статистика относно отказите по ЗДОИ

В годишните доклади за състоянието на администрацията, изготвяни от Министерския съвет, се съдържа и статистика относно прилагането на ограниченията. Според доклада за 2022 г. броят на случаите, в които е отказан достъп до обществена информация поради засягане на интересите на трето лице, е 110. От тях в 66 случая са били засегнати юридически лица, а в 44 – физически¹⁶⁸.

Известно е, че в действителност зад защитата на интересите на трето лице се крият защитата на личните данни на физическите лица, от една страна, и на легитимните интереси на юридическите лица – най-често търговска тайна. Статистиката подкрепя това разбиране, тъй като през 2022 г. са регистрирани само три случая на отказ поради наличие на търговска тайна. Вероятно в повечето случаи администрациите не си дават труд да обосноват предпоставките по чл.17 от ЗДОИ.

В 70 случая отказите са били мотивирани с това, че информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение. Броят на отказите, основани на класифицирана като служебна тайна информация, е 56.

Броят на отказите на други основания е пренебрежимо малък, като остава и солидната сума от 284 отказа в категорията „други“.

В действителност очертаната от правителствения доклад картина показва реалностите. Повечето случаи на откази са свързани с три от ограниченията – защита на личните данни, защита на търговската тайна и защита на „подготвителните документи“ (с несамостоятелно значение). Тъкмо в тези три сфери и съдебната практика през периода 2013 – 2023 г. е най-развита. И трите

¹⁶⁸ Доклад за състоянието на администрацията през 2022 г., стр.56.

ограничения подлежат на преценка за наличие на „надделяващ обществен интерес“, поради което съдилищата все повече идентифицират хипотези на такъв интерес в практиката.

Ограничение, свързано със защита на личните данни

В чл.2, ал.5 от ЗДОИ е посочено, че този закон не се прилага за достъпа до лични данни. Разбира се, това не означава, че проблематиката, свързана с личните данни, е изцяло извън приложното поле на ЗДОИ¹⁶⁹. Целта на разпоредбата е ясно да посочи, че субектът на данни има право на достъп до обработвани негови лични данни по специалния ред по ОРЗД, а не по реда на ЗДОИ. Когато лични данни обаче се съхраняват в документи, съдържащи обществена информация, те попадат в приложното поле на ЗДОИ. В тези случаи трябва или да бъдат заличени преди предоставянето на съдържанието на документа, или, в случаите на надделяващ обществен интерес, предоставени.

Защитата на личните данни не е сред изрично изброените в чл. 37, изр. 1 от ЗДОИ основания за отказ на информация. Тя не е изрично визирана и в чл. 41, изр. 1 от Конституцията, в който най-близкото по съдържание основание за ограничаване на правото на всеки да търси информация е защитата на „правата и доброто име на другите граждани“. Несъмнено обаче ограничението, свързано със защитата на личните данни, е свързано със защитата на „правата на другите граждани“. Тази защита следва да се търси в обхвата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според който засягането на интересите на трето лице е основание за отказ на информация. В съдебната практика защитата на личните данни се разглежда като една от хипотезите на засягане на интересите на трето лице по смисъла на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ.

В ЗДОИ понятието „лични данни“ е определено като идентично на даденото в чл.4, т.1 от Общия регламент относно защитата на данните. Според тази разпоредба от ОРЗД, това е:

¹⁶⁹ Решение № 3248/06.02.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6688/2017 г., с което е оставено в сила Решение № 2226/04.04.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 11904/2016 г.

Всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“); физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор или по един или повече признаци, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствената, икономическата, културната или социална идентичност на това физическо лице.

Какво е естеството на дадени лични данни, които се намират в документ или друг носител, съдържащ обществена информация, и какъв е статутът на лицето, за което се отнасят, са важни обстоятелства, които следва да бъдат взети предвид при решаването на въпроса, дали дадени лични данни да бъдат заличени или предоставени по реда на ЗДОИ.

Баланс между защитата на личните данни и правото на обществото на информация на конституционно ниво

В съдебната практика се приема, че при наличие на лични данни в документи и други носители, съдържащи обществена информация, в общия случай следва да бъде предоставен частичен достъп, като тези данни бъдат защитени. Обичайно това става посредством заличаването им в съдържанието на документа. В определени случаи обаче, когато е налице „надделяващ обществен интерес“, достъпът до лични данни не подлежи на ограничение, а се предоставя по реда на ЗДОИ.

Типичен е случаят, в която данните се отнасят до лице, заемащо висша държавна или публична длъжност. Още през 1996 г. Конституционният съд приема, че:

От гледна точка на ценността на правото да се изразява мнение за свободата на политическия дебат - като част от публичната дискусия, изказванията, които засягат дейността на държавните органи или

*съставляват критика на политически фигури, държавни служители или правителството, заслужават по-високо ниво на защита. Оттук може да се заключи, че държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица.*¹⁷⁰

Това становище на Конституционния съд е изрично цитирано и доразвито в друго негово решение през 2012 г. и по отношение на съотношението между достъпа до обществено значима информация и защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности и извършващи публични дейности. Той приема, че поначало защитата на личните данни на тези лица:

*... е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани. Примери за това са ежегодното оповестяване в специален регистър на данни за доходите, имуществото, влоговете и вземанията им или деклариране на други защитени данни с оглед установяване на конфликт на интереси.*¹⁷¹

Това тълкуване на Конституционния съд по отношение на съотношението между конкуриращите се права – правото на достъп до обществена информация, гарантирано с чл.41, ал.1 от Конституцията, и правото на защита на личната сфера и личните данни, прогласено в чл. 32, ал.2 от Конституцията, е отразено впоследствие в поредица от решения на ВАС.

В практиката на ВАС, още през 2014 г. е идентифициран приложимият подход при извършването на баланс между правото на достъп до информация, от една страна, и защитата на личните данни, от друга, в случаите, когато е поискан достъп без заличаването им. Според тълкуването, балансът се извършва чрез дължими последователни стъпки. В тази връзка съдът приема:

Съгласно легалното определение в пар. 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ. "надделяващ обществен интерес" е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ. Информацията относно това, на кои дати Д. С. П. е влизал в МВР за периода

¹⁷⁰ Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

¹⁷¹ Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.д. № 14/2011 г.

юли 2009 г. – юни 2013 г., при кого е бил на посещение и какво е било посещението (така както е записано в регистъра на постовия служител), е служебна обществена информация. Тя е създадена и се съхранява от субекта, до който е отправено заявлението за предоставянето ѝ. Д. П., като народен представител в периода юли 2009 г. – юни 2013 г. е лице, изпълняващо публична държавна длъжност в постоянно действащия орган на законодателната власт – Народното събрание. Видно от чл. 68, ал. 1 от Конституцията на Република България, народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба или да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. От посочената разпоредба следва, че посещенията на Д. П. в МВР биха могли да са свързани единствено с неговата служебна дейност, в качеството му на народен представител, както и във връзка с дейността на органите и длъжностните лица в МВР. Поради това правилни са изводите в обжалваното решение, че разкриването на исканата със заявление вх. № ЗДОИ-129 от 17.07.2013 г. обществена информация ѝ би повишило прозрачността на дейността на държавните органи и по отношение на нея е налице надделяващ обществен интерес¹⁷².

Така ВАС обобщава следните стъпки при извършването на баланса между конкуриращите се права:

а/ преценка дали исканата информация е „обществена“;

б/ изпълнява ли лицето, за което се отнася исканата информация, публична държавна длъжност;

в/ исканата информация отнася ли се за служебна дейност, свързана със заеманата длъжност.

Според становището на ВАС, ако са изпълнени всички тези стъпки и е даден положителен отговор на всеки от въпросите, то е налице „надделяващ обществен интерес“ от предоставяне на информацията, тъй като би се повишила прозрачността на дейността на държавните органи. В този случай превесът на

¹⁷² Решение № 8987/14 а.д.2078/14 на ВАС, VII о.

баланса е на страната на правото на достъп до информация, а не на правото на защита на личните данни, с оглед целта на защитата:

Целта на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) е да гарантира неприкосновеността на личността и личния живот, чрез осигуряване на защита на физическите лица при неправомерно обработване на свързаните с тях лични данни в процеса на свободното движение на данните. В случая исканата от заявителя информация не е свързана с неприкосновеността на личността и личния живот на третото лице, а касае публичната му дейност, в качеството му на народен представител, както и дейността на органи и длъжностни лица в МВР, в това им качество.

В практиката на ВАС се наблюдава позоваване¹⁷³ на решението от 2016 г. на Голямата камера на Европейския съд по правата на човека по делото MAGYAR HELSINKI BIZOTTSAG против Унгария. В решението¹⁷⁴ ЕСПЧ намира нарушение на чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека при отказите на териториални подразделения на полицията да предоставят информация по заявления от унгарска неправителствена организация. Поискана е информация относно имената на адвокатите, назначени като служебни защитници на задържани в полицейските управления лица и конкретно – на кой адвокат колко такива защити са разпределени. Според Съда в Страсбург, изтъкнатите съображения за защита на личните данни в случая са неоснователни, тъй като исканата информация е от значение за общественения дебат. Макар формално имената на адвокатите да представляват лични данни, исканата информация се отнася до професионална дейност в контекста на публични производства и в този смисъл, тази дейност не може да бъде разглеждана като частна¹⁷⁵.

¹⁷³ Решение № 9074/11.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4072/2016 г., Решение № 12298/16.10.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4491/2016 г., Решение № 13550/08.11.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7186/2016 г., Решение № 142/05.01.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 5916/2016 г.

¹⁷⁴ Решение от 08.11.2016 г., MAGYAR HELSINKI BIZOTTSAG против Унгария, жалба № 18030/11.

¹⁷⁵ Цит. реш., § 194.

Категории данни, за които в съдебната практика се приема баланс между защитата на личните данни и правото на обществото на информация

През годините в зависимост от разнообразните въпроси, които са били поставяни пред административните съдилища и Върховния административен съд, са приемани решения относно достъпа или съответно защитата на едни или други категории информация, която формално попада в обхвата на понятието „лични данни“. Тези категории информация могат да бъдат обособени в няколко групи.

а. Информация относно заемана длъжност

Въпросът дали следва да се предостави информация кой е наблюдаващият прокурор, разпоредил на ДАНС да извърши проверка на сигнала на Николай Барекос срещу президента Плевнелиев, получи отговор с решение¹⁷⁶ на ВАС. Върховните съдии отмениха решение на АССГ, както и отказа на СГП да предостави информацията. ВАС отхвърли довода, че информацията не е обществена по смисъла на закона, а представлява защитени лични данни. В решението се подчертава, че защитата на личните данни на публичните длъжности, сред които са и прокурорите, е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани и в разглеждания случай независимо, че се касае за лични данни по смисъла на ЗЗЛД, няма законова пречка да бъде получена информация за името на съответния прокурор.

ВАС категорично приема, че трите имена на длъжностно лице, което изпълнява определени задължения, са обществена информация и следва да бъдат предоставени. Решенията са по поредица заявления на в. „Капитал“ относно имената на ръководителите на отдели/сектори „Пътна полиция“ в отделните областни дирекции на вътрешните работи за периода от 2000 - 2015 г. Някои от

¹⁷⁶ Решение № 4555/18.04.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3215/2015 г.

териториалните структури предоставиха информацията, докато други я отказаха. ВАС отмени отказите на ОДМВР – Пазарджик¹⁷⁷, ОДВМР – Кърджали¹⁷⁸, ОДМВР – Велико Търново¹⁷⁹, ОДМВР – Стара Загора¹⁸⁰, ОДМВР - Варна¹⁸¹. В мотивите към първото от посочените решения, ВАС приема:

Настоящият съдебен състав се присъединява към установената съдебна практика, цитирана в касационната жалба, според която имената на лицата, които упражняват властнически правомощия и издават актове в качеството си на държавен орган, представлява официална обществена информация, която се събира, създава и съхранява по повод дейността на държавните органи и на техните администрации и достъпа до тази информация е свободен съгласно разпоредбата на чл. 13, ал. 1, с изключение на предвидените в закона случаи (чл. 13, ал. 2 ЗДОИ). В подкрепа на това становище е и практиката на Европейския съд по правата на човека – решение от 08.11.2016 г., MAGYAR HELSINKI BIZOTTSAG против Унгария, жалба № 18030/11¹⁸².

Следва да бъде предоставен при надделяващ обществен интерес списък на всички съдебни и прокурорски помощници, който да съдържа имената им, звеното на съдебната власт, в което работят, датата и основанието за назначаването им¹⁸³. Отказът на ВКП бе на основание защита на личните данни. Съдебният състав на ВАС потвърди решението на АССГ за отмяна на отказа като прие, че исканата информация не попада в обхвата на понятието „лични данни“, тъй като се отнася до публичната институция и нейните структура и състав, а не към личността, изпълняваща съответната длъжност. Предоставянето на информацията ще даде възможност на журналиста и обществото да си съставят мнение за дейността на Прокуратурата на РБ, включително по отношение спазването на законовите изискванията за назначаване на служители.

¹⁷⁷ Решение № 12298/16.10.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4491/2016 г.

¹⁷⁸ Решение № 9074/11.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4072/2016 г.

¹⁷⁹ Решение № 13550/08.11.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7186/2016 г.

¹⁸⁰ Решение № 13977/17.11.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4487/2016 г.

¹⁸¹ Решение № 142/05.01.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 5916/2016 г.

¹⁸² Вж. Решение № 9074/11.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4072/2016 г., цитирано по-горе.

¹⁸³ Решение № 14701/08.12.2014 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6440/2014 г.

б. Информация относно допълнително материално стимулиране

С решение¹⁸⁴ от 2014 г. ВАС остави в сила решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерство на финансите да предостави на журналистка от „Дарик радио“ информация за допълнителните възнаграждения на служителите в министерството и подчинените му структури. Според съда във време на финансова и икономическа криза е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на тази информация, особено на фона на направените противоречиви изявления на министър-председателя и министъра на финансите по този въпрос. Със сходно решение¹⁸⁵ от 2013 г. ВАС потвърди решение на АССГ, с което бе отменен отказ на МТСП да предостави информация за получените допълнителни възнаграждения от служителите в министерството. Съдът отбелязва, че заявителката, журналист от в. „Сега,“ иска да научи не колко е получил поименно всеки служител, а дали са изплатени допълнителни възнаграждения и на какъв принцип. В мотивите е отбелязано още, че исканата информация е обществена и е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ. С подобно решение¹⁸⁶ на ВАС е отменен отказ на МП да предостави информация за допълнителното материално стимулиране във ведомството през 2011 г.

И друго решение¹⁸⁷ от 2013 г. ВАС отменя решение на първата инстанция, както и отказ на председателя на Общински съвет - Варна да предостави информация за размера на средствата, получени като допълнително материално стимулиране от управителите и контролорите на общинските дружества във Варна. В мотивите си съдът посочи, че информацията ще даде възможност да се състави мнение за начина на разходване общински средства, което не представлява лични данни на лицата, които са ги получили.

С решение¹⁸⁸ от 2014 г. АССГ отмени отказ на председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“ да предостави информация за получените от председателя на агенцията парични бонуси през 2013 и 2014 г. Съдът посочи, че

¹⁸⁴ Решение № 3033/04.03.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 11847/2013 г.

¹⁸⁵ Решение № 178/08.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 2150/2012 г.

¹⁸⁶ Решение № 14745/08.11.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 1042/2013 г.

¹⁸⁷ Решение № 8926/19.06.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 11623/2012 г.

¹⁸⁸ Решение № 6918/17.11.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.д. № 6398/2014 г.

исканата информация не попада в обхвата на защитените лични данни. Според съда евентуалното засягане на частната сфера на председателя на ДАНС не може да бъде противопоставено на надделяващия обществен интерес.

в. Информация от икономически характер

С решение¹⁸⁹ от 2015 г. АССГ отмени частичен отказ на главния секретар на ВСС да предостави копия от договорите за наем и всички приложения към тях, сключени от ВСС за настаняване на членовете на съвета, които не притежават жилища на територията на София. Отказът бе с мотив, че в тези договори се съдържат данни, касаещи трети лица, поради което е изискано съгласието им за предоставянето им. Съдът прие, че запознаването със съдържанието на договорите ще позволи на членовете на сдружението-заявител да си съставят мнение за клаузите на сключените договори и дали същите са изгодни или неизгодни за ВСС, който заплаща наема с публични средства. Съдът посочва, че в оспорваното решение липсват каквито и да е мотиви налице ли е или не надделяващ обществен интерес, а без излагането на фактически и правни основания за този релевантен юридически факт органът не е изпълнил задължението си по чл. 38 от ЗДОИ. Заключение на съдебния състав е, че в случая е налице надделяващ обществен интерес и исканата информация със заличени лични данни на третите лица следва да бъде предоставена.

г. Възнаграждения на висши служители

С решение¹⁹⁰ от 2016 г. ВАС отмени отказ на БНБ да предостави информация за възнаграждението на управителя ѝ за периода октомври 2003 г. - юни 2014 г. Мотивът за отказа бе, че исканата информация представлява защитени лични данни. Съдът прие за безспорен факта, че управителят на БНБ е личност,

¹⁸⁹ Решение № 4516/26.09.2015 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.д. № 3764/2015 г.

¹⁹⁰ Решение № 9592/29.08.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3248/2015 г.

изпълняваща публична висша държавна длъжност. Според съда защитата на личните данни за тези личности е много по-занижена, в сравнение със защитата на личните данни на останалите граждани. Възнаграждението на лица, заемачи висши държавни длъжности, не попада в категорията лични данни по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на ЗДОИ. В конкретния случай се касае за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно спазват ли се правилата за формиране възнаграждението на ръководните органи на БНБ.

д. Възнаграждения на други лица, платени с публични средства

С решение¹⁹¹ от 2017 г. ВАС потвърди отмяната на отказ на ректора на Софийския университет да предостави информация за всички финансови възнаграждения за 2013, 2014 и първото полугодие на 2015 г. по трудови договори, граждански договори, проектна и научна дейност, както и за разходите за социално, здравно и друго осигуряване на заместник-ректора, главния счетоводител и главния финансист. Съдът отмени отказа на ректора, като прие, че „исканата информацията касае изпълнението на служебни задължения от посочените в искането лица, заемачи съответните длъжности – заместник-ректор, главен счетоводител и главен финансист и не засяга защитени лични данни“. Информацията не е свързана с неприкосновеността на личността и личния им живот, по смисъла на чл. 1, ал. 2 от ЗЗЛД. Информацията за получените възнаграждения, включително и от проектна дейност, финансирана със средства от Европейския съюз, не представлява защитени лични данни. Независимо от посоченото, дори и да става дума за лични данни, правилно е прието от съда, че 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 ДР на ЗДОИ, съдържащ легалната дефиниция на надделяващ обществен интерес“.

¹⁹¹ Решение № 15137/11.12.2017 г. ВАС, Пето отделение по а.д. № 7317/2016 г.

е. Информация за експулсирани лица

С две решения¹⁹² от 2019 г. и 2020 г.¹⁹³ ВАС отмени отказите на МВР да предостави копия от документите, изготвени от МВР по случай предаването на седем турски граждани от страна на Република България на Република Турция през октомври 2016 г. Отказите на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ в МВР бяха с мотив, че тази информация не е обществена, тъй като не е свързана с дейността на МВР, а се отнася до издаден административен акт, който съдържа лични данни за определени физически лица. Съдът прие, че в конкретния случай е поискано предоставянето на информация относно предприетите от органите на МВР действия, а не на лични данни на седемте турски граждани. Според съдебните състави на ВАС в случая е налице и надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, а в отказа на министерството не са изложени мотиви, които да преодоляват законовата презумпция за наличие на такъв интерес.

Търговска тайна

Защитата на търговска тайна е уредена в член 17 от ЗДОИ. Обект на защита може да бъде единствено обществена информация (ал.1), която по себе си представлява и търговска тайна и чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци (ал. 2). Задължените субекти, когато отказват достъп на основание търговска тайна, са длъжни да посочат обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция между търговците (ал. 3), както и да оборят законовата презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес (ал. 2 във връзка с § 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ).

Законът не описва изчерпателно материалното съдържание на търговската тайна. Подобно определение може да се търси в Закона за защита на конкуренцията (§ 1, т. 9) и в Закона за защита на търговската тайна (чл. 3). В същото време обаче Законът за защита на търговската тайна изглежда

¹⁹² Решение № 3248/06.02.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6688/2017 г., с което е оставено в сила Решение № 2226/04.04.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 11904/2016 г.

¹⁹³ Решение № 153/07.01.2020 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 13778/2018 г.

неприложим спрямо достъпа до информация. Според чл. 2, ал. 1 от ЗЗТТ той не се прилага по отношение на правото на свободно изразяване на мнение и правото на информация съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз, а част от тази свобода е правото на получаване и разпространяване на информация (чл. 11 от ХОПЕС). Съответно като определение за търговска тайна трябва да се ползва общото такова от § 1, т. 9 от в Закона за защита на конкуренцията: „Производствена или търговска тайна“ са факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки.“

Съдебната практика изследва най-вече спазването на изискванията от разпоредбите на ЗДОИ и почти не се спира върху определението на търговска тайна. Върховният административен съд приема, че при произнасянията си с отказ по ЗДОИ с основание търговска тайна задълженият субект трябва първо да обоснове, че исканата информация представлява търговска тайна¹⁹⁴ и след това да посочи обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция между търговците.¹⁹⁵ В тази връзка не е достатъчно административният орган единствено да цитира несъгласията на третите лица, без да извърши собствена преценка и без да обоснове собствени изводи за наличието нелоялна конкуренция между търговци.¹⁹⁶

Също така част от фактическия състав на разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ е и презумпцията за наличие на надделяващ обществен интерес. Произнасящият се орган е длъжен или да предостави исканата информацията или да установи липсата на надделяващ обществен интерес.¹⁹⁷

Съдилищата са приели в конкретни случаи, че наличието на основанието за отказ „търговска тайна“ не е било доказано по отношение на договор за продажба на общински имот (бивш битпазар) от община на частна фирма,¹⁹⁸ разходване на общински средства и прозрачността при сключването на договори, свързани с почистването на битови отпадъци в рамките на Столична община,¹⁹⁹

¹⁹⁴ Решение № 12185 от 10.09.2019 г. по адм. д. № 683/2017 на Върховния административен съд

¹⁹⁵ Решение № 7504 от 14.06.2017 г. по адм. д. № 4100/2016 на Върховния административен съд; Решение №4273 от 31.03.2009 г. на ВАС по адм. д. № 1205 / 2009 г.

¹⁹⁶ Решение № 8175 от 18.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 9768/2019 г.

¹⁹⁷ Решение № 4904/9.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8257/2012 г.

¹⁹⁸ Решение № 4904/9.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8257/2012 г.

¹⁹⁹ Решение №7086/24.11.2022 г. АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 4688/2022 г.

информация за митническите складове, в които не са монтирани измервателни уреди за акцизни стоки,²⁰⁰ лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание и заплащани със средства от бюджета на НЗОК или от държавния бюджет извън обхвата на задължителното здравно осигуряване,²⁰¹ информацията за месечните количества обезвредени животински продукти, платени от БАБХ по договори и изплатените суми,²⁰² концесионни договор, както и всички допълнителни анекси и споразумения към тях.²⁰³ В решение²⁰⁴ от 2014 г. АССГ отбеляза, че договорите, сключени от задължени по ЗДОИ субекти, в резултат на проведени обществени поръчки, по дефиниция не представляват търговска тайна и достъпът до тях не може да бъде ограничаван, тъй като е налице надделяващ обществен интерес относно разходването на обществени средства.

Надделяващ обществен интерес, свързан с отчетност при разпореждане с публични средства

Разпореждането с публични средства може да попадне и в двете категории надделяващ обществен интерес от ЗДОИ – и като противовес на „производствената и търговска тайна“ от § 1, т. 5 и като повишаване на прозрачността и отчетността на задължените субекти от § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на закона. Практиката показва, че в най-честия случай съдилищата намират, че информацията, свързана с разходване на обществени средства, е част от предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по смисъла на § 1, т. 5, буква е) от ДР на ЗДОИ.Ф

С решение²⁰⁵ от 2013 г. АССГ отмени отказ на Министерство на околната среда и водите да предостави информация за проект „Техническа помощ за създаване

²⁰⁰ Решение № 5915/26.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по адм.д. № 7650/2012 г.

²⁰¹ Решение № 319 от 18.1.2016 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 7041/2015 г.

²⁰² Решение № 8175 от 18.12.2019 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 9768/2019 г.

²⁰³ Решение № 5021 от 18.7.2014 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 3737/2014 г.; Решение № 5022 от 18.7.2014 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 3850/2014 г.; Решение № 5090 от 22.7.2014 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 3733/2014 г.

²⁰⁴ Решение № 4229/24.06.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по адм.д. № 9989/2013 г.

²⁰⁵ Решение № 1151/19.02.2013 г. на АССГ, 25 състав по адм.д. № 3773/2012 г.

на система за интегрирано управление на отпадъците в регион Ямбол“, финансиран по Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“. В мотивите си съдът отбеляза, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията, тъй като същата е свързана с отпускането и разходването на средства от европейските фондове и републиканския бюджет.

С решение²⁰⁶ от 2014 г. ВАС потвърди решение на Великотърновски административен съд за отмяна на отказ на ректора на Великотърновски университет да предостави информация за проект „Пътят на водата – природни и културно-познавателни маршрути за устойчив туризъм“. Отказът бе с мотив, че информацията не е обществена и предоставянето и няма да даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на университета. ВАС сподели доводите на първата инстанция, че информацията е обществена и произходът на средствата, предоставени във връзка с изпълнението на проекта (фондове на Европейския съюз), сам по себе си предполага, че в случая е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията.

С решение²⁰⁷ от 2014 г. АССГ отмени отказ на Министерство на икономиката и енергетиката да предостави копие от договор, сключен през м. ноември 2012 г. между МИЕ и търговски консорциум по Програмата за енергийна ефективност и зелена икономика – съвместна инициатива на МИЕ и ЕБВР. Отказът на МИЕ бе с мотив, че исканата информация касае договор сключен след провеждане на обществена поръчка и засяга интересите на трето лице (консорциума – страна по договора), което не е дало съгласие за предоставянето ѝ. В мотивите си съдът посочи, че липсата на съгласие на трето лице не може да обоснове отказ от предоставяне на информация, когато е налице надделяващ обществен интерес от узнаването на информацията. Съдебният състав отбеляза, че договорите, сключени от задължени по ЗДОИ субекти, в резултат на проведени обществени поръчки, по дефиниция не представляват търговска тайна и достъпът до тях не може да бъде ограничаван, тъй като е налице надделяващ обществен интерес относно разходването на обществени средства.

²⁰⁶ Решение № 4032/24.03.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 15139/2013 г.

²⁰⁷ Решение № 4229/24.06.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 9989/2013 г.

С решение²⁰⁸ от 2015 г. Административен съд - Смолян отмени отказ на Националната здравноосигурителна каса да предостави информация за получените средства от лечебните заведения за болнична помощ за извършваната от тях дейност в област Смолян през 2014 г. Отказът бе с мотив липса на съгласие на третите лица - лечебните заведения, получили средства за предходната година. Съдебният състав прие, че в случая е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ, доколкото с исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността при изразходването на публични средства от задължения субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ, какъвто безспорно е НЗОК.

С решение²⁰⁹ от 2015 г. ВАС потвърди отмяната на отказ на председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“ да предостави информация за допълнителното възнаграждение получено от него през 2013 г. Отказът бе с мотив, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, поради което процедурата за достъп по ЗДОИ е неприложима в случая. ВАС потвърди изводите на първата инстанция, че в случая става въпрос за служебна обществена информация като не е налице нито едно от основанията за ограничаване на достъпа до нея. Търсената информация ще даде възможност на заявителя да си състави мнение за начина на функциониране и отчетността на държавния орган чрез разходване на бюджетни средства във време на финансова и икономическа криза в страната, което обосновава надделяващ обществен интерес по смисъла на §,1, т. 6 от ДР на ЗДОИ.

С решение²¹⁰ от 2016 г. АССГ отмени отказ на подуправител на Националната здравноосигурителна каса. Търсена е информацията относно търговците на дребно с лекарствени продукти, които след 01.01.2012г. са уведомили НЗОК/РЗОК, че са прехвърлили на трети лица вземанията си по сключените с Касата договори за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели за домашно лечение, заплащани напълно или частично от НЗОК/РЗОК. Информацията е свързана с позитивният

²⁰⁸ Решение № 48/30.04.2015 г. на АС – Смолян по а.д. № 28/2015 г.

²⁰⁹ Решение № 14196/22.12.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 957/2015 г.

²¹⁰ Решение № 319 от 18.1.2016 г. на АССГ, Второ отделение по адм.д. № 7041/2015 г.

лекарствен списък включва лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание и заплащани със средства от бюджета на НЗОК, от държавния бюджет извън обхвата на задължителното здравно осигуряване. Търсената от жалбоподателя информация по т. 3 от Заявлението за достъп е такава, свързана с разходване на публични средства от бюджета на НЗОК. Съдът споделя разбирането, че информацията, която пряко или косвено е свързана с разходването на бюджетни средства и се събира, създава и съхранява във връзка с публичните финанси, е всякога обществена по смисъла на ЗДОИ. Търсенето и предоставянето на достъп до такава информация е гаранция за прозрачното и целесъобразно използване на средствата, предоставяни от държавния бюджет. По отношение на информацията, свързана с разходването на бюджетни средства е налице и надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителната разпоредба на ЗДОИ, поради което и достъпът до тази информация не може да бъде ограничаван на никакви основания.

С решение²¹¹ от 2022 г. АССГ отменя частичния изричен отказ да бъде предоставена информация от заявлението и задължава изпълнителния директор на „Софекострой“ ЕАД, чийто капитал е еднолична собственост на Столична община. Търсена е информацията относно начинът на разходване на общински средства и прозрачността при сключването на договори, свързани с почистването на битови отпадъци в рамките на Столична община. Отказът да бъде предоставена информацията по заявлението, с мотив търговска тайна е незаконосъобразен. Задълженият субект не е направил преценка за липса или наличие на надделяващ обществен интерес за предоставяне на исканата информация. Ако беше направил такава, щеше да установи, че е налице надделяващ обществен интерес за осигуряване на достъп до търсената информация, тъй като същата е свързана с основни елементи на договори, сключени от задължен по ЗДОИ субект. Съгласно § 1, т. 5, буква „е“ от допълнителните разпоредби на ЗДОИ не представляват „производствена или търговска тайна“ факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, но е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ. Такъв интерес е налице винаги, когато информацията е свързана със страните, подизпълнителите,

²¹¹ Решение №7086/24.11.2022 г. АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 4688/2022 г.

предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ. На последно място, съдът отбелязва, че информацията, пряко или косвено свързана с общински средства, е всякога обществена по смисъла на ЗДОИ. Търсенето на достъп до такава информация е гаранция за прозрачното и целесъобразно използване на средствата, предоставяни от общинския бюджет на публичноправните субекти/организации във връзка с изпълнение на дейността им и достъпът до такава информация не може да бъде ограничаван, включително и когато е свързан с трети лица.

Ограничение, свързано със защитата на подготвителни документи

Ограничението на правото на достъп до информация, свързано с т.нар. подготвителни документи, продължава да бъде едно от най-често използваните от администрацията. То се среща в повечето национални закони за достъп до обществена информация. Според формулировката на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя:

е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации).

Целта на това ограничение е да се запази независимостта на консултативния процес при административната преценка до приключване на съответната процедура. Понякога това състояние се определя като „свободно пространство за мислене“ (*space of thinking*). Според ЗДОИ това ограничение е неприложимо в случаите, когато е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация.

Също така то не може да се прилага след изтичане на 2 г. от създаването на подобна информация. Поради широката употреба на това ограничение от администрацията, в последните години продължи да се трупа съдебна практика,

която доведе до все по-прецизното очертаване на пределите на приложимостта на ограничението.

а. Информация относно законодателния процес

През 2019 г. с окончателно решение²¹² ВАС потвърди отмяната на отказ на Министерството на правосъдието да предостави достъп до документите, свързани с проект за изменение и допълнение на Закона за българското гражданство. Проектът е бил изготвен по време на служебното правителство през април 2017 г. Журналист от „Медияпул“ поиска информацията, свързана с решенията за публикуване за обществено обсъждане и предаването за съгласуване на Министерския съвет, включително за изготвянето на оценката за въздействие на посочения законопроект и официалната кореспонденция с президентството по този законопроект, ако има такава. Според станалата публично достояние информация основна цел на измененията е било въвеждането на уседналост в Изборния кодекс. Според състава на ВАС:²¹³

В рамките на законодателния процес обаче, 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. 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.

²¹² Решение № 9088/14.06.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 14682/2017 г.

²¹³ Решение № 11857/14.08.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8973/2018 г.

С друго решение²¹⁴ от 2019 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на директора на Дирекция „Правни дейности“ при Министерство на правосъдието 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. Отказът 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, 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. 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.

Същият подход приложи ВАС и по отношение на финансовите обосновки на проектозаконали. С решение²¹⁵ от 2018 г. ВАС като втора инстанция потвърди отмяната на отказ на Министерството на финансите да предостави информация за финансовите обосновки към три решения на Министерския съвет за одобряване на законопроекти и две постановления на МС за одобряване на допълнителни разходи и плащания от централния бюджет. Отказът на директора

²¹⁴ Решение № 11857/14.08.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8973/2018 г.

²¹⁵ Решение № 4393/03.04.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10353/2016 г.

на дирекция при МФ е с мотив, че търсената информация има подготвителен характер и няма самостоятелно значение (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът приема за правилно прието от АССГ, че съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен, и доколкото административният орган сочи основанията на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, предвиждащи ограничения на достъпа до тази информация е следвало да прецени дали по отношение на поисканата информация не е налице основанието по чл. 13, ал. 4 вр. § 1, т. 6 ДР на ЗДОИ - надделяващ обществен интерес.

б. Паметни бележки от срещи

Незаконосъобразен, според решение²¹⁶ от 2022 г. на АССГ, отказът на МП да предостави по искане на в.„Сега“ копия от паметните бележки от срещите през последните 15 години на представители на българската съдебна власт и представители на ЕК в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка. Съдът прие, че съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ, ограничението за предоставяне на служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на органите, която няма самостоятелно значение, не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на такава информация.

в. Информация за нередности, забавени съдебни дела

С решение²¹⁷ от 2018 г. ВАС отмени отказ на заместник-министъра на икономиката да предостави информация от регистъра за нередности, поддържан от Министерство на икономиката, като управляващ орган по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014-2020“. Поисканата информация се отнася до датата на сигнала, описание на нарушението, етап на проверката, предприети действия (ако има такива) и заключение (ако има

²¹⁶ Решение № 1156/24.02.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.д. № 8058/2021 г.

²¹⁷ Решение № 318/09.01.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 12383/2016 г.

такова). Отказът е с мотив, че информацията от регистъра представлява служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на управляващия орган. Съдът приема, че в случая не се касае до информация, свързана с оперативна подготовка на актове на администрацията, а се иска информация, която органът е длъжен да създава и съхранява по повод дейността си по управление на средства от Европейските структурни и информационни фондове, което управление следва да се осъществява при осигуряване на публичност и прозрачност по силата на чл. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и информационни фондове. Основанието за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложимо, тъй като исканата информация не съдържа мнения, препоръки, становища и консултации, при което същата не попада в категорията на посочените в цитираната разпоредба от ЗДОИ.

С решение²¹⁸ от 2014 г. ВАС потвърди отмяна на отказ на председателя на Софийски градски съд да предостави на в. „Сега“ информация за забавените наказателни и граждански дела на съда. Отказът бе с мотив, че информацията е подготвителна, тъй като въз основа на нея се образуват дисциплинарни производства срещу съдии. ВАС посочи, че, информацията не е свързана с подготовката на акт на съда и има самостоятелно значение. Тя отразява изпълнението на задълженията на съдията по постановяването на съдебните актове в разумен срок, което, заедно с постановяването на правилни актове, е гаранция за добро правосъдие, т.е. за качествено изпълнение на предоставената му от държавата правораздавателна власт.

г. Информация относно вътрешни правила, вътрешни заповеди

Според съдебната практика достъпът до вътрешни правила и инструкции е свободен и не може да бъде ограничаван на основание чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ.

С решение²¹⁹ от 2015 г. ВАС потвърди отмяната на отказ на секретаря на Столична община да предостави копие от Вътрешните правила за организацията

²¹⁸ Решение № 132/07.01.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 11045/2013 г.

²¹⁹ Решение № 8395/07.07.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 14393/2014 г.

на административното обслужване в СО. Отказът бе с мотив, че вътрешните правила не попадат в категорията на общите административни актове, както и в тази на подзаконовите или индивидуални актове. В отказа бе посочено още, че вътрешните правила имат спомагателен характер като елемент от цялостния работен процес на общинската администрация, поради което не са нито официална, нито служебна обществена информация и не следва да бъдат предоставени (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). ВАС потвърди изводите на първата инстанция, че именно посредством разписаните в този вътрешно служебен акт правила за организацията на работата по административното обслужване и задълженията на служителите от администрацията на общината, заявителят би могъл да си състави собствено мнение относно дейността на задължения субект, каквато е и целта на закона.

ВАС потвърди като втора инстанция²²⁰ през 2018 г. отмяната на отказ на Центъра за градска мобилност да предостави копие от „Инструкцията за реда и начина на работа на контролните органи по редовността на пътниците в обществения градски транспорт“. Отказът на ЦГМ е с мотив, че исканата информация е служебна обществена информация, свързана с оперативната дейност на дружеството. Съдът приема, че достъпът до служебна обществена информация е свободен по силата на чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ. В случая не са налице хипотезите по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ за ограничаване правото на достъп до информация по отношение на подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение.

Според ВАС не е законосъобразен отказът да се предостави информация за състава и свършеното от работна група в Министерството на здравеопазването, която подготвя промени в Закона за здравето с цел подобряване контрола по спазване забраната за тютюнопушене на закрити и някои открити обществени места²²¹. Отказът на главния секретар на МЗ е с мотив, че информацията е свързана с оперативна подготовка и няма самостоятелно значение. Съдиите приемат за правилни изводите на първата инстанция, че исканата информация има самостоятелно значение, поради което отказът на основание подготвителна информация с несамостоятелно значение по чл. 13, ал. 2, т.1 от ЗДОИ, е неоснователен. Съдът приема и, че административният орган задължително е

²²⁰ Решение № 1539/05.02.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8024/2016 г.

²²¹ Решение 11625/02.10.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6497/2017 г.

следвало да извърши преценка за липса или наличие на надделяващ обществен интерес по отношение на исканата информация.

Незаконосъобразно е и отказването на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ на копие от заповед за назначаване на работна група в Министерство на земеделието, храните и горите за подготвяне на проект на наредба²²². Съдът приема, че подготвителни документи, които не са свързани с приемането на окончателен акт, а такъв в случая несъмнено липсва, придобиват самостоятелно значение, тъй като единствено въз основа на тях заявителят може да си състави мнение дали реално е налице дейност по изработване на процесния проект за нормативен акт, и то при условие, че са изминали повече от 2 години от сформирването на работната група.

Незаконосъобразен е отказът на Агенцията за социално подпомагане, според решение²²³ от 2021 г. на Административен съд - Варна да предостави копие от указания за прилагане на Закона за социалното подпомагане, издадени от директора на АСП. Отказът с мотив, че информацията не е обществена по смисъла на ЗДОИ, има изцяло вътрешнослужебен характер и няма самостоятелно значение. Съдът приема, че от мотивите на оспореното решение не може да се направи извод, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актове на АСП и като такава няма самостоятелно значение, липсва и позоваване на чл. 13 от ЗДОИ. Липсва конкретно твърдение, че исканите указания съдържат мнения и препоръки, необходими за конкретен акт на АСП. Съдът приема, че в случая е налице презумпция за надделяващ обществен интерес от предоставяне на достъп до исканата информация, която не е оборена от задължения субект.

д. Информация относно доклади, констатации от проверки

Макар да попада в обхвата на ограничението, тази информация нерядко пъти се приема, че има самостоятелно значение и съдилищата разпореждат да бъде предоставена при наличието на надделяващ обществен интерес. Това се отнася

²²² Решение № 6980/07.12.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав по а.д. № 9387/2020 г.

²²³ Решение № от 19.05.2021 г. на Административен съд – Варна, XXII състав по а.д. № 724/2021 г.

особено до случаи, когато този интерес е свързан със защитата на околната среда. В тези случаи в съдебната практика се приема и приложимост на Закона за опазване на околната среда, в чл.20, ал.1 от който не е предвидено ограничение на достъпа до информация, свързано с подготовката на актовете.

Доклади на АДФИ

Според решение²²⁴ на ВАС от 2013 г., с което се оставя в сила решение на Административен съд - Хасково, отказът на кмета на Харманли да предостави копие от доклад за извършена проверка от Агенцията за държавна финансова инспекция е незаконосъобразен. В мотивите си съдът посочи, че общината не е доказала по делото, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение, нито че съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи и предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях.

Доклади от значение за защитата на околната среда

С решение²²⁵ от 2014 г. ВАС отмени решение на първата съдебна инстанция, както и отказ на Министерство на околната среда и водите да предостави копие от доклад за намаляване на емисиите на вредни вещества от големите горивни инсталации, свързан с предупреждението на ЕК към България за неспазване таваните спрямо емисиите от серен и азотен окис и фини прахови частици. Съдебният състав прие, че исканата информация представлява информация за околната среда по смисъла на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и по смисъла на Закона за опазване на околната среда. Тази информация е свързана с емисии и други вредни въздействия върху околната среда. Разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, която дава възможност за ограничаване на достъпа до подготвителни документи е неприложима за информация, която касае въпроси на околната среда и в частност – емисии на вредни вещества. Съдът отбелязва, че в чл. 20, ал. 6 от ЗООС националният законодател е предвидил изрично разпоредба, с която

²²⁴ Решение № 1364/29.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3435/2012 г.

²²⁵ Решение № 11951/09.10.2014 г. на ВАС, Петчленен състав – II колегия по а.д. № 7396/2014 г.

правото на достъп до обществена информация, свързана с околната среда и в частност до емисиите на вредни вещества, не може да бъде отказвано и ограничавано.

С решение²²⁶ от 2019 г. АССГ отмени отказ на Изпълнителната агенция по околната среда да предостави информация за вноса на отпадъци в България. Директорът на ИАОС отказва исканата информация като се позовава на разпоредби от Закона за управление на отпадъците, свързани с издаването на разрешения за внос на отпадъци. В отказа се твърди, че информацията е ограничена за достъп по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като има подготвителен характер и няма самостоятелно значение. Съдът приема, че в случая е подадено заявление за достъп до информация, която безспорно представлява информация за околната среда по смисъла на ЗООС. Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗООС за предоставяне на информация за околната среда се прилага процедурата, предвидена в глава трета "Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация" от ЗДОИ, но допустимите ограничения до такава информация са лимитативно определени в чл. 20 от ЗООС. Следователно, ЗООС е специален спрямо общия ЗДОИ и последният следва да се приложи само за процедурата, но не и по отношение на основанията за отказ.

Доклади от проверки в сферата на земеделието и храните

С решение²²⁷ от 2022 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на МЗХГ да предостави достъп до информация за резултатите от извършена проверка във ферма за норки. Препоръките, съдържащи се в протокола и доклада от проверката, са от категорията на посочените изчерпателно в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ примери на служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и нямат самостоятелно значение. Възможно е органът да ги съобрази, но не е длъжен да постъпи съобразно тях, поради което те действително нямат самостоятелно значение. Включените констатации обаче за съществуващото фактическо положение във фермата за ценни кожи (от

²²⁶ Решение № 138/08.01.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. № 10892/2019 г.

²²⁷ Решение № 1639/14.03.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав по а.д. № 10988/2021 г.

норки), направени по време на проверките, имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение на място към момента на проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи го при издаването на актовете му и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. По посочената причина фактическите констатации, съдържащи се в доклада и констативния протокол от проверката, не попадат в категорията на изброените в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Със самостоятелно значение е и следва да бъде предоставена и информация за извършените проверки за спазване на изискванията за защита и хуманно отношение към животните в регистрираните към Българската агенция по безопасност на храните животновъдни обекти, в които се извършва асистиращо хранене на патици и гъски за производство на черен дроб²²⁸. Не всяка от извършените проверки има за резултат съставяне на акт за нарушение и образуване на административна преписка с резултат санкциониране на определено лице. Протоколите от проверките съдържат изводи със самостоятелно значение, отразяват съществуващото положение към момента на проверката.

Прозрачност на сделки с недвижими имоти, включително замени

С решение²²⁹ от 2015 г. ВАС отмени решение на първата инстанция и отказ на Община Самоков да предостави достъп до четири експертни доклади (т.нар. „пазарни оценки“) на общински имоти, с които са извършени разпоредителни сделки. Отказът бе с мотив, че информацията засяга интересите на трето лице (експертът, изготвил оценките), което е изразило изрично писмено несъгласие за предоставянето ѝ. АССО намери отказа за законосъобразен, но на друго основание, а именно че пазарните оценки представляват подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Върховните съдии приеха, че „пазарните оценки“ имат самостоятелно значение и предоставянето им би дало възможност на заявителя

²²⁸ Решение № 937/17.02.2022 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.д. № 12236/2021 г.

²²⁹ Решение № 9060/27.07.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 15188/2014 г.

да се запознае с цялата процедура по формиране на пазарна оценка на имоти, които са предмет на разпоредителни сделки. Съдебният състав отбелязва, че отказът е неоснователен и поради това, че липсата на съгласие от страна на експерта, който е изготвил „пазарните оценки“, не е абсолютно и достатъчно основание за отказ да се предостави достъп до исканите сведения, а зависи и от отсъствието на надделяващ обществен интерес. В случая, с оглед характера на исканата информация, следва да се приеме, че независимо от отказа на засегнатото лице, информацията следва да бъде предоставена при наличието на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, тъй като предоставянето на исканите сведения цели разкриване на корупция или злоупотреба с власт и ще повиши прозрачността и отчетността на задължения субект.

Незаконосъобразен е, според решение²³⁰ на АССГ г. от 2020 г., отказ на Изпълнителна агенция по горите да предостави информация за 132 проверени замени на гори относно предоставена държавна помощ или обратно – че няма проблем при сделките. ИАГ е предоставила на заявителката информация за площ и местоположение на имоти по 103 сделки, както и информация, че за 29 сделки не е установено нарушение. Отказано е обаче предоставяне на оценките, довели до заключение, че има предоставена неправомерно държавна помощ с мотив, че имат подготвителен характер и нямат самостоятелно значение. Съдът намира, че е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, което винаги следва да бъде съобразено и обсъдено от органа. Чрез предоставянето на исканите сведения се цели разкриване на информация, която може да съдържа данни за корупция и злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект, който извод следва и от разпоредбата на § 1, т. 5, б. "е" от ДР на ЗДОИ, въвеждаща презумпция на наличие на обществен интерес, когато сведенията и данните са свързани със стопанската дейност и засягат условията, правата, задълженията, санкциите, сроковете, определени в договор, по които едната страна, както в случая, е задължен субект по чл. 3 от закона.

²³⁰ Решение № 4775/02.09.2020 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 121/2020 г.

Доклади за износа на оръжие

Според АССГ, годишните доклади на междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжия за масово унищожение за 2020, 2021 и 2022 г. попадат в хипотезата и на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, поради което може да бъдат отказани преди публикуването им²³¹. Съдът приема, че докладите стават официален документ едва след предоставянето им от Министерски съвет на Народното събрание и тяхното публикуване. Не е налице пречка обаче да са предостави достъп до обобщените данни за издадените разрешения/удостоверения за износ и трансфер на продукти, свързани с отбраната на територията на Република България и осъществен износ и трансфер на продукти, свързани с отбраната. Тази информация е от надделяващ обществен интерес и достъпът до нея не може да бъде ограничаван. Касае се за информация, свързана с износа и трансфера на продукти свързани с отбраната, от територията на страната, която информация в условията на война на територията на близка по територия държава, е от съществена важност. Още повече, че една от основните и много важни теми в обществото е именно предоставянето на оръжие на друга държава в условията на война, както и въоръжаването на тази държава от български дружества²³².

Контрол върху строителството, архитектурна среда

Незаконосъобразен е, според решение²³³ на ВАС от 2016 г., отказът на Столична община да предостави достъп до заповед на кмета и доклад на главния архитект на столицата за проверка на преместваемите обекти в парк „Борисова градина“. Мотивът за отказа е, че информацията има служебен характер и няма самостоятелно значение, тъй като не представлява краен административен акт. Съдът прие за правилни изводите на първата инстанция, че исканата

²³¹ Решение № 5862/09.10.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.д. № 5136/2023 г.

²³² Информацията е поискана от Министерството на икономиката и енергетиката, което следва да разполага с обобщени данни за съответните периоди, тъй като предоставя тези данни на Съвета на ЕС за включването им в консолидираните европейски доклади.

²³³ Решение № 4897/25.04.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3220/2015 г.

информация е официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Тя се съдържа в актове на кмета и главния архитект на СО, издадени по повод изпълнение на нормативно възложени им правомощия и е свързана с резултати от приключила административна проверка, респ. с основанията за нейното извършване и допускането на изработването на план-схема. Актовете от посочената категория имат и самостоятелна значимост, тъй като упражнените с тях правомощия не са част от единно административно производство, спрямо което те да притежават функцията да го подготвят оперативно (напр. премахването на незаконно поставени преместваеми обекти като резултат от осъществената проверка е отделно производство от изработването на самата план-схема на местността).

С решение²³⁴ от 2021 г. АССГ отмени отказ на Дирекцията за национален строителен контрол да предостави информация за дейността на ДНСК по контрола върху строителството на строежите от първа, втора и трета категория в периода от 1 януари до 30 юни 2020. Отказът е с мотив, че исканата информация е служебна и достъпът до нея е ограничен на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, а в нея се съдържат и лични данни, които са защитени. Съдът приема, че контролът върху строителството обосновава надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, тъй като незаконното строителство може да бъде опасно за живота и здравето на гражданите и нарушава правото им на безопасна и екологична градска среда, поради което прозрачността и отчетността на контролния орган е от съществено значение за обществото. Съгласно императивната разпоредба на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес. Съдът приема за неоснователен и довода на ДНСК, че предоставянето на търсената информация би нарушило личните данни на трети лица.

С решение²³⁵ от 2021 г. АССГ отмени отказ на Дирекцията за национален строителен контрол да предостави копия от актовете за спиране на строежа на „Алепу Вилидж“ и за налагане на санкции на строителя. Информацията е отказана на главния секретар на ДНСК е с мотиви, че няма самостоятелно

²³⁴ Решение № 1126/23.02.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.д. № 10790/2020 г.

²³⁵ Решение № 4377/02.07.2021 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.д. № 9942/2020 г.

значение. Съдът намира довода за изцяло неправилен. Исканата обществена информация се отнася до издадени индивидуални административни актове от началника на РДНСК – Бургас, които са със самостоятелно значение и пряко и непосредствено създават правни задължения за изпълнителя на строежа. Издадените наказателни актове и постановления, с които на строителя и инвеститора са наложени имуществени санкции, също представляват актове със самостоятелно правно значение и под никаква форма не могат да се определят като мнения, становища, анализи, доклади, справки и т.н. Напротив, те се постановяват при изпълнение на нормативно установени правомощия на органите на държавно управление и всеки гражданин има право да се информира относно взетите управленски решения и да си състави мнение за тяхната обоснованост и законосъобразност.

Съдебна практика
по Закона за достъп до обществена информация
2013 – 2023

Българска
Първо издание

Авторски текст и съставителство:

адв. Александър Кашъмов

адв. Кирил Терзийски

адв. Стефан Ангелов

Издава

Програма Достъп до информация

бул. “Васил Левски” 76, ет.3, ап.3

1142 София

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

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org