



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

2014

СОФИЯ 2015

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2014**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2015

Този доклад се издава с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“ в рамките на проект „Граждански център в подкрепа на прозрачността в обществения живот“, осъществяван от Програма Достъп до Информация.



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ФОНДАЦИЯ АМЕРИКА ЗА БЪЛГАРИЯ

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

Състоянието на достъпа до информация в България 2014

Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2015

©Авторски колектив:

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

©Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1314-0515 (online)

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2014

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
1. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2014 - 2015 г.	7
2. АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ	18
3. ПРАВНА ПОМОЩ - 2014 г.	49
4. СЪДЕБНИ ДЕЛА	65
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ №1	
СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ 2012 г. - 2015 г. И РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА 544 ИНСТИТУЦИИ	81
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2	
СТАТИСТИЧЕСКА СПРАВКА ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ СЛУЧАИ	110
ПРИЛОЖЕНИЕ № 3	
АНОТАЦИИ НА СЪДЕБНИ ДЕЛА, ПОДКРЕПЕНИ ОТ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2014 г.	113

УВОД

Тази година докладът за състоянието на достъпа до информация на Програма достъп до информация излиза с малко закъснение и без препоръки.

Причините за това са следните.

В началото на 2014 година ПДИ стартира обществена дискусия за необходими промени в законодателството за достъп до информация. Бяха проведени няколко срещи с различни заинтересовани групи относно очертали се проблеми в хода на прилагането на закона и бяха направени предложения за тяхното законодателно разрешение. През декември 2014 година ПДИ публикува „Концепция за изменения в законодателството за достъп до обществена информация“.

През лятото на 2014 година беше формирана работна група към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Експерти от Програма достъп до информация бяха поканени за участие в работната група. Целта ѝ бе да подготви проект за закон за въвеждане в българското законодателство на изменената Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на информация от общественния сектор. През 2007 година Директивата 2003/97/ЕО относно повторното използване на информацията от общественния сектор беше въведена чрез Закона за достъп до обществена информация. В хода на обсъжданията в работната група от 2014 г. ПДИ представи предложения относно необходимите промени в Закона за достъп до информация на основата на констатираните проблеми в практиката на прилагане на закона. Част от препоръките, които ние направихме в хода на обсъжданията бяха взети предвид и отразени в текстовете на проекта за Закон за изменение и допълнение на закона за достъп до обществена информация, внесен в парламента на 29 април 2015 г.

Една от основните препоръки - да бъде определен орган по координацията и надзора по прилагането на закона за достъп до обществена информация - не намери подкрепа.

Докладът съдържа оценка на проекта за закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация от гледна точка на опита на ПДИ по наблюдение на практиките по активното публикуване, на опита от предоставяне на правна помощ за заявители, на анализа на съдебната практика по законодателството за достъп до информация.

В доклада са представени и анализирани резултатите от опита на активната прозрачност на институционалните страници на 544 институции, проведен от 23.02.2015 г. до 23.03. 2015 г. от екип на ПДИ.

В него може да намерите систематизация и анализ на случаите, постъпили за консултации и правна помощ в офиса на Програма достъп до информация, направен е и анализ на съдебната практика през 2014 г.

Гергана Жулева

Юни 2015

1. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2014 - 2015 г.

През 2014 г. бе предприета сериозна стъпка в посока подобряването на Закона за достъп до обществена информация. През месец август към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията бе създадена работна група за изготвяне на закон за изменение и допълнение на ЗДОИ. В групата бяха включени представители на ПДИ.

Основен двигател на законодателната промяна е въвеждането на Директива 2013/37/ЕС, с която се изменя и допълва Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор. С измененията в обхвата на директивата се включват архивите, библиотеките и музеите, създават се задължения за публикуване на определена информация, за изчисление на таксите за повторна употреба в съответствие с обективни, прозрачни и проверими критерии, създава се задължение за преглед и унифициране на практиките. Част от промените в ЗДОИ са насочени към въвеждането на тези изисквания.

Междувременно през месец април ПДИ започна работа по широко обсъждане на необходимите изменения и допълнения в ЗДОИ. През месеците юни, юли и октомври 2014 г. бяха проведени общо пет дискусии с различни заинтересовани групи - журналисти, юристи, представители на държавната администрация, неправителствени организации, блогъри и бизнес. След отчитането на констатираните проблеми, отправените предложения за решаването им и натрупания опит на ПДИ от мониторинга и предоставяната правна помощ бе изготвена Концепцията за изменения в законодателството за достъп до обществена информация. **Концепцията** е основана на международните стандарти, добрите примери от чуждия законодателен и практически опит, както и на съдебната практика по прилагането на ЗДОИ от последните 15 години.

Втори план за действие по Инициативата „Партньорство за открито управление“

Инициативата за изменение и допълнение на ЗДОИ бе подготвена и от проведените през април и май 2014 г. срещи на екипа на Министерството на регионалното развитие със заинтересовани неправителствени организации, представители на бизнеса и синдикатите и Националното сдружение на общините в България по повод изготвянето и обсъждането на Втория план за действие по Инициативата „Партньорство за открито управление“ (ИПОУ). В срещите участваха представители на ПДИ, в резултат на което в плана бяха предвидени мерки, свързани с промени в ЗДОИ в посока разширяване и детайлизиране на задълженията за публикуване на информация и засилване координацията и контрола по изпълнението на закона.

¹ Приета от Съвета на Европа, открита за присъединяване от 18 юни 2009 г., вж. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG>

Във Втория план по ИПОУ се предвиди мярка България да се присъедини към Конвенцията за достъп до официални документи¹. Тази препоръка е отправяна в годишните ни доклади вече години наред². Състоянието на законодателството позволява присъединяване към конвенцията съгласно оценката на ПДИ.

Изисквания на Директива 2013/37/ЕС

С Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета бе изменена и допълнена Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информация от обществения сектор³. С изменението и допълнението на Директива 2003/98/ЕО чрез Директива 2013/37/ЕС се създава по-детайлен регламент в няколко насоки:

- разширяване на приложното поле на повторната употреба на информация от обществения сектор чрез включването на документи, притежание на библиотеки, архиви и музеи⁴;
- задължение за публикуване на информация с цел улесняване на търсенето - чрез публикуване при възможност и целесъобразност онлайн и в машинночетим формат на списъци с основни документи и съответните метаданни, както и портални уебсайтове, които съдържат връзка към списъците с основни документи⁵;
- предоставянето ѝ в удобни за повторна употреба отворени формати - по възможност и целесъобразност в машинночетим формат заедно със съответните метаданни⁶;
- публикуване онлайн на критериите при определяне на разходите - прозрачност на всички приложими условия, действителния размер и начина на изчисляване на разходите (таксите) за повторна употреба на информация от обществения сектор⁷;

² Препоръката фигурира във всички годишни доклади на ПДИ за състоянието на достъпа до информация в България от 2009 г. досега. За първи път е направена в доклада „Състоянието на достъпа до информация в България 2009“, стр. 7, достъпен на интернет адрес: http://static.aip-bg.org//publications/ann_rep_bg/report09_bg.pdf

³ Според официалния превод на директивата на български език терминът е „повторна употреба на информация от обществения сектор“. В новата глава четвърта от ЗДОИ, създадена през 2007 г., се употребява терминът „повторно използване на информация от обществения сектор“. Двама термина се употребяват с идентично съдържание, поради което се ползвам като синоними в настоящия текст.

⁴ Изменение и допълнение на чл. 3, § 2 от Директива 2003/98/ЕО.

⁵ Изменение и допълнение на чл. 9 от Директива 2003/98/ЕО. Тук е използван по-точният текст на директивата на английски език, тъй като в българския превод погрешно е посочено, че порталите съдържат връзка към „списъци с материали“, без да е ясно какви са тези материали.

⁶ Изменение и допълнение на чл. 5, § 1 от Директива 2003/98/ЕО. Макар да е използван изразът „по възможност и целесъобразност“, в § 2 от разпоредбата се уточнява, че § 1 не създава задължение за създаване или адаптиране на документи или предоставяне на извадки, ако това е свързано с непропорционални усилия. Тоест, ако е възможно с проста операция да се осъществи създаване, адаптиране или предоставяне на извадка, тогава е налице задължение.

⁷ Изменение и допълнение на чл. 7 от Директива 2003/98/ЕО.

- въвеждане на лимит на размера на таксите - го размера на пределните разходи, извършени за възпроизвеждането, предоставянето и разпространението на документите⁸, с някои изключения⁹;
- задължение за обосноваване на отказите с основанията, приложими за достъп до обществена информация¹⁰, за посочване¹¹ и оповестяване на реда за обжалване и практиките¹² за разглеждане на жалбата от безпристрастен орган¹³;
- детайлизиране на полето на неприложимост на Директива 2003/98/ЕО чрез изброяване на приложимите ограничения съгласно националните правила за достъп до официални документи и ясна референция към приложимостта на тези национални режими¹⁴.

Достъп до обществена информация и повторна употреба на информация от общественния сектор. История на проблема

Директива 2003/98/ЕО бе въведена в националното законодателство през 2007 г. при разгорещени дискусии в парламентарните комисии, в които участва и ПДИ. Като най-удачен вариант бе прието директивата да бъде въведена чрез Закона за достъп до обществена информация, но прецизирането на внесените разпоредби се осъществяваше „в крачка“. Редакциите бяха крайно необходими, тъй като в първоначалния вариант през 2007 г. редица текстове бяха в нарушение на международните стандарти относно правото на достъп до обществена информация. Поради този приоритет не бе възможно да се отдели нужното време за прецизно формулиране на разпоредбите.

Сходен подход при въвеждането на Директива 2003/98/ЕО - чрез законите за достъп до информация, се наблюдава и в други държави - членки на Европейския съюз (ЕС). В някои от тях функциите по контрол на изпълнението на законодателството относно повторната употреба на информация от общественния сектор бяха възложени на действащите комисари по достъпа до информация. Обсъждането на проблемите по прилагането на това законодателство на международни форуми показва, че в редица случаи все още има неясноти около прилагането на директивата, като правата по нея засега се упражняват по-малко интензивно от правото на достъп до обществена информация. В докладите за състоянието на администрацията на българското правителство също липсват данни за упражняване на правото на повторно използване на информация от общественния сектор.

⁸ Изменение и допълнение на чл. 6, § 1 от Директива 2003/98/ЕО.

⁹ Изключенията са уредени в чл. 6, § 2 от изменения и допълнен текст на Директива 2003/98/ЕО.

¹⁰ Изменение и допълнение на чл. 4, § 3 от Директива 2003/98/ЕО.

¹¹ Изменение и допълнение на чл. 4, § 4, изр. 1 от Директива 2003/98/ЕО.

¹² Изменение и допълнение на чл. 7, § 4 от Директива 2003/98/ЕО.

¹³ Съгласно чл. 4, § 4, изр. 2 от Директива 2003/98/ЕО в новата му редакция, това може да е националният орган по достъпа до документи, този по конкуренцията или съгът.

¹⁴ Нова редакция на чл. 1, § 2 (ii), буква „в“ от Директива 2003/98/ЕО.

Друг законодателен подход, който е възприет от някои държави - членки на ЕС, е приемането на отделен закон, уреждащ въпросите на повторната употреба на информация от общественния сектор. Този подход у нас е наличен при приемането на Закона за достъп до пространствени данни (обн. ДВ, бр. 19 от 2010 г.), с който е въведена Директива 2007/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2007 г. за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE) (ОВ, L 108/1 от 25 април 2007 г.).

През периода 2007 - 2015 г. в съдебната практика въпросът е съвсем спорадично третиран¹⁵. В двете решения на Върховния административен съд, в които е обсъдено разграничението между „достъп до обществена информация“ и „повторно използване на информация от общественния сектор“, се подчертава, че с Директива 2003/98/ЕО „се цели да се създадат благоприятни условия за използването на икономическия ресурс на създаваната и съхраняваната от организациите в общественния сектор информация, като се акцентира върху изключителното значение на правото на повторно ѝ използване за развитието на информационната индустрия, икономическия растеж и създаването на нови работни места...“ Според съда, с оглед на така формулираните цели на директивата, „[п]ри достъп по реда на чл. 2а, ал. 1 от закона се търси информация, която е възможно и да не е създадена от органа, като най-често тя не е във връзка с изпълнение на организационните му задължения на ръководство и контрол. Става въпрос за информация, която е била събирана, произвеждана, възпроизвеждана и разпространявана в случаите, примерно изброени в чл. 4 от Директива 2003/98/ЕО: свързана със социалната, икономическата, географската, метеорологическата област и тези на туризма, търговията, патентното дело, образованието... характерното за нея [информацията от общественния сектор за повторна употреба] е, че е във връзка със специфичната, „обществена“ дейност на административната единица, а не с организационното ръководство, контрол и организацията на работата ѝ“.

При съпоставката, която се прави в решението на ВАС между режимите на достъп до обществена информация и на повторното използване на информация, се стига до извод, „че в случаите на достъп по реда на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ информацията е средството, чрез което се постига целта на търсещия - съставяне на собствено мнение за дейността на задължения субект. В случаите на повторно използване на информация по реда на чл. 2а, ал. 1 от закона целта е придобиване на самата информация като такава за последващо използване. Средство за постигането на тази цел е търсенето от страна на заинтересованото лице или организация и задължението за предоставянето ѝ от организацията от общественния сектор, която я събира и/или съхранява“.

Към момента на обсъждането и приемането на Директива 2003/98/ЕО, в две от най-влиятелните държави - членки на Европейския съюз, Германия и Великобритания

¹⁵ Решение № 14206/30.10.2013 г. по а.г. № 58/2013 г. на ВАС, V о. и Решение № 3324/25.03.2015 г. по а.г. № 5619/2014 г. на ВАС, V о. В цитираните съдебни актове се прави разграничение между „достъп до обществена информация“ и „повторно използване на информация от общественния сектор“. И в двата случая е прието, че исканата информация е от първата категория.

ния, все още не действа закон за достъп до обществена информация¹⁶. От друга страна, терминът „повторна употреба“ отива по-далече от проблемите на достъпа до информация, тъй като обхваща и въпросите по нейното използване. Доколкото уредбата се отнася до ползването на данни и бази данни, до задължения и възможности при публикуване и разпространение на информация, включително чрез интернет, освен достъпа тук се обхващат и въпросите относно условията и лицензите за използване на тази информация, тяхното уеднаквяване, забраната на монопола и изключителните клаузи в полза на отделни клиенти, още повече че в целите и разпоредбите на директивата е взета предвид и възможността за допълнителното обработване от страна на заявителя на получената информация от общественния сектор за търговски или нетърговски цели.

Разширяване на кръга на задължените субекти. Задължение за активно публикуване на информация

С Директива 2013/37/ЕС се предвижда разширяване на приложното поле на директивата за повторна употреба на информация от общественния сектор чрез включване на информация, създавана от архивите, библиотеките и музеите. Съответно и на тези организации се възлагат задължения за публикуване на условията за предоставяне на информация за повторна употреба¹⁷.

С изменение и допълнение на чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ е разширен списъкът с категориите информация, които ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт трябва да публикуват. Допълнителните 13 категории информация в голямата си част възпроизвеждат съществуващи задължения за публикуване¹⁸, но от систематична гледна точка действително е по-правилно да са изброени в една обща разпоредба. Същевременно, наред със специфичната цел, посочена в съответните специални закони, публикуването на тези категории информация ще се осъществява и с общата цел - осигуряване на прозрачност и максимално улесняване на достъпа до обществена информация¹⁹. Целта на оповестяването на информацията е от значение в случаите, в които възникват евентуални спорове относно обема, който подлежи на публикуване.

Налице са и нови задължения за публикуване. Така например за първи път се въвежда задължение категориите информация, предвидени за оповестяване съгласно чл. 14 от ЗДОИ, да бъдат публикувани и в електронен вид на интернет страниците на

¹⁶ Законът за достъп до информация е приет в Германия през 2005 г., а във Великобритания е приет през 2000 г. и предвид дългия предвиден период за подготовка на администрацията за прилагането му (vacation legis) влиза в сила през 2005 г. (Закон за свобода на информацията). Директивата е приета през 2003 г., а обсъждането и съгласуването ѝ е започнало на по-ранен етап.

¹⁷ Чл. 15, ал. 4 от ЗИД на ЗДОИ.

¹⁸ Т.5-17 от чл. 15, ал. 1 от законопроекта.

¹⁹ Съгласно предвидения в чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ текст.

институциите²⁰. Въвежда се и задължение за публикуване на информация, която е предоставена по заявление три пъти²¹. След провеждането на общественото обсъждане на законопроекта и съгласувателната процедура, разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 16 от ЗДОИ е придобила нова редакция, според която следва да бъде публикувана „информацията, предоставена повече от три пъти по реда на тази глава“. Тъй като „тази глава“ (глава втора от ЗДОИ) се отнася до активното оповестяване на информация, то при настоящата редакция на разпоредбата в законопроекта чл. 15, ал. 1, т. 16 от ЗДОИ се оказва, че три пъти публикувана информация ще трябва да се публикува и четвърти път, което очевидно не е първоначалният замисъл.

Възможно е целта в законопроекта да е публикуване по този начин на заявленията, постъпили по електронен път чрез платформата за достъп до обществена информация, която се създава чрез новата разпоредба на чл. 15в от ЗДОИ. Задължение за публикуване на всяко заявление, подадено чрез платформата, и съответните решение и предоставена информация се съдържа в чл. 15в от ЗДОИ. Следователно се получава противоречие - според чл. 15в задължението за публикуване се отнася до всяко едно заявление, подадено чрез платформата, и получената по него информация, а според чл. 15, ал. 1, т. 16 задължението за публикуване възниква едва след като са подадени вече три заявления по същия въпрос. Очевидно е, че задължението за публикуване на предоставената по три заявления информация трябва да се отнася до всяко заявление, подадено по реда на глава трета от ЗДОИ. Предоставената информация по заявленията, подадени чрез платформата по реда на глава втора от ЗДОИ, ще се публикува още след предоставянето ѝ по първото такова заявление. Поради посочените от правно-технически характер причини изразът „по реда на тази глава“ е препоръчително да отпадне от разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 16 от ЗДОИ.

Задължение за периодично публикуване на информация, попадаща в повечето от посочените в чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ категории, се възлага и върху публичноправните организации, които представляват в редица случаи търговски дружества с държавно или общинско участие, отговарящи на определени критерии²².

Въвежда се задължение за всички ръководители на органи в системата на изпълнителната власт, както и на публичноправните организации, да обявяват ежегодно списък с категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация. Това задължение дава възмож-

²⁰ Практически това се прави сега в част от случаите, но за първи път се въвежда правно задължение. Същевременно онлайн публикуването не може да замести оповестяването чрез други средства, като например медиите, тъй като в случаи на бедствия, аварии и др. подобни (чл. 14, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) е необходимо хората да се известят в най-кратък срок с всички възможни средства.

²¹ Подобно задължение за активно публикуване се среща в други национални закони със сходен предмет на регулиране.

²² В голяма степен критериите съвпадат с характеристиките, по които се определя кои организации са възложители на обществени поръчки.

ност ръководителите да разширяват по своя преценка кръга на задължителната за публикуване информация в повече от минимума, предвиден в чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ.

За организациите от обществения сектор се предвижда задължение за поетапно публикуване в интернет на информационните масиви и ресурси в отворен формат. Администрацията на Министерския съвет създава и поддържа портал за отворени данни. Редът и начинът за публикуване на тази информация ще се определят с наредба на Министерския съвет²³.

Заявления и предоставяне на информация по електронен път

През последните години се разширява кръгът на хората с достъп до интернет, в това число в България²⁴. Голяма част от администрациите на органите на власт са предвидили възможност в съответствие с разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ да бъдат подавани заявления по електронен път²⁵. Същевременно в годишните проучвания на ПДИ се констатира определен процент институции, които не приемат електронни заявления. Освен тях съществуват и такива, които изискват електронен подпис в нарушение на чл. 41 от Конституцията и ЗДОИ. Правото на гражданите и юридическите лица на информация е право на всеки и съответното задължение на публичните институции е да предоставят достъп до информация. Въвеждането на неоправдани ограничения от процедурен характер ограничава правото и създава привилегии за ползващите и притежаващите съответните технически умения и способности, докато за останалите подаването на заявления по електронна поща става недостъпна форма на упражняване на правото. Едновременно с това категоричното идентифициране на всеки заявител не е необходимо с оглед естеството на правото на достъп до обществена информация, а и таква изискване не се съдържа и в сегашната разпоредба на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ.

Посочените тенденции изискват съответно законодателно разрешение, каквото е предложено в законопроекта. С изменение и допълнение се въвежда забрана да бъде изискван от заявителите електронен подпис. Другата страна в процеса - предоставянето на информация по електронен път, също е обект на законовите изменения. В практиката също се срещат проблеми и различно тълкуване на закона в това отношение. Новосъздадената съдебна практика по този въпрос все още не е довела на свой ред до създаване на ясна и унифицирана административна практика²⁶.

²³ Вж. чл. 15г, ал. 3 от законопроекта.

²⁴ Процентът на ползващите интернет се увеличава ежегодно, като в световен мащаб броят доближава 3 млрд. души през 2014 г. За България ползващите интернет са около 57% от населението, а в по-развитите страни процентът е още по-висок: САЩ (86,75%), Германия (86,78%), Япония (86,03%), Великобритания (89,90%). Вж. още на адрес: <http://www.internetlivestats.com/internet-users-by-country/>

²⁵ Процедурата често е предвидена във вътрешните правила на съответната институция.

²⁶ Според съдебната практика по въпроса, създадена през 2014 г., предоставянето на информация по електронен път попада във формата „предоставяне на технически носител“:

срв. Решение № 512 от 15.01.2014 г. по а.г. № 6659/2013 г. на ВАС, VII о., Решение № 1864 от 11.02.2014 г. по а.г. № 14317/2012 г. на ВАС, V о.

Изрично се въвежда възможността гостъп да бъде предоставен както по електронна поща, така и чрез посочване на интернет адрес, на който се съхраняват или са публикувани данните²⁷.

В тази връзка е изменен и режимът, свързан с подписване на протокол за предоставяне на информацията. В случаите на предоставяне на информация по електронен път такъв не се изисква. На предоставяне по електронен път подлежат решението и предоставеният документ/ документи, като сроковете за обжалване се броят от момента на получаването²⁸, а когато заявителят е посочил неверен или несъществуващ адрес - от момента на изпращането на информацията²⁹.

Със законопроекта се предвижда създаване на платформа за гостъп до обществена информация³⁰. Платформата ще се поддържа от Министерския съвет. Желаетелите да подадат заявления за гостъп до информация чрез нея ще постигнат и своеобразен ефект на публикуване. В законопроекта се предвижда задължението за съответния административен орган да публикува всяко подадено чрез платформата заявление, издаденото по него решение и предоставената информация³¹. Стои въпросът за създаването на необходимия капацитет на държавната администрация да осигури работата по публикуването на тези документи, която е в допълнение към процедурването по заявленията³². Същевременно е необходимо осигуряването на контрол върху изпълнението на задълженията на органите на власт, създадени във връзка с платформата.

Ограничения на правото на гостъп до обществена информация и на повторното използване на информация

Със законопроекта се предлага изменение на чл. 31 от ЗДОИ, уреждащ искането на съгласие от трето засегнато лице за предоставяне на исканата информация. Според действащия закон информацията се предоставя в обем и по начин, неразкриващ информацията, свързана с третото лице, когато то изрично не даде съгласие или не даде отговор по искането. Следователно в настоящата редакция несъгласието на третото лице се презумпирва. Според предложения нов текст липсата на съгласие се приема за съгласие на третото лице за предоставяне на информацията. Следователно презумпцията се променя - липсата на отговор се приема за липса на възражение за предоставяне на информацията.

²⁷ Чл. 26, ал. 1, т. 4 от проекта на ЗИД на ЗДОИ.

²⁸ Чл. 35, ал. 3 от ЗИД на ЗДОИ.

²⁹ Чл. 35, ал. 4 от ЗИД на ЗДОИ.

³⁰ Чл. 156, ал. 1.

³¹ Чл. 156, ал. 3.

³² Подобни платформи са www.asktheeu.org, поддържана от AccessInfo Europe, и www.whatdotheyknow.com, поддържана от MySociety. В тези случаи отговорността по поддържането на платформите не е поета изцяло от държавен орган. В този смисъл в ЗИД на ЗДОИ е предложено уникално законодателно решение, което до момента няма аналог, поради което липсва и наличен опит за евентуалните предизвикателства.

По-съществени са измененията и допълненията в разпоредбата в глава четвърта от ЗДОИ, отнасящи се до ограниченията за предоставяне на информация от обществения сектор за повторно използване. Броят на хипотезите се увеличава.

С Директива 2013/37/ЕС се изменя и допълва чл. 1 от Директива 2003/98/ЕО, според който извън обхвата на информацията за повторно използване остава информацията, изключена съгласно националното законодателство от достъп въз основа на:

- Защита на националната сигурност, отбраната и обществената безопасност;
- Статистическата поверителност;
- Търговската поверителност;
- Документи, за достъпа до които трябва да се докаже интерес;
- Части от документи, които съдържат само емблеми, гербове и отличителни знаци;
- Документи, достъпът до които е изключен на основание защита на личните данни.

Действително в настоящата редакция на ЗДОИ са предвидени само четири хипотези, в които не се предоставя информация за повторно използване. Същевременно горните основания обосновават легитимни ограничения на достъпа до обществена информация, включително съгласно действащото българско законодателство. Класифицираната информация, търговската тайна и защитата на личните данни са основания за отказ по заявление за достъп до обществена информация, подадено по реда на ЗДОИ³³. Статистическата тайна представлява „друга защитена тайна“ по смисъла на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, а информацията, достъп до която може да се предостави само при доказване на личен интерес, не попада в обхвата на понятието „обществена информация“³⁴.

В самата Директива 2013/37/ЕС е заложена идеята, че ограниченията спрямо повторното използване на информация трябва да следват режима на ограниченията на достъпа до обществена информация съгласно националното законодателство. И наистина трудно може да се обоснове разумността на прабен режим, при който достъпът до информация е поставен пред повече ограничения или такива с по-широк обхват в сравнение с ползването на информация от обществения сектор. Това би означавало например достъпът до даден документ да подлежи на ограничение, а на цялата база данни с документи - да бъде свободен. Поради това е оправдано предвиденото разширяване на броя на ограниченията в глава четвърта от ЗДОИ³⁵.

³³ Вж. чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ.

³⁴ Тук се включва достъпът например до съхранявани данни, достъп до които е признат единствено на лицето, до което се отнасят или което би защитило свои права и законни интереси чрез този достъп.

³⁵ Вж. чл. 41б от ЗДОИ.

Разбира се, от ключово значение е основанията за евентуално ограничение на повторната употреба на информация да подлежат на преценка за надделяващ обществен интерес, както е при режима на достъп до обществена информация.

Важен момент в Директива 2013/37/ЕС е задължението в евентуален отказ за предоставяне на информация за повторна употреба да бъдат изложени на заявителя основанията за отказа³⁶. Изискването за мотивиране на отказите и възможността за защита по съдебен ред е предвидено в ЗДОИ още през 2007 г.³⁷

Такси за повторно използване на информация от обществения сектор

С изменението и допълнението в ЗДОИ през 2007 г.³⁸, с което бе въведен режимът на повторно използване на информация от обществения сектор, бе предвидено таксите да бъдат определени с тарифа на Министерския съвет³⁹. Такава до момента не е приета.

С Директива 2013/37/ЕС се утвърждава принципът, че таксуването за повторна употреба на информация е ограничено до пределните разходи, извършени за възпроизвеждането, предоставянето и разпространението на документите⁴⁰. Според предложените изменения в чл. 41ж се предвижда таксите да бъдат определени до размера на разходите за възпроизвеждането и предоставянето на информацията.

Критериите за изчисляване на таксите трябва да бъдат обективни, прозрачни и проверими. Стандартните такси за повторно използване на документи трябва да бъдат определени предварително и публикувани по възможност чрез електронни средства⁴¹. Това се предвижда и в проектозакона.

Същевременно с проектозакона се изоставя подходът, при който се приема една обща тарифа от Министерския съвет и се овластяват общинските съвети да приемат размера на таксите за повторна употреба на информация за общините. Наистина тези размери не могат да надвишават размерите, определени с тарифа на Министерския съвет, но остава съмнителна ползата за гражданите и юридическите лица от възможността да съществуват надгвеста общински тарифи за повторна употреба на информация. Целта на директивата от 2013 г. е таксите да са сведени до разходите и да бъдат обективни, прозрачни и достъпни за ползателите. Съмнително е тази цел да се постига по-добре чрез замяната на единната до момента тарифа (макар и все още несъществуваща) с евентуално

³⁶ Чл. 4, § 3 от Директива 2003/98/ЕО, изменена с Директива 2013/37/ЕС.

³⁷ Чл. 41и от ЗДОИ.

³⁸ Обн. в ДВ, бр. 49 от 2007 г.

³⁹ Чл. 41ж от ЗДОИ.

⁴⁰ Чл. 6, § 1 от Директива 2003/98/ЕО, изменена с Директива 2013/37/ЕС. Допустима е разумна възвръщаемост на инвестицията съгласно чл. 6, § 3.

⁴¹ Чл. 7, § 1 от Директива 2003/98/ЕО, изменена с Директива 2013/37/ЕС.

множество от тарифи, които ще подлежат на бъдеща проверка за съответствие с изискванията на директивата и закона.

Контрол по приложението на ЗДОИ

С проектозакона се въвежда административнонаказателна отговорност за нарушаване на задълженията, свързани с предоставянето на информация за повторно използване. Същевременно обаче не се решава въпросът с необходимото засилване на контрола по приложението на ЗДОИ. След закриването на Министерството на гържавната администрация и административната реформа през 2009 г. законите относно гържавния служител и гържавната администрация, включително ЗДОИ, останаха без наблюдение. Натоварването на администрацията на Министерския съвет с неприсъщи функции не може да замести тази липса. Правителствената администрация не може да прерасне в мегаминистерство. В други гържави, включително в Европейския съюз, функционират специални институции - информационни комисари. В някои традиции тези функции се изпълняват от националния омбудсман и са част от правомощията му. При около 10 000 искания по ЗДОИ годишно и над 500 органа на изпълнителната власт, задължени да предоставят информация по заявления, но и активно, следенето и уеднаквяването на практиките е от ключово значение за повишаване на прозрачността и отчетността на управлението. Това се налага с оглед все по-широките задължения по публикуване на документи в интернет, новите задължения за осигуряване на достъпност в отворен формат, увеличаването на електронния достъп и електронно предоставяне на информация. Намаляването на мълчаливите откази също е необходима стъпка за цялата администрация. Затова е препоръчително след приемането на внесената законопроект да се помисли за усъвършенстване на контрола по изпълнението на ЗДОИ. Мерките за превенция на корупцията не може да се набелязват спорадично, спонтанно и без връзка с цялостната система на гържавната администрация и изпълнението ѝ по отношение основните задължения към гражданите. Работата на всяко едно правителство в посока прозрачна и отчетна администрация, способна да печели доверието на гражданите, е единственият залог за истинско и трайно решаване на тези въпроси.

2. АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

Основният принцип, заложен в законодателното уреждане на правото на достъп до информация, е, че е достъпна цялата информация, създавана и съхранявана от публичните институции, която не подлежи на ограничения, т.е. достъпът до нея няма да увреди общия или личния интерес. Достъпността на неподлежащата на ограничение информация означава нейното безпроблемно публикуване, а то е най-ефективно чрез използване на съвременните технологии, т.е. в интернет.

2.1. Принципът на проактивно публикуване

Един от основните елементи на законодателството за достъп до информация е принципът, че публичните институции трябва да следват политика, насочена към публикуването на информация от общ интерес без подаване на заявления - така наречената **политика на проактивно публикуване**.

В приетата на 28 ноември 2008 г. Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията) активната прозрачност е сред принципите на правото на достъп. В чл. 10 на Конвенцията това задължение на институциите на изпълнителната власт се формулира достатъчно общо, но отразява развиващото се законодателство на държавите членки, а именно:

„Член 10 - Предоставяне на документи⁴² по инициатива на публичните институции.

По своя собствена инициатива и когато е уместно в интерес на повишаване прозрачността и ефективността на публичната администрация, и с цел насърчаване информираното участие на гражданите по въпроси от общ интерес, публичните институции предприемат необходими мерки, за да публикуват официални документи, които съхраняват⁴³.

В обяснителния доклад към конвенцията се посочват и примерен набор от „обществените документи“ от общ интерес, които трябва да бъдат публикувани, без да се подават специални заявления за това, а именно: документи за структурата, персонала, бюджета, дейностите, правилата, политиките, решенията, делегиране на власт, информация за правото на достъп и как да се изискват официални документи, както и друга информация от обществен интерес.

⁴² Определението на „официални документи“ в Конвенцията съвпада с понятието обществена информация, използвано в ЗДОИ, а именно „чл.1... б. „Официални документи“ означава всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции“.

⁴³ Конвенцията беше отворена за присъединяване на 18.06.2009 г. Виж: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=16/04/2014&CL=ENG>

На български език: Конвенция за достъп до официални документи и обяснителният доклад към нея http://www.aip-bg.org/pdf/convention_report_pdf.pdf

⁴⁴ Пак там.

Всички тези документи, даващи възможност на гражданите да формират мнение относно органите на власт, които ги управляват, и да участват в процеса на вземане на решения, би трябвало да бъдат публикувани по инициатива на органите.

2.2. Законодателно уреждане на принципа на проактивно публикуване

Политиката за активно публикуване на информация от публичните институции законодателно се урежда чрез законите за достъп до информация, но и чрез други закони.

В обяснителния доклад към конвенцията се съветват държавите членки да установят национални правила за активното публикуване като по този начин насърчат политиките да се направи обществената информация достъпна без лицата да подават заявления.

Още при приемането на българския Закон за достъп до обществена информация през 2000 г. бяха заложени задължения за обнародване, съобщаване и публикуване на определени категории обществена информация, а именно в разпоредбите на чл. 12, ал.1 и ал.2, чл.14, чл.15 и чл.16. Бяха изброени и категориите информация от общ интерес, подлежащи на **обнародване от всички органи задължени субекти** по закон: нормативни актове, друга официална обществена информация по закон или по решение на органа⁴⁵; **съобщаване от всички органи** - информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите и тяхното имущество; опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси, представляваща обществен интерес; следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон; и **публикуване от органите на изпълнителната власт**: описание на правомощията и данни за организацията, функциите и отговорностите на администрацията на органа, списък на издадените актове в изпълнение на правомощията, контактна информация; публикуване на обобщена информация за прилагане на ЗДОИ.

2.3. Елементи на законодателното уреждане на активното публикуване

2.3.1. Уеднаквяване на задълженията за публикуване

Макар на практика всички органи на власт да поддържат интернет страници и да публикуват информация относно правомощията, функциите, структурата, актовете, стратегиите и дейностите, законовото задължение за активно публикуване в ЗДОИ се отнася до органите на изпълнителната власт.

Законът за съдебната власт урежда задълженията на съдилищата и Висшия съдебен съвет да публикуват информация, свързана с дейността по правораздаване и

⁴⁵ Понятието „официална обществена информация“ се разяснява в чл. 10 на ЗДОИ и означава „информацията която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местно самоуправление при осъществяването на техните правомощия.“

администриране на съдебната власт. В Закона за съдебната власт детайлно са уредени и сроковете за публикуване в интернет.

Правилниците за организацията и дейността на Народното събрание⁴⁶ уреждат правилата за публикуване в интернет на определени категории информация, свързани със спецификата на законодателния процес.

Остава неуредено задължението за активно публикуване на информация от субектите по чл. 3, ал. 2, т. 1, т.е. „публичноправните субекти, различни от тези по ал. 1, включително публичноправните организации“⁴⁷.

Практиката по активното публикуване показва, че различните органи на власт следват изискванията на чл. 15 и 15а на ЗДОИ, макар те да се отнасят само до органите на изпълнителната власт.

Представеният в Народното събрание проект за закон за изменение и допълнение на ЗДОИ⁴⁸ разширява задълженията на ръководителите на административните структури и на „организациите от обществения сектор“⁴⁹ по отношение на публикуването в интернет в отворени формати на информационните масиви и ресурси (чл. 15б) и по отношение на категориите по член чл. 15 и 15а за определени категории информация.

2.3.2. Правилото за интернет

В обяснителния доклад към Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа към чл. 10 в т. 72 се насърчават публичните институции да използват различни форми на активно публикуване, включително използването на информационни технологии и обществено достъпни интернет страници, заедно с традиционните читални на институциите.

Преди епохата на интернет в законодателството за достъп до информация подходът е важна за обществото информация, която създават държавните институции, да бъде обнародвана, съобщавана или публикувана.

В XXI век стандартът за публикуване на важна за обществото информация се допълва с публикуването в Интернет. В момента т.нар. „правило за интернет“ публикуване е част от приеманото законодателство за достъп до информация. Страните с по-старо законодателство го допълват или приемат нови закони за електронния достъп до информация, съдържащи правила за публикуване в интернет страниците на органите на власт.

В българския Закон за достъп до обществена информация „правило интернет“ бе въведено с измененията и допълненията от 2008 г.⁵⁰

⁴⁶ Правилник за организацията и дейността на 43-тото народно събрание, обн. ДВ, бр.97 от 25 ноември 2014 г.

⁵⁰ ДВ, бр.104 от 2008 г.

2.3.3. Категории информация от общ интерес

Активното публикуване на информация е сред най-важните елементи на правото на информация. Неговото значение за упражняването на това право нараства и постепенно се утвърждават стандартите в тази област. В повечето закони за достъп до информация, приети през последното десетилетие, се създават задължения за публикуване на определени категории информация онлайн. Прегледът на законодателството показва, че някои категории информация от задължителните за публикуване онлайн са общи⁵¹ в националните закони. Така например правомощията и актовете на органите на власт, тяхната структура и функции, дейностите им, договорите, прозрачността на процеса на вземане на решения са задължителни за публикуване според повечето закони за достъп до информация.

В последните години в рамките на глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ бяха изработени и широко обсъдени „Стандарти за открито управление“⁵². Важна част в тези стандарти е частта „Стандарти за проактивно публикуване на информация“, а именно онлайн публикуване на:

- Институционална информация - законодателство, вътрешни правилници, функции и правомощия;
- Организационна информация - структура, персонал, контактна информация, включително имената на служителите;
- Оперативна информация за дейностите - стратегии и планове, политики, дейности, процедури, отчети и оценки за работата, включително фактическа оценка, и други документи и данни на базата, на която са формулирани политиките;
- Решения и актове - включително данни и документи, които обосновават необходимостта от тези решения и актове;
- Услуги - описание на услугите, предоставяни от органа, наръчници и описания, формуляри, информация за таксите и сроковете за предоставяне;
- Бюджетна информация - бюджетна процедура, проектобюджет, бюджет, финансови отчети, включително информация за заплатите в публичната институция, одиторски доклади;
- Информация за обсъждания - тема, време, дневен ред, информация за обществени обсъждания и правилата за участие;
- Информация за процеса на вземане на решения и обществено участие - информация за процедурите на вземане на решения, включително механизмите за консултации, и обществено участие в този процес;

⁵¹ Сравнителен преглед на категориите информация за активно публикуване (утвърждаващи се стандарти) на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и др. може да бъде намерен в студията на Хелън Дарбишър.

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf. стр. 39. Студията е представена и в Информационния бюлетин на ПДИ, бр. 10(82), октомври 2010. <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/2010/>

⁵² <http://www.access-info.org/en/open-government-data>

- Информация за субсидии - информация за субсидираните лица, за целите на субсидирането, сумите и изпълнението;
- Информация за обществени поръчки - подробна информация за процеса на обществената поръчка, критериите, резултатите от конкурса, договорите и отчетите за изпълнение на договорите;
- Информационни масиви и ресурси - описание на информационните ресурси, индекси, списъци на регистрите, описание на публичните регистри, на бази данни, реда за достъп до тях, включително онлайн регистрите и базите данни;
- Информация за създаваната и съхранявана информация - регистър на документите/информацията, която се съхранява и създава;
- Информация за публикациите на институцията, включително информация за безплатни и платени публикации;
- Информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация⁵³.

Проектът на ЗИД на ЗДОИ разширява задълженията за публикуване в интернет на категориите по сега съществуващия чл. 15. Някои от сега съществуващите категории се детайлизират. Така например в т. 2 на чл. 15 се добавят „и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове“, както и добавянето към контактната информация по т. 4 на „адреса на електронната поща“. Въвеждат се нови 13 категории, за повечето от които и сега съществуват задължения за публикуване в интернет по реда на други закони.

5. устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;
6. стратегии, планове, програми и отчети за дейността;
7. информация за бюджета на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;
8. информация за провеждани обществени поръчки - профил на купувача по чл. 22б от Закона за обществените поръчки;
9. проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно - доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта;
10. уведомления за откриване на производството по издаване на общ административен акт по чл. 66 от Административнопроцесуалния кодекс, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството;
11. реда и условията за достъп до обществена информация и за повторно използване на информация, съдържаща се в публичните регистри, информационни масиви и ресурси, включително - вътрешни правила за предоставянето, цени и формати, в които се поддържа информацията;
12. обявления за конкурси за държавни служители;

⁵³ Пак там, <http://www.access-info.org/en/open-government-data>.

13. подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
14. информация, която е публична съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му;
15. информацията по чл. 14, ал. 2, т. 1-3;
16. информацията, предоставена повече от три пъти по реда на тази глава;
17. друга информация, определена със закон.“

Проектът за закон предвижда създаване на задължения за публичноправните субекти и публичноправните организации (чл. 3, ал. 2, т. 1) да публикуват информация по чл. 15, а именно:

- описание на техните правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от тях администрация;
- наименованието, адреса, адреса на електронната поща, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация;
- устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;
- стратегии, планове, програми и отчети за дейността;
- информация за провеждани обществени поръчки - профил на купувача по чл. 22б от Закона за обществените поръчки;
- реда и условията за достъп до обществена информация и за повторно използване на информация, съдържаща се в публичните регистри, информационни масиви и ресурси, включително - вътрешни правила за предоставянето, цени и формати, в които се поддържа информацията;
- информацията по чл. 14, ал. 2, т. 1-3, т.е. такава, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
- опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
- представлява или би представлявала обществен интерес;
- информацията, предоставена повече от три пъти по реда на тази глава;
- друга информация, определена със закон.

Тези субекти няма да публикуват списъка на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия; описание на информационните масиви и ресурси; информация за бюджета на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси; проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно - доклада

и резултатите от общественото обсъждане на проекта; уведомявания за откриване на производството по издаване на общ административен акт по чл. 66 от Административнопроцесуалния кодекс, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството; обявления за конкурси за държавни служители; подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси; информация, която е публична съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му;

Задължението за публикуване в интернет на посочената по-горе информация е само за ръководителите по чл. 15, но не е ясно за лицата по чл. 3, ал. 2, т. 1 създава ли се задължение за публикуване в интернет и съответно за обновяването ѝ.

Списъкът на издадените актове в изпълнение на правомощията на административните структури е задължителен за публикуване според чл. 15, ал. 1, т. 2 на ЗДОИ от 2000 г., а онлайн публикуване на този списък е задължително според измененията на Закона за достъп до обществена информация от декември 2008 г. Тези изменения внесоха яснота кои актове на органите на власт трябва да бъдат публикувани, а именно „структурирана съвкупност от всички издадени от съответния административен орган нормативни, общи и индивидуални административни актове“⁵⁴. Проектът на ЗИД на ЗДОИ, както вече беше отбелязано, детайлизира задълженията за публикуване не само на списъка на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия, но и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове.

Остава законодателно неуреген въпросът за наличието на единен портал на всички административни актове. Първоначалното намерение на законодателя от 2000 г. за създаването на Регистър на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт не беше постигнато. През 2002 година отпадна задължението за публикуване на административните актове и останаха само тези, които създават регулаторни режими. Сега тази база данни се нарича Административен регистър и не съдържа административни актове освен тези за регулаторните режими⁵⁵.

Актовете на общинските съвети се разгласяват „чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин“ според чл. 22, ал. 2 на измененията на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 69 от 2006 г.)

Публикуването на проектбюджета, бюджета и проектите за финансов отчет и финансовите отчети се регулира от Закона за публичните финанси (ЗПФ)⁵⁶.

⁵⁴ЗДОИ, Допълнителна разпоредба, §1, т. 3 (ДВ, бр. 104 от 2008 г.)

⁵⁵Наредба за условията и реда за воденето, поддържането и ползването на административния регистър с ПМС 132 от 12 май 2011 г. обн. ДВ, 39/2011 г., <http://ar2.government.bg/ras/>

⁵⁶Закон за публичните финанси. - ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.

Законът за електронното управление (ЗЕУ)⁵⁷ създава задължения за доставчиците на електронни услуги да разгласяват чрез интернет страниците си предоставяните услуги (чл. 10 от ЗЕУ), освен това имат задължението да предоставят безпрепятствен, пряк и постоянен достъп на получателите на услуги до детайлна информация за контактите, контролните органи, за възможността за подаване на сигнали, жалби и т.н., за реда за обжалване на действията, цената на услугата и начините на заплащане, техническите стъпки на услугата, начина на достъп до издадения акт, техническите средства на установяване и отстраняване на грешки и езиците, чрез които услугата може да бъде ползвана (чл. 13 от ЗЕУ).

С измененията в раздел III, **Профил на купувача**, чл. 22б, 22в и 22г, в Закона за обществените поръчки от 2014 г.⁵⁸, се създават задължения за публикуване на цялата документация за обществената поръчка в интернет страницата на възложителя или друг негов интернет адрес, както и задължения за свързаност на тази информация с публикуваната в Регистъра за обществени поръчки, което е сериозна крачка на прозрачност в тази област и отговаря на засиления обществен интерес към тази информация.

2.3.4. Гъвкав подход към категориите информация за публикуване

Очевидно е, че изброяването на категориите информация, подлежащи на публикуване в закона, не може да бъде изчерпателно. Интерес към определена информация може да възникне във връзка с актуални дебати, кризисни ситуации и други обществени проблеми.

Държавите, в които законодателно е въведена институцията „Информационен комисар“, възлагат на този независим, централизиран, специализиран орган създаването на моделни схеми за публикуване и одобряване на схемите за публикуване на конкретни институции. По този начин, от една страна, се разширява възможността за отчитане на спецификата на създаваната и съхранявана от институцията информация, в зависимост от правомощията и функциите, и от друга, осъществява се външен контрол на схемите за публикуване.

Възможно законодателно решение при определянето коя информация да бъде допълнително публикувана е дали тя е търсена често със заявления. Такъв подход се предлага и в обяснителния доклад към Конвенцията на Съвета на Европа (чл. 10, т. 73). Подобен е подходът в законите на Мексико, САЩ, Словения⁵⁹ и др.

В проекта на ЗИД на ЗДОИ е възприет този подход и е допълнен с ежегодното преразглеждане на списъка на информацията, предвидена за публикуване в интернет според чл. 15а, ал. 3.

⁵⁷ Закон за електронното управление, обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г., изм. и доп., бр. 82 от 16.10.2009 г., в сила от 16.10.2009 г., изм., бр. 20 от 28.02.2013 г., доп., бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 1.07.2014 г.

⁵⁸ Закон за обществените поръчки, обн. ДВ, изм. и доп., бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 1.07.2014 г.

⁵⁹ Оценка на законите за достъп до информация/свобода на информацията на 100 държави вижте myk: http://www.rti-rating.org/country_data.php

Проектът за закон предвижда също създаването и поддържането от администрацията на Министерския съвет на централизирана платформа за достъп до обществена информация (15б), чрез която заявителите могат да подават заявленията си за достъп до информация до държавните органи, техните териториални звена и органите на местно самоуправление. Органите на власт са длъжни да публикуват постъпилите заявления, решенията по тях и предоставената обществена информация. Въвеждането на тези нови задължения наред със съществуващите такива за изготвяне на отчети и тяхното публикуване в секция „Достъп до информация“ поставя въпроса за капацитета на администрацията да посрещне тези нови задължения. Едва ли определените, а не назначени длъжностни лица⁶⁰, които сега изпълняват и много други функции според длъжностните си характеристики, ще се справят с новите си задължения без обучения, помощ и детайлни указания. Процесът на публикуване на предоставената информация не може да бъде изцяло автоматизиран, както показва опитът на държави с по-отдавна прието законодателство и практики по него⁶¹.

2.3.5. Разширяване на категориите информация от общ интерес чрез специални закони

Освен че задължава органите на власт да поддържат интернет страници и постоянно да осигуряват достъп до информацията, публикувана в тях, законът трябва да изисква публикуване на информация за органа на власт от обществен интерес - как посетителят да се свърже с органа; какви услуги може да получи; как институцията изпълнява правомощията и функциите си; информация, която помага на посетителя да си формира мнение за дейността на институцията; как се използват публичните фондове; как да се получи информация от органа на власт.

С проекта за закон за изменение и допълнение на ЗДОИ⁶² се увеличават категориите за публикуване в интернет (чл. 15) от 4 на 17, като се дава възможност за динамично увеличаване на категориите за публикуване по 14 т. „друга информация, определена със закон“ и се създава задължение за ръководителите на административни структури да преглеждат и осъвременяват списъците за публикуване всяка година (чл. 15а, ал. 3).

Прегледът и осъвременяването на списъците на категориите информация, подлежащи на публикуване, също трябва да следват определени общи подходи и подлежат на контрол. Този подход не е наличен в предложения проект за ЗИД на ЗДОИ.

⁶⁰ Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация - обн. ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г.

⁶¹ Виж последния доклад на Информационния комисар на Австралия, стр. 120-121 на <http://www.oaic.gov.au/advanced-search?layout=default&searchword=Annual%20Report%202013-2014> Законът за свобода на информацията е приет в Австралия през 1982 г. Задължението за публикуване на предоставената информация в интернет страниците на задължените по закона субекти съществува от 1 май 2011 г. Офисът „Австралийски информационен комисар“ издава наръчници и предоставя помощ за администрациите за публикуване на информацията, предоставена със заявления.

⁶² <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1474>

В много страни, които имаха такова законодателство преди 1990 година, задълженията за публикуване се разширяват не само чрез законите за достъп до информация, но и чрез специални закони, въвеждащи задължения за публикуване на определени категории информация - договори, бюджетна прозрачност или пък развиват т.нар. **насочена прозрачност**. В последно време този процес на разширяващата се прозрачност е специално изследван и систематизиран⁶³.

Развитието и поддържането на публични регистри в интернет е груга предпоставка за развитието на **насочената прозрачност**.

Редица закони определят онлайн поддържането на публични регистри. Преглед на тези законови задължения беше направен от ПДИ през 2011 г. и е в основата на портала за публичните регистри⁶⁴.

2.3.6. Определяне на начините, каналите, форматите на публикуване, метаданни за публикуваната информация

Стандартите за публикуване на определени категории информация, представляващи обществен интерес, предполагат и правила за обновяване на информацията и безплатното ѝ получаване. Задължение на органите на власт е за някои категории информация да търсят и други канали за бързо разпространение на информация, когато се цели предотвратяване на опасност за живота, здравето, собствеността на гражданите. Допълнително се създава задължение за администрацията да уведоми възможно най-бързо гражданите по всички подходящи начини.

Подобни разпоредби има и в чл. 14 на Закона за достъп до обществена информация, и в чл. 23 на Закона за опазване на околната среда (ЗООС), но без детайлизация за срокове и конкретни задължения.

Интересът към свободното използване на цели бази данни и информационни масиви, създавани от публични институции за цели, различни от целта на създаването, нараства с развитието на информационните технологии.

През 2003 г. в Европейската общност бе приета Директивата относно повторната употреба на информацията в обществения сектор 2003/98/ЕО.

През 2013 г. тази Директива бе изменена⁶⁵ и предстои нейното транспониране чрез ЗИД на Закона за достъп до обществена информация, чрез който беше въведена през 2007.

Целта на измененията в Директивата за повторната употреба на информация от обществения сектор е да предвиди ясно задължение за сръжавите членки да позволят повторната употреба на всички общодостъпни документи, освен ако достъпът е ограничен или изключен съгласно националните правила за достъп до документи и при спазване на другите изключения, предвидени в нея.

⁶³ Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency, Archon Fung, Mary Graham, David Weil, Cambridge University Press, 2007.

⁶⁴ www.publicregisters.info

⁶⁵ С Директива 2013/37/ЕС.

За улесняване на повторната употреба на информация Директивата предвижда, когато е възможно и целесъобразно, да се предоставя информация в отворени и машинночитаеми формати. Новата Директива въвежда още няколко важни принципа, имащи значение за законодателството за достъп до обществена информация и свободното ѝ използване.

Базите данни, които поддържат публичните институции, трябва да съдържат:

A. Описание на информацията в базите данни и информационните масиви, нейната свързаност и пълнота. В сегашния текст на закона съществува задължението за „описание на информационните масиви и ресурси“ и „реда за достъп“ до тях. В Директивата се въвежда изискването за предоставянето на данните заедно с метаданните така, че те да бъдат точни и изчерпателни във формат, който да гарантира оперативна съвместимост, за да бъде улеснена повторната им употреба.

B. Свързаност на публикуваните данни и свързаността им с други данни.

B. Прозрачност на факторите, формиращи разходите за достъп до бази данни, регистри и др.

Тези принципи са заложени в проекта за ЗИД на ЗДОИ и са разгледани в първа глава на този доклад.

2.3.7. Правила за актуалност на информацията и нейната наличност

Регулирането по законодателен път на активното публикуване на актуална информация предполага правила и срокове за публикуване.

В действащия Закон за достъп до обществена информация са създадени задължения за периодично публикуване на актуална информация, без да се посочват срокове за това.

В проекта за ЗИД на ЗДОИ в чл. 15а (Публикуване в интернет), ал. 4, е предвидено, че „информацията по чл. 15 се публикува, съответно се обновява, в срок до три работни дни от приемането на съответния акт или от създаването на съответната информация, а ако актът се обнародва - в срок до три работни дни от обнародването, освен ако в закон не е определен друг срок“.

В хода на обсъжданията ПДИ препоръча да се запишат конкретни срокове за всяка една категория, задължения и срокове за нейната достъпност в интернет и ред за архивиране, а също така прозрачност по отношение на актуалността на информацията по подобие на задължителните срокове за публикуване по закона за съдебната власт.

2.3.8. Достъпност на съдържанието на интернет страниците

Публичните институции, задължени да публикуват информация в интернет, трябва да предприемат мерки тази информация да бъде достъпна на техните интернет страници, като осигурят собствен адрес на публикуваната информация, ав-

томатично препращане към новия адрес при промяна на адреса, достъпност на адресите на публикуваната информация за интернет търсачките.

2.3.9. Равни възможности за достъп до интернет страниците

В действащия закон се предвижда възможност лицата с увреждания да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности (чл. 26, ал. 4). Задълженията на органите обаче не се отнасят до частта за активно публикуване на информация. В промените на ЗЕУ една от формулираните цели е „достъпност на електронните административни услуги, в т.ч. и за лица в неравностойно положение“⁶⁶. След като такава цел се поставя по отношение на е-услуги, т.е. на една част от работата на администрацията, то този принцип би трябвало да важи и за публикуването на информация за работата на органа на власт в интернет.

2.3.10. Подпомагаща схема за хора без технически умения

Законите за достъп до информацията гарантират равнопоставеност на заявителите.

Трябва да се има предвид, че публикуването в интернет не отменя задължението на органите да предоставят информация на хора, които нямат технически умения за работа с компютър и в интернет. Изискваните от ЗДОИ читални в публичните институции са необходимо условие, но трябва да бъдат допълнени и с правила за подпомагане на заявителите, чието място според нас е във вътрешните правила за работа по ЗДОИ.

2.4. Координиране и контрол на активната прозрачност

Изборът на информацията, която трябва да бъде публикувана в интернет, не може да се остави на решението единствено на администрацията. Този проблем се решава чрез координиране и контрол на задълженията за публикуване. Това от своя страна освен закона предполага и централизиран, специализиран орган по контрол над прилагането или ясно определяне на съществуващ държавен орган по координация и контрол.

Проектът за закон предвижда срокове за изпълнение на задълженията за публикуване - три месеца след влизането в сила на закона, и административни наказания за неизпълнение на задълженията си за публикуване по чл. 14, 15, 15а, 15б, 15в в размер от 100 до 200 лв. на юридическите лица, но не предвижда определянето на специализиран орган по контрол на прилагането.

⁶⁶ Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление (обн. ДВ, бр. 46 от 2007 г., изм. ДВ, бр. 82 от 2009 г., изм. ДВ, бр. 20 от 2013 г., доп. ДВ, бр. 40 от 2014 г.).

Граждански одит на активната прозрачност 2015 г.

Методология

В периода 23 февруари - 23 март 2015 г. беше направена оценка на 544 страници на институции в системата на изпълнителната власт, от които 18 на министерства, 28 на областни управи, 150 на териториални органи на изпълнителната власт, 70 страници на изпълнителни агенции, гържавни агенции и др., 264 на общини и 11 на независими органи на власт плюс публичноправни субекти като Националната здравноосигурителна каса и Националния осигурителен институт.

Сравнителните резултати за 2012 - 2015 г. могат да бъдат видени на http://store.aip-bg.org/surveys_bg/app1_2015.pdf и са част от този доклад като Приложение № 1.

Страниците се оценяваха на основата на 72 индикатора за всички институции и на 81 за общините. Всеки индикатор получава относително тегло в общата оценка и така се формират общият рейтинг на институциите и рейтингът на активната прозрачност на общините.

В проучването участваха 8 изследователи от екипа на ПДИ.

Индикаторите са обединени в няколко групи:

Изпълнение на задълженията по чл. 15 на Закона за достъп до обществена информация

Съдържателно тези индикатори обхващат публикации за нормативната уредба, регулираща дейността на институцията, функциите, услугите и описанието на информационните масиви, организационната структура, контактната информация, оперативната информация - административни актове, дейности, планове, стратегии, отчети за изпълнението.

Изпълнение на задълженията по чл. 15а на Закона за достъп до обществена информация

Тези задължения обхващат наличието на секция „Достъп до информация“ и нейното съдържание - разяснителен текст за правото на достъп до информация и неговото упражняване в конкретната институция: контактна информация за звеното и служителя, определени да отговарят за приемането на заявления и представянето на информация, отчети за постъпилите заявления и решенията по тях, вътрешните правила за достъп до информация - отговорно звено/ служител, процедура, вътрешен ред за публикуване на информация и отговорни звена/ служители, условия за приемане на електронни заявления, които не противоречат на закона, заплащането, място за четене на предоставяната информация на място в органа на власт; реда за достъп до публичните регистри, поддържани от съответната институция.

Изпълнение на задълженията по Закона за публичните финанси, Закона за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси (ЗУПКИ)

Съдържателно индикаторите покриват публикациите за бюджета на институцията, финансовите годишни отчети, за финансови отчети на първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, публикации на програмни бюджети и отчети по програмни дейности, списък на служителите, подали декларации по ЗУПКИ и на самите декларации, публикациите на проектобюджета и проект за финансов отчет на общините заедно с датата на общественото им обсъждане.

Изпълнение на задълженията по Закона за обществените поръчки

Индикаторите на проучването обхващат не всички задължения от последните промени на ЗОП, а основни категории: публикации на обявите за обществените поръчки, публикации на решенията за възлагане на обществените поръчки, договорите за възложени обществени поръчки и плащанията по тези договори⁶⁷.

Резултатите са публикувани в интернет страницата на ПДИ и позволяват справки по тип институции, по индикатори, по области, по институции, по начин и срокове на отговори на електронните заявления, подадени до 542 институции.

Индикаторите бяха количествено оценени според значението на информацията, която трябва да се публикува в интернет, и тази оценка формира рейтинга на активната прозрачност. Справките по рейтинга могат да се правят също по тип институции, по области, по органи на местно самоуправление. Беше направен също така и сравнителен рейтинг за три години, който показва тенденциите в активното публикуване.

Резултати

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

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

⁶⁷ http://www.aip-bg.org/surveys/2015_година/103490/

Резултатите по наблюдаваните индикатори показват увеличение на публикациите на нормативната уредба относно правомощията и отговорностите на органите на власт с 6% в сравнение с 2014 г. и изпълнението е почти 80%, като централните органи на власт, държавни агенции, изпълнителни агенции и независимите органи на власт показват почти 100% изпълнение. Запазва се тенденцията за по-слабо изпълнение в териториалните звена на органите на централната власт и общините⁶⁸.

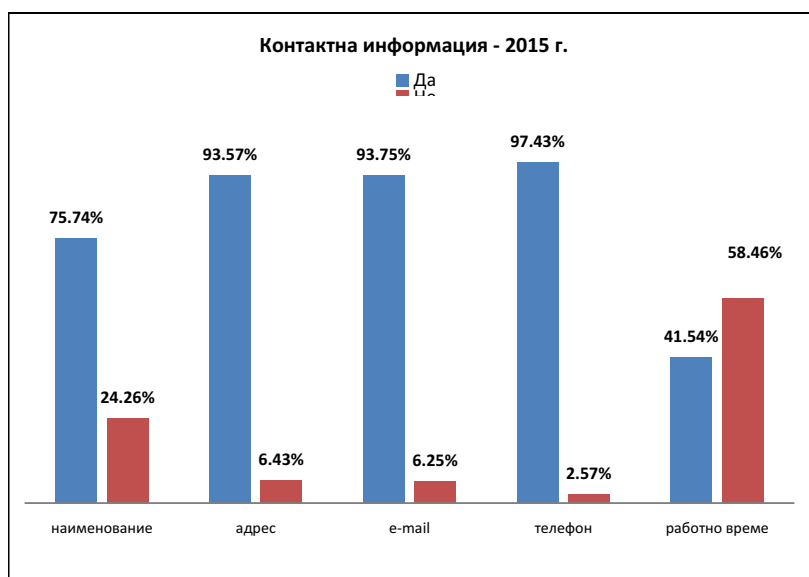
Увеличават се публикациите за функциите и тези за услугите, предоставяни от институцията, като всички централни органи и областните управи са осигурили тези публикации.

Колкото до задължението за публикуване на описание на информационните масиви и ресурси, и тази година не се наблюдава особено развитие, но се увеличават регистрите онлайн и списъците на поддържаните от институцията регистри. Очевидно задължението за „описание на информационните масиви и ресурси“ се нуждае от детайлизиране на определението и регламентация по отношение на съдържанието, форматите и актуалността на публикуваната информация.

Организационна структура и контактна информация

Най-значително е изпълнението на онлайн публикациите за организационната структура на органите на власт - над 93% за всички нива. Положително развитие е също така допълнителната информация към органограмите, публикувани в интернет страниците - имената на служителите по отдели и дирекции, техните функции и контактна информация.

Продължава да се увеличава публикуването на така наречената контактна информация - за отдела за връзки с обществеността, адреса, телефона, e-mail адреса. Това увеличение не се отнася за публикациите за работното време на институциите.



⁶⁸ Виж сравнителните графики 1 и 2.

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

Наблюдава се повишаване на публикуването на нормативни актове. Общото изпълнение за 2015 г. е 85%; за сравнение, за 2014 г. беше 81%, като най-добре е то при централните органи на власт и независимите органи на власт - 100%.

Запазва се тенденцията за увеличаване на онлайн регистрите с индивидуални административни актове.

Що се отнася до задължението за публикуване на актовете на общинските съвети, изпълнението е много високо - 93%, и само 9 от 264 общини не поддържат тези регистри.

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

Плановете и стратегиите за развитие винаги са били сред активно и добре оповестяваната информация, в сравнение с отчетите за работата на институциите. Тази тенденция се запазва и през 2015 г. - 78% от институциите публикуват програми и стратегии за развитие и 25% - своите отчети.

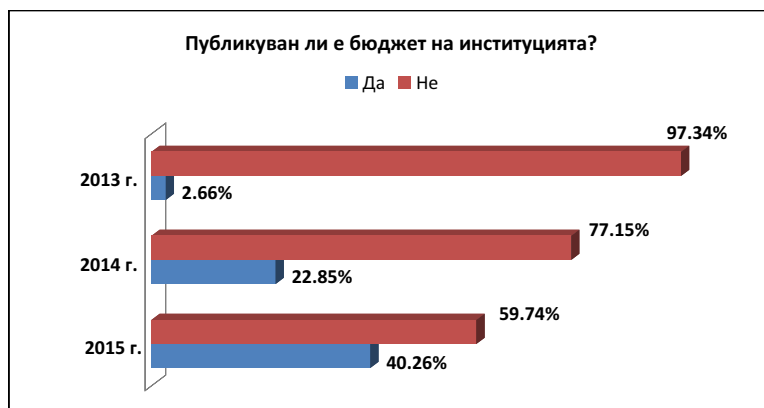
Увеличава се процентът на институциите, поддържащи секция „Проекти за нормативни актове“ от 28% през 2013 на 36% през 2014 г. и 40% през 2015 г. Друг е въпросът за пълнотата на публикуваната информация. Като правило, липсва информация, обосноваваща необходимостта от промяна на нормативния акт или приемането на нов, сроковете за обществено обсъждане и резултатите от него.

На тези условия отговаря централизираната страница „Портал обществени консултации“, поддържана от администрацията на Министерския съвет - www.strategy.bg.

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

За втора поредна година в своето проучване „Граждански одит на активната прозрачност“ ПДИ изследва в отделна секция дали органите на изпълнителната власт публикуват свои основни финансови документи, отчетите за дейността си, както и декларациите за конфликт на интереси на служителите си. По-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлектират в задължения за публикуване, наложени на институциите от Закона за публичните финанси (ЗПФ) - в сила от 1 януари 2014. При провеждане на проучването през 2015 вече бе изминала година от прилагането на новите изисквания по ЗПФ, органите бяха имали достатъчно време да съобразят практиката си със закона, така че се очакваше пълно изпълнение на задълженията. Резултатите показват, че макар да има подобрение, далеч не всички задължени държавни органи спазват закона.

Започваме от основополагащия въпрос за финансовата прозрачност.

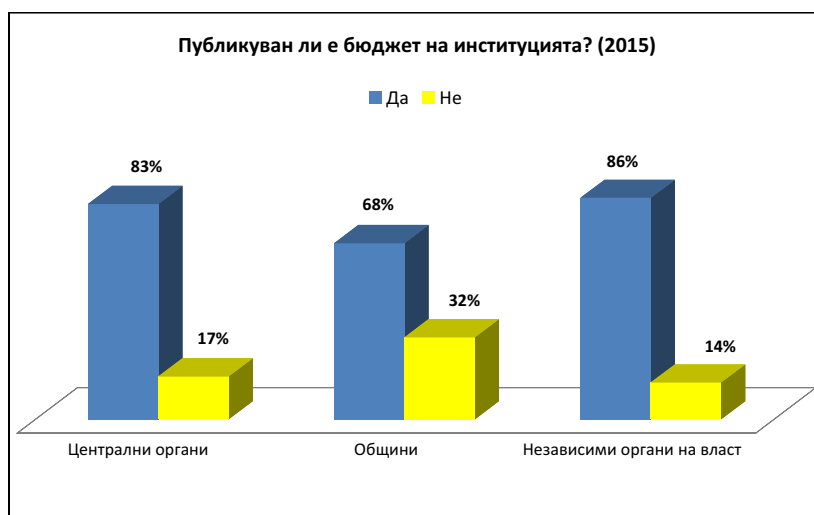
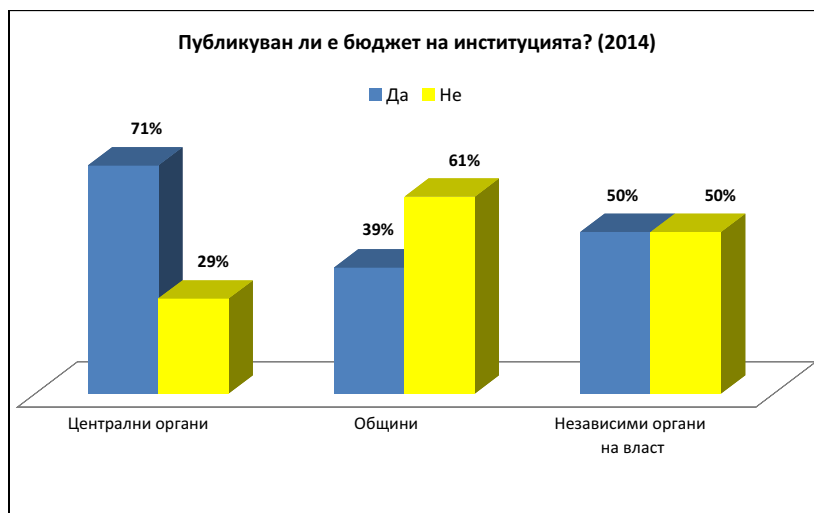


Годишния си бюджет за 2015 г. са публикували едва 40,62%, или 219 от 544 органа на власт. От една страна, над половината институции не са публикували бюджета си, от друга - има сериозен ръст спрямо резултатите от предишните изследвания на ПДИ. Какво означават конкретно тези данни?

Макар че ЗПФ (чл. 93) задължава всички бюджетни организации да публикуват бюджетите си, с това задължение се чувстват обвързани единствено първостепенните разпоредители с бюджети - министерствата, държавните агенции, общините, повечето независими органи на власт и други - общо малко над 300 органа. Второстепенните разпоредители с бюджети според ЗПФ по принцип не са длъжни да публикуват текущите и годишните си финансови отчети и други документи, които първостепенните разпоредители трябва да публикуват, но това не се отнася за годишните им бюджети. Второстепенни разпоредители с бюджети са някои институции с особена тежест като Националната агенция за приходите, Агенция „Митници“, изпълнителните агенции, областните управи, органи на министерства, областните дирекции „Земеделие“, регионалните дирекции по горите, регионалните здравни инспекции, регионалните инспекторати по образованието и т.н. Тези и почти всички други второстепенни разпоредители не са публикували бюджетите си. Обяснението вероятно се крие в това, че нито Законът за държавния бюджет за 2015, нито Постановлението за изпълнението му не конкретизират и не препращат към задължението от ЗПФ. Малкото изключение, което потвърждава „нормалността“ на положението, е изричното задължение за публикуване на бюджетите и отчетите по тях на един госта тесен сегмент второстепенни разпоредители - училищата и детските градини - по член 14 от постановлението. Те обаче не са включени в нашето проучване, така че в него **практически няма второстепенни разпоредители, публикували годишния си бюджет за 2015 г.**

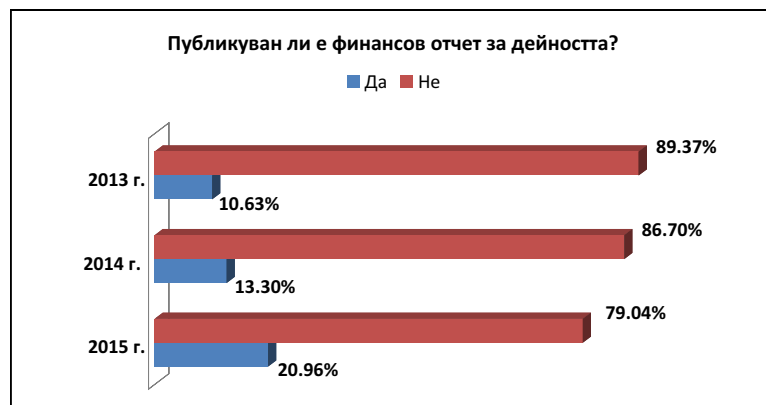
Що се отнася до **първостепенните разпоредители с бюджети** (ПРБ), когато преизчислим резултатите единствено към техния общ брой, се оказва, че **задължението е спазено в над 71% от случаите.**

Ръстът е сериозен, защото при почти непроменен общ брой на проучени институции (ПРБ) през 2014 бюджетите си са публикували едва 122, а през 2015 - 219. Сравнението в резултатите по групи органи показва, че най-голям ръст на публикувани бюджети има при общините, следвани от независимите органи на власт.



Спрямо 2014 г., през 2015 г. нови 77 общини са изпълнили задължението да публикуват годишния си бюджет, което представлява ръст от около 76%. Всъщност това увеличение, заради големия брой общини, в най-голяма степен се е отразило и на общото увеличение в измерването на публикуваните бюджети на институциите. Въпреки това все още една трета от общините не е публикувала своите бюджети.

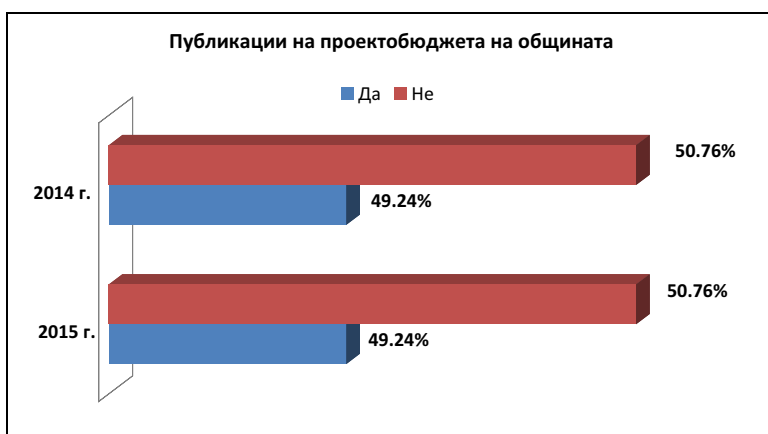
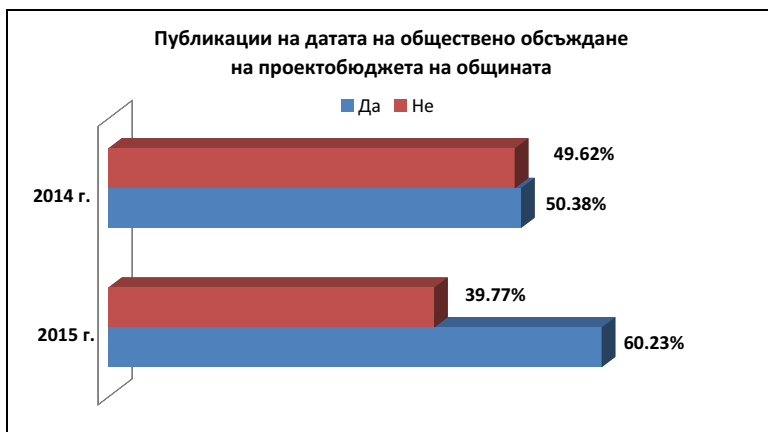
Подобен скок и подобна тенденция, макар и с по-малки размери, се наблюдават и при годишните финансови отчети. Публикувани са от 114 институции през 2015 г., спрямо едва 71 през 2014 г. Практически отново само първостепенни разпоредители са ги публикували, но по-малко като брой - ок. 37% от всички ПРБ.



Единствено първостепенните разпоредители с бюджет трябва да публикуват и ежемесечни, и тримесечни отчети за текущото изпълнение на бюджетите си. Статистиката за публикуването на ежемесечните отчети по изпълнението на бюджетите е сравнима с тази за публикуването на годишните отчети - 120, или около 39% от ПРБ са ги качили на страниците си. А за тримесечните изпълнението е още по-слабо - публикували са ги едва 76 изследвани институции, т.е. под 25% от ПРБ. Най-слабо е изпълнението при общините - съответно 36% и 19%, докато около 89% от централните органи на власт изпълняват и двете задължения за публикуване на текущи финансови отчети.

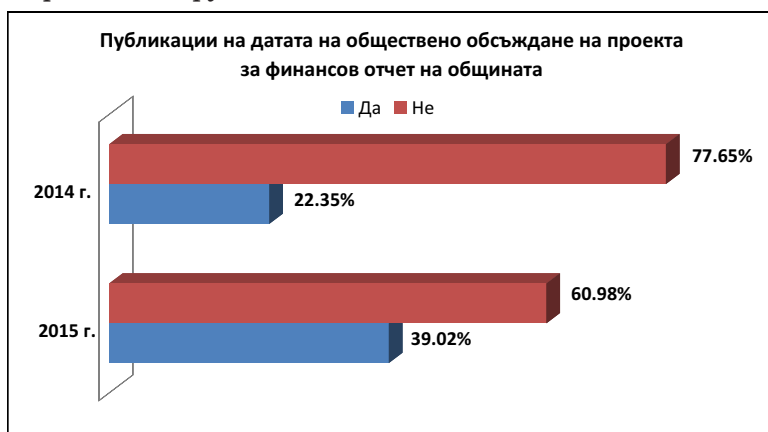
Около 25 държавни органа - Министерски съвет, министерствата и държавните агенции - са задължени по ЗПФ да водят успоредно и т.нар. програмно бюджетирание. То предполага, че разпределението на разходите трябва да бъде ориентирано спрямо политиките, за които органът създава своите бюджетни програми, и с поглед към средносрочната финансова прогноза за бюджета. 20 от 25-те органа са публикували своите бюджети в програмен формат за 2015 г., а едва 12 - годишния отчет за изпълнението на програмните си бюджети.

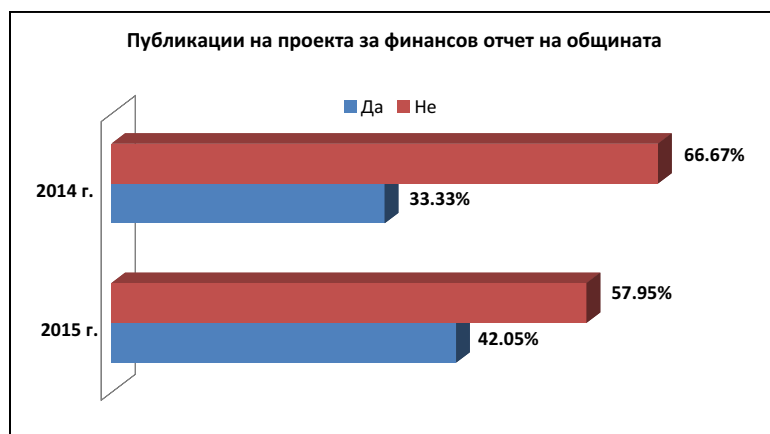
Други специфични задължения за публикуване от група органи са задълженията на общините за публикуване на съобщенията за обществените обсъждания на проектите на годишен бюджет и отчета по него. За тази фаза на подготовка на финансовите документи законът предвижда задължение за публикуване единствено на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



При изпълнението на задължението за публикуване на датата на общественото обсъждане на проектобюджета през 2015 също отбелязваме ръст спрямо миналата година. Нови 25 общини са публикували обява и са довели общия брой на изрядните до 159. За съжаление обаче, при 28 общини сме намерили само оповестената дата на общественото обсъждане, но не и проекта им на бюджет. Общо публикуваните проект на бюджет са с 1 повече, отколкото през 2014 г., т.е. 131 общини спрямо 130 от миналата година. Но това са все още по-малко от половината на българските общини.

44 нови кметски администрации са публикували датата на общественото обсъждане на проекта на годишния си финансов отчет, но общият брой на изпълнените законното изискване е все още далеч дори от половината на всички задължени - 104 публикували спрямо 160 нарушили закона.





Любопитно е, че сме намерили повече публикувани проекти на годишни финансови отчети, отколкото обяви за тяхното публично обсъждане.

Въпреки това **необяснимо ниско остава общото изпълнение** на задълженията за обявяване чрез интернет на датата на обсъжданията на проектите за най-важните финансови документи за местните администрации. **Наг 100 общини не спазват поне едно от тези законови изисквания**, а със сигурност доста от тях нарушават и двете. В същото време, като изключим новосъздадената община Сърница, която не бе проучвана, няма община в България без функционираща и редовно обновявана интернет страница.

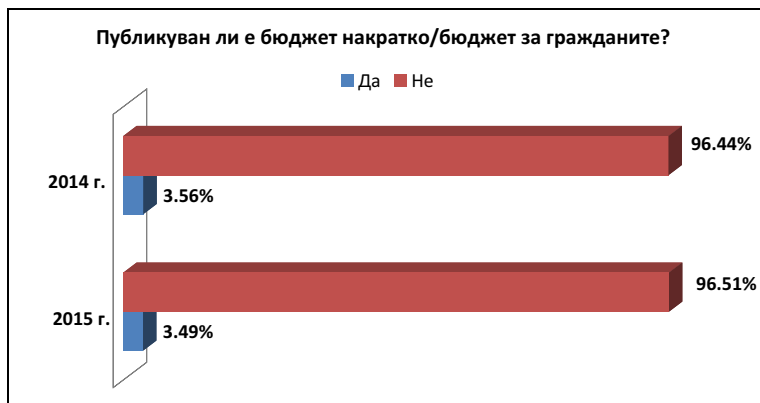
Що се отнася до публикуването в интернет на ежедневните плащания по СЕБРА⁶⁹, коюто стартираха във връзка с приоритета „бюджетна прозрачност“ в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, тези публикации се правят само от 38 институции - 17 министерства, две териториални звена, седем агенции и дванадесет независими органа на власт.

В годишното си проучване ПДИ за втора поредна година включи и един допълнителен критерий, който има за цел да популяризира сред държавните органи създаването на разбираеми обяснения за събирането и разходването на държавните, т.е. общите ни пари. Става дума за т.нар. **бюджет за гражданите**. Засега единствено министърът на финансите е задължен да съставя и редовно публикува такъв документ на човешки език за всеки държавен бюджет, който се нарича „Бюджет накратко“. Но е добре тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщят и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как трябва да бъде съставен или да изглежда подобен документ, ние често сме приемали като такъв всеки спомагателен текст или онагледяване, коюто помагат да се обясни просто бюджетът на съответната администрация. Много често това са били публикуваните презентации от обществени обсъждания на проектите за бюджет или дори

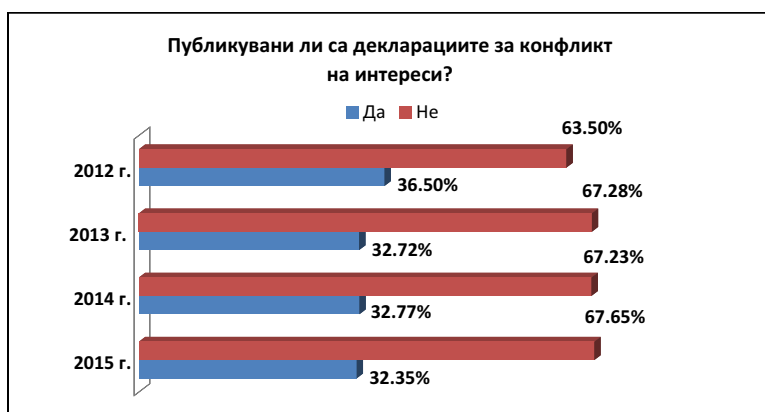
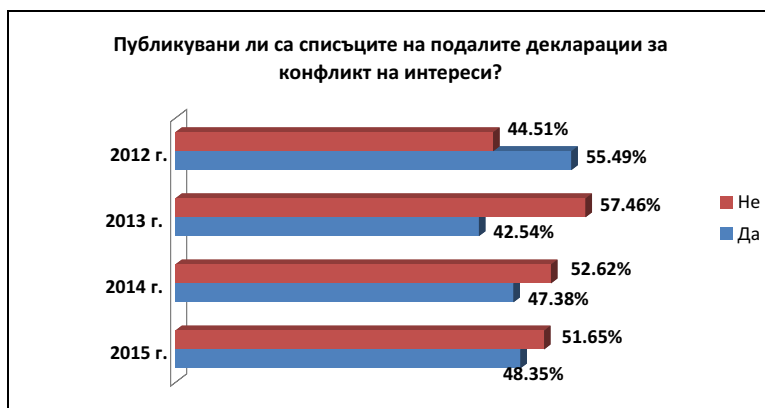
⁶⁹ Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА) е система за наблюдение на иницицираните плащания от включените в нея бюджетни организации и управление на плащанията в рамките на предварително зададени лимити.

Виж: <http://www.minfin.bg/bg/transparency>

протоколи от самите обсъждания, в които са отбелязани въпросите на гражданите и отговорите, дадени от служителите. Въпреки това случаите, в които сме намерили такива документи, са голяма рядкост - общо 19, или 3,49%. Интересно е, че в най-честия случай общински администрации са осъзнали нуждата от публикуване на по-близка до хората информация и са обнародвали подобни документи.



И тъй като една от основните задачи на бюджетната и финансовата прозрачност е да гарантират почтеността на хората, събиращи и разходващи държавните пари, ще завършим представянето с поглед към една част на проучването, която също добавя данни от различна гледна точка за интегритета на държавните органи и техните служители. Това е измерването на спазването на задължението за публикуване на информация за декларациите за конфликт на интереси. Тук изследваме, от една страна, дали са публикувани списъци с лицата, подали декларации, а от друга - дали са публикувани самите декларации.



Ясно е, че контрол от страна на гражданите може да бъде извършен единствено чрез проверка на самите декларации, но повечето институции все още публикуват само списъци на подалите. В сравнение с 2014 г. има минимално подобрение, но то не заслужава особено внимание. Органите, публикували декларации, все още са по една трета от всички, а публикуваните списъци - по половината. Законното изискване за публикуване е масово нарушавано.

В заключение, можем да обобщим, че има подобрение в бюджетната и финансовата прозрачност на държавните органи. Местните администрации като цяло отбелязват сериозен напредък, но картинката върху Картата на Бюджетната и финансовата прозрачност и интегритет на общините за 2015 остава шарена. Светъл лъч са някои малки и небогати общини като отличника на Рейтинга на активната прозрачност 2015 - Стражица, чиито администрации обаче трайно влизат усилия в подобряването на прозрачността си и постепенно надминаха и най-богатите, и традиционните лидери (виж Сравнителния рейтинг). Друг добър пример е малката група общини от Североизточна България, които са оформили своеобразно състезание по бюджетна прозрачност и отчетност - Генерал Тошево, Алфатар, Ситово, Тервел, Добрич. За съжаление, изпълнението на всички закони задължения за публикуване далеч не е пълно дори при най-добрите, а това е само минималният стандарт, определен от закона.

Публикации за обществените поръчки - Профил на купувача

С направените през 2014 г. промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП) бяха въведени нови задължения за възложителите на обществени поръчки, които се отразиха върху практиките за публикуване на тази информация. С въвеждането на чл. 22б от ЗОП възложителите на обществени поръчки трябваше да създадат секция „Профил на купувача“, която представлява обособена част от тяхната електронна страница или от друг интернет адрес, за който е осигурена публичност.

Съгласно ал. 2 на същата разпоредба в тази секция задължително се публикуват под формата на електронни документи 21 категории информация, свързана с възлаганите обществени поръчки. Така например на публикуване подлежат: решенията за откриване на процедурите и обявленията за обществени поръчки; документациите за участие в процедурите; протоколите и докладите на комисиите за провеждане на процедурите; решенията за завършване на процедурите; договорите за обществени поръчки заедно с приложенията към тях, както и информация за датата, основанието и размера на всяко плащане по договорите за обществени поръчки, и т.н. Проучването на ПДИ имаше за цел да провери по какъв начин и до каква степен законодателните изменения в активното публикуване на информацията за обществените поръчки в страната са довели до промяна в съществуващата практика.

До 2015 г. в проучването фигурираха три въпроса, свързани с обществените поръчки, които бяха изследвани в период от три години - от 2012 до 2014: има ли в интернет страницата регистър за обяви на обществени поръчки; има ли информация за възложените обществени поръчки; публикувани ли са в интернет страницата договори

на институцията. С оглед направените изменения в ЗОП към тези въпроси през 2015 г. бяха добавени още два - има ли в страницата секция "Профил на купувача" и публикувани ли са плащанията по договори за обществени поръчки. Ето защо сравнимост на резултатите от тазгодишното проучване с тези от предходните години е налице по отношение на първите три въпроса.

Резултати - статистика по години

Новото задължение за създаване в интернет страницата на секция „Профил на купувача“ е с много добро изпълнение.



Резултатите от проучването показват ръст на публикуваната от възложителите по обществени поръчки информация в сравнение с предходните години. През 2015 г. 83,64% (455) от изследваните 544 институции са публикували решенията за откриване на процедурите и обявленията за провежданите обществени поръчки. За сравнение, през 2012 г. тази информация е била налична на страниците на едва 46% от институциите - почти двойно по-малко. Същото се отнася и за публикуване на информацията за решенията за възложените обществени поръчки (напр. решенията за определяне на изпълнител, за класиране на участниците, за прекратяване на процедурата и др.), докато през 2012 - 2014 г. процентът на публикуваната информация е не по-висок от 10,22%. През 2015 г. наблюдаваме изпълнение на това законово изискване при над 56% от институциите (308 институции). Най-драстична е промяната в резултатите, касаещи достъпността на информацията за публикуваните договори по обществени поръчки. Както неведнъж сме посочвали в годишните доклади за състоянието на достъпа до информация, става въпрос за труднодостъпна информация, която институциите често отказваха при постъпило заявление и в редица случаи въпросът дали следва да се предостави копие от договор за обществена поръчка беше поставян за разглеждане и решаване от съда. Същевременно, въпреки че съществуваше задължение за изпращане на информация за публикуване в Регистъра на обществените поръчки към Агенцията за обществени поръчки, на практика там не се публикуваха в цялост самите договори, както и данни за тяхното изпълнение. Според резултатите от тазгодишното проучване изпълнение на законодателното изискване за публикуване на договорите има при 54% от институциите - в пъти повече от информацията, публикувана в

предишни години, когато едва броени институции публикуваха договорите в цялост - през 2012 г. те са 1,90%, през 2013 г. - 2,25%, а през 2014 г. - 2,81%.

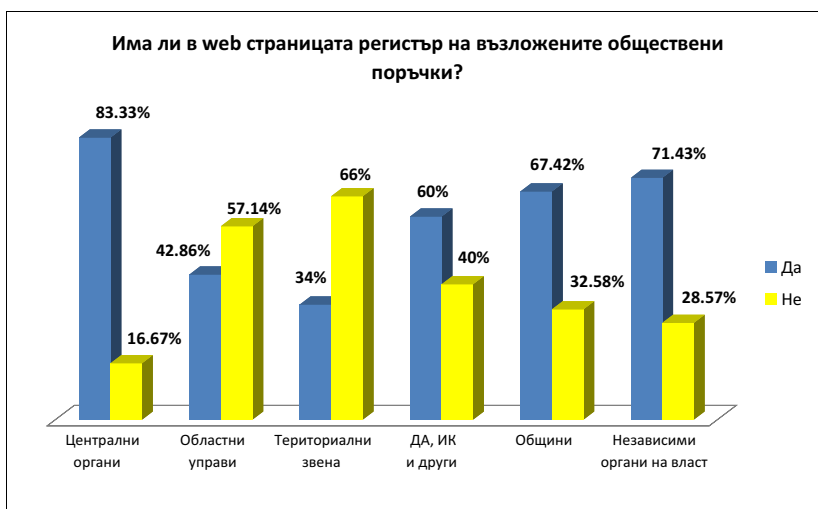


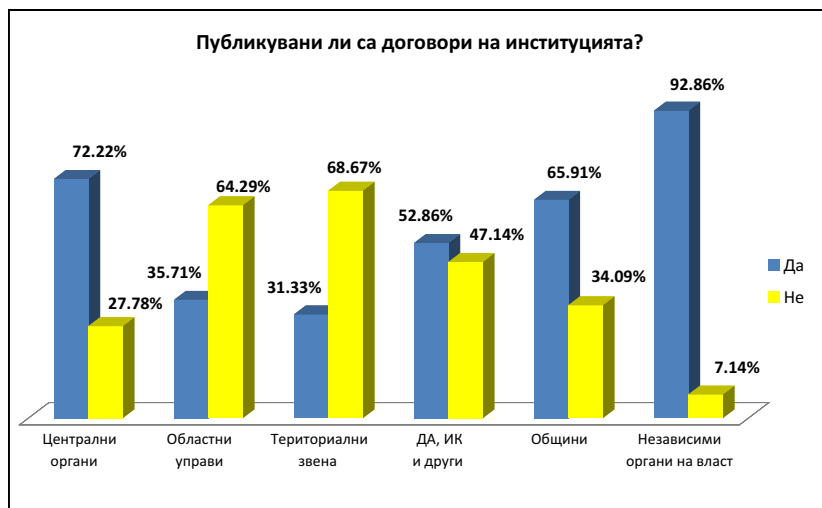
Тазгодишното проучване показва още, че най-голямо е изпълнението на законовото изискване към възложителите на обществени поръчки да създадат секция „Профил на купувача“ - 94% са създали такава. Значително по-нисък е процентът на изпълнение на задължението за публикуване на информация за направените плащания по договори за обществена поръчка - едва 29% от институциите са публикували данни за датата, основанието и размера на извършените плащания.



Резултати - статистика по институции

Колкото до изпълнението на задълженията за публикуване на информация за обществените поръчки от различните институции, оказва се, че то е най-голямо при централните органи на изпълнителната власт, висок е процентът на изпълнение и при независимите органи на власт, както и при общините.





Изводи

Налице е положително развитие в практиката по публикуване на информация за откриване на процедурата, нейното протичане, класирането на участниците, сключването на договорите и последвалите плащания по тях. Причините са комплексни: от една страна, бе създадено изрично и ясно регламентирано законодателно изискване за публикуване в интернет на няколко важни категории информация в предварително известно виртуално място - секция „Профил на купувача“; от друга страна - не бива да забравяме за съществуването на компетентен гържавен орган, който следи за изпълнението на изискванията на ЗОП - Агенцията за обществени поръчки, сред чиито правомощия е и да налага санкции при нарушения. На трето място, в административно-наказателните разпоредби на ЗОП са предвидени няколко сериозни санкции за възложителите на обществени поръчки. Съгласно разпоредбата на чл. 128в, ал. 7 от закона възложител на обществена поръчка, който наруши изискването на чл. 7з, ал. 4 (не публикува в „Профил на купувача“ решение за класиране на участниците и определяне на изпълнител на поръчката), се наказва с имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лв. или глоба от 300 до 1000 лв.

Законодателните изменения и последвалите промени в практиките на институциите по публикуване на информация за обществените поръчки са сериозна и дългочаквана крачка напред, която в дългосрочен план би следвало да доведе до ограничаване на възможностите за злоупотреби и корупционни практики. За целта обаче констатираната в тазгодишното проучване позитивна практика трябва да се превърне в трайна и неизменна характеристика на дейността на възложителите на обществени поръчки.

Секции „Достъп до информация“

Секцията „Достъп до информация“ в интернет страниците има за цел да улесни и подпомогне заявителите или търсещите информация как е организиран процесът в конкретната институция, като им посочи определения ред (вътрешни правила), включително реда за достъп до публичните регистри. В секцията трябва да са посочени звеното, отговарящо по ЗДОИ, определеният за това служител, адрес, телефон и работното време на звеното. В секциите следва да има и отчет за изпълнение на ЗДОИ.

За улесняването на достъпа до информация в институцията способстват също така задължения за публикуване, създадени според изискванията на други закони. Ето защо резултатите по два от индикаторите на оценката (публикуван ли е списък на разсекретени документи и списък на категориите „Служебна тайна“) са включени към темата „Информация за упражняването на правото на достъп до информация“.

Секция „Достъп до информация“ е създадена в 66% от проучените страници. За сравнение с 2014 г., такива секции съществуват в 55,43% от сайтовете. Институциите, които не са създали такива секции, са 186, за сравнение, през 2014 г. те бяха 238. Най-много от тях са общини - 113. Сред тях както и миналата година са три централни органа на власт - Министерски съвет, Министерството на земеделието и храните и най-странното - Министерството на правосъдието, което според Закона за достъп до обществена информация би трябвало да е административно-наказващ орган по чл. 43. Към датата на приключване на доклада (6.05.2015 г.) в страницата на Министерството на правосъдието в секция „Регистри“, подсекция „Централен регистър на особените залози“, се появява заглавие „Достъп до обществена информация“, където е публикуван документ „Ред и условия за достъп до обществена информация“. Текстът на този документ представлява всъщност „Вътрешни правила за предоставяне на достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от Централния регистър на особените залози“. Очевидно нашият изследовател правилно е преценил, че характерното за една част от цялото не може да бъде характеристика на цялото, и е отбелязал, че секция „Достъп до информация“ в страницата на Министерството на правосъдието липсва.

Съдържанието на секциите „Достъп до информация“ отговаря на изискванията на закона само при 7% от органите на власт, поддържащи такива секции, т.е. 25 институции. Това са Министерството на отбраната и Министерството на образованието, пет областни управи - Благоевград, Враца, Разград, Смолян и Търговище, Агенция „Държавна финансова инспекция“, Изпълнителната агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“, Изпълнителната агенция по околна среда, Регионалната инспекция по околна среда и водите - Благоевград, Регионалният инспекторат по образованието - Благоевград, три регионални здравни инспекции - Кюстендил, Силистра и Търговище, Сметната палата и Патентното ведомство, както и общините Добрич, Златоград, Кочериново, Криводол, Момчилград, Разград, Чelopeч, Ябланица.

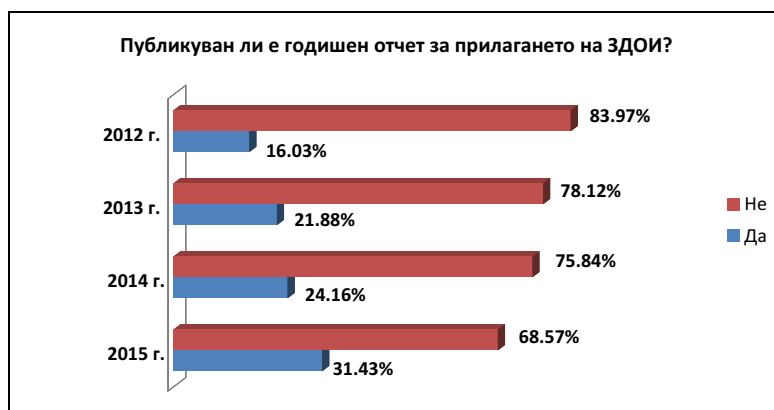
За разлика от неясната формулировка на чл. 15, т. 3 „Описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация“, изискванията към съдържанието на секция „Достъп до информация“ са пределно ясно формулирани в закона, а именно в чл. 15а, ал. 2. Фактът, че години наред това задължение не се изпълнява, говори за нещо друго. Нежелание да се изпълнява задължение, чието неизпълнение не води до санкции и не се контролира от никого освен от гражданите, които посещават страницата, а те са правно безсилни.

Няма особено развитие и по отношение на вътрешните правила за достъп до информация. При липсата на контрол за тези публикации, макар техният брой да се увеличава, изпълнението е далеч от 100%.



Задължението за описание на реда за достъп до публичните регистри в секция „Достъп до информация“ продължава да не се изпълнява. Едва 7%, т.е. 38 от 544 институции, са публикували описание на този рег.

Продължава да е слабо изпълнението на публикациите на отчетите по ЗДОИ, макар тези отчети да се изпращат към Дирекция „Държавна администрация“ за подготовка на годишния доклад „Състоянието на администрацията“. През 2015 г. тези отчети са публикувани от 171 институции от проучваните 544.

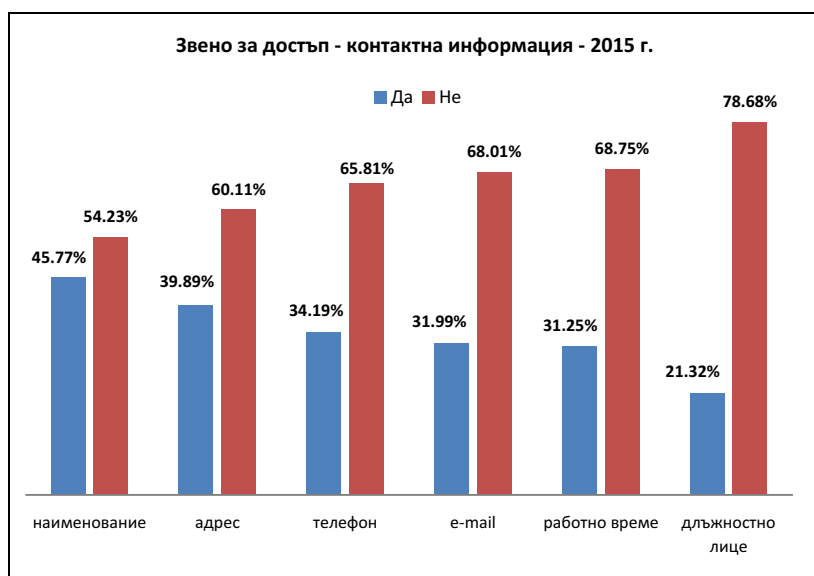


Що се отнася до прозрачността на процеса на декласификация на документи, предвиден по § 9 от ПЗР от ЗЗКИ, която обуславя достъпа до тези документи по реда на ЗДОИ, изпълнението е плачевно за последните четири години.



По отношение на списъка на категориите информация, класифицирани като служебна тайна, 14% от институциите са направили това на своите интернет страници.

Що се отнася до контактната информация за звеното, което отговаря за приемането на заявления за достъп, публикуването ѝ също е много под 100%.



Изводи

Резултатите от гражданския одит от 2015 година още веднъж илюстрират необходимостта от ново правно регулиране на активното публикуване в интернет. Предложенията на ПДИ подробно са обосновани в „Концепция за изменения в законодателството за достъп до обществена информация“ (Концепцията)⁷⁰. Част от тези предложения са залегнали в законопроекта за изменение и допълнение на закона за достъп до обществена информация, други - не.

Остава основното и най-важно предложение от Концепцията - създаването на специализиран, централизиран и независим орган за задаване на стандартите, координиране и надзор на прилагането на Закона за достъп до обществена информация. Такъв орган не е предвиден в проекта за ЗИД на ЗДОИ.

Няколко са функциите на такъв орган, който би улеснил изпълнението на задълженията не само по ЗДОИ, но и по други закони, свързани с активното публикуване на информация в интернет страниците:

- Преглед на схемите за публикуване на информация;
- Изработване на стандартите за активно публикуване;
- Обучения за администрацията по отношение на активното публикуване;
- Мониторинг на активното публикуване;
- Налагане на наказания при неизпълнение на законови задължения;
- Законодателна инициатива при констатиранни проблеми, свързани с активното публикуване.

Най-важната роля на подобен орган, както смятат и някои от информационните комисари по света, е ролята на лидер в областта на прозрачността и свободата на информацията, ролята на утвърждаващ стандартите в тази област.

Сега, когато промените в Закона за достъп до информация предполагат създаването на централизирана платформа за подадените заявления и предоставената информация по тях, администрациите ще се нуждаят от консултации и подкрепа. В доклада на Австралийския информационен комисар за 2013 - 2014 г. е отделено специално място на ролята на офиса на информационния комисар в подпомагането на администрациите за поддържане на т.нар. Регистър на получената информация чрез заявления за достъп до информация (FOI disclosure log), поддържан от всеки задължен по закона орган на власт. Именно офисът на информационния комисар подпомага администрациите в преценката коя информация би могла да бъде публикувана по разумни причини, при общата забрана за публикуване на лични данни.

Дискусиите по платформата в България бяха съсредоточени по-скоро на технически проблеми и на автоматизма на публикуването. Държави с по-старо законодателство и практики в областта на свободата на информацията и защитата на личните данни се съсредоточават върху съдържателната страна на публикуването и човешкото решение при налагане на ограниченията.⁷¹

⁷⁰ http://www.aip-bg.org/news/Концепция_за_изменения_в_законодателството_за_достъп_до_инфо/20150112009037/

⁷¹ Виж доклада, стр. 120-121, на <http://www.oaic.gov.au/advanced-search?layout=default&searchword=Annual%20Report%202013-2014>

3. ПРАВНА ПОМОЩ - 2014 г.

СТАТИСТИКА

Предоставянето на правна помощ продължава да е сред приоритетните дейности за ПДИ. През 2014 г. в някои от постъпилите случаи Програма Достъп до Информация оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория случаи правна помощ бе оказана след отказ за предоставяне на информация. (Виж: „Справка от базата данни на ПДИ“ - случаи на отказ на информация.)

Съществена част от правната помощ, оказвана от юридическия екип на ПДИ, е и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявители, потърсили помощта на организацията.

Брой и вид на постъпилите случаи:

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари - декември 2014 г., са 391⁷². От тях 8 случая са постъпили чрез координаторите на ПДИ в страната. В останалите случаи търсещите информация са поускали помощта ни директно в офиса, по e-mail или телефон.

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

- преобладаващата част от тях отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - 326;
- следващата група случаи са свързани с нарушения на правото на защита на личните данни - 47;
- по-рядко сме консултирали случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - 10;
- свобода на изразяване - 8, и др.

Кой най-често търси информация

Практиката на ПДИ показва, че най-често информация по реда на ЗДОИ се търси от граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2014 г. най-много консултации са предоставени на граждани, потърсили правната помощ на екипа на ПДИ - в 214 случая. В 77 случая са ни потърсили журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии, а 56 са постъпили от неправителствени организации. В 28 случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията, а в 13 - от представители на бизнеса.

⁷² Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е двойно по-голям - 923, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от 1 консултации.

От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към централните органи на изпълнителната власт - 132, и към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) - 109 случая.

По-рядко консултациите касаят търсене на информация от публичноправни органи и организации - в 26 случая, териториалните органи на изпълнителната власт - 21, органите на съдебната власт - 35, независимите органи на власт - 18, и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани 18 случая на предоставена правна помощ, без да е въведен отговорник по случая - това са случаи, в които екипът ни е бил потърсен за обща консултация по закона или е бил поставен въпрос за това как се развива едно съдебно дело, в какви срокове и др.

(Виж: „Справка от базата данни на ПДИ“.)

Най-чести основания за отказ

През 2014 г. остава голям броят на мълчаливите откази - 28. От отказите по същество преобладават основанията, свързани със засягане интересите на трето лице - 22, и лични данни - 12. Позоваване на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е налице в 7 от постъпилите случаи, а на търговска тайна - в 1.

Конкретни примери от практиката на ПДИ през 2014 г.

Характерни особености на случаите

Както всяка година, в тази част на доклада ще бъдат представени някои от по-интересните и характерни случаи, постъпили за консултация или правен коментар в ПДИ. Конкретните примери от нашата практика са илюстрация на това как ЗДОИ ефективно се използва от граждани, журналисти и НПО в случаи на обществена реакция на актуални събития, провеждане на кампании, журналистически разследвания или при решаването на всекидневни проблеми.

Като че ли се превърна в традиция в докладите за състоянието на достъпа до информация да отбелязваме годините според знаковите събития в обществения живот, което в голяма степен показва как търсенето на информация от гържавните институции следва случващото се в страната. Докато 2013 отбелязахме като година на протестите, 2014 беше годината на банковата криза. В началото на лятото фалира четвъртата по големина банка у нас, което доведе до силна обществена реакция. Офисите на банката бяха затворени, а парите на вложителите - блокирани. Месеци наред темата беше в централните новинарски емисии, а представители на компетентните гържавни институции не спираха да дават обяснения за случващото се. Паралелно с това граждани - неформални сдружения на вложители в банката, и журналисти започнаха да подават заявления за достъп до обществена информация до различни гържавни органи, разчитайки, че ЗДОИ е единственият инструмент, чрез който е възможно да се получи достоверна информация в подобна ситуация.

Както е видно от настоящата част на годишния доклад за състоянието на достъпа до информация, на практика всички събития, вълнували обществения живот и дебат през 2014 г., са съпътствани от вълна заявления за достъп до обществена информация, отправени до ангажираните със съответния казус институции. Граждани, журналисти и НПО поставят въпроси, свързани с дефицита на прозрачност при разследването на всеки конкретен казус, с процесите на вземане на решения от компетентните органи при разрешаването на конкретния проблем.

Годината, която отмина, беше и година на поредни предсрочни парламентарни избори. Благодарение на засиления граждански контрол от страна на ангажираните с процесите на наблюдение на изборния процес неправителствени организации отбелязваме положителни развития от гледна точка на прозрачността на подготовката на самите избори. Голяма част от медиите публикуваха своевременно тарифите и договорите с участниците в предизборната кампания, а СЕМ оповести списъка на медиите, които не направиха това. Централната избирателна комисия продължи да публикува в интернет протоколите от своите заседания и за втори път предприе специални мерки за защита на личните данни на избирателите, като предостави възможност на гражданите да извършат проверка дали личните им данни не са включени в списъците на поддръжниците на съответните партии при регистрацията им за изборите.

Извън знаковите обществени дискусии традиционно се запазва интересът към търсене на достъп до информация в няколко области: търсене на информация, свързана с разходване на публични средства - начини на избор на изпълнители по обществени поръчки, сключване на договори, определяне на цени за извършване на различни дейности и др.; предотвратяване или разкриване на корупция и нередности; както и относно процеса на вземане на решения и отчетността на институциите. От постъпилите случаи е видно, че остава труднодостъпна информацията за сигнали и резултатите от направените проверки по тях, както и за резултатите от провеждани конкурси - най-често за заемане на държавна служба.

Част от казусите за търсене на достъп до обществена информация, представени в този раздел на годишния доклад, намериха своето продължение в съда, а тяхното развитие в съдебната фаза може да бъде проследено в частта „Съдебни дела“.

Търсене на информация по актуални обществени събития

Банкова тайна за банковата криза

Темата за фалита на Корпоративна търговска банка (КТБ) беше една от водещите през 2014 г. Само седмици след като Международният валутен фонд обяви българската банкова система за „стабилна и ликвидна, с достатъчно буфери за необслужваните заеми и значителен капитал“⁷³ се оказа, че това не е точно така по отношение на една от големите банки в страната. В медиите се появи

⁷³ Из официалното становище, изготвено от ръководителя на мисията на МВФ, посетила страната ни в периода 6 - 11 юни 2014 г.

съобщения за рисковете, свързани с Корпоративна търговска банка, и как тя е била източвана чрез кредити към близки на управителя на банката фирми. Впоследствие банката беше поставена под надзора на БНБ, след като вложителите масово започнаха да теглят депозитите си от нея. Кризата с КТБ постави множество въпроси за водената от БНБ банкова политика, както и за конкретните механизми на контрол върху извършваната банкова дейност. По темата бяха подадени заявления както от граждани, така и от журналисти. В един от тези случаи Бранимир Морфов подаде заявление до управителя на Българска народна банка, с което поиска информацията относно банковия надзор, извършван от БНБ във връзка с фалита на КТБ. Конкретната информация, която беше поискана, се отнасяше до наличието на писмена преценка на БНБ относно одобрението за придобиване от КТБ на „Креди Агрикол България“ ЕАД (впоследствие преименувана на Търговска банка „Виктория“). С решение на подуправителя на БНБ предоставянето на исканата информация беше отказано с мотив, че същата представлява професионална тайна по смисъла на Закона за кредитните институции. От БНБ не посочиха в решението си как точно разгласяването на търсената информация би увредило защитения интерес, не беше направена и преценка на надделяващия обществен интерес, особено наложителна в момент, в който проблемите около КТБ бяха сред водещите новини в медийното пространство, както и в социалния, икономическия и политическия живот в страната. Към настоящия момент отказът се обжалва в съда.

След като с писмено известие ръководството на Корпоративна търговска банка уведомява БНБ за изчерпване на ликвидността и преустановяване на разплащанията, както и на всички видове банкови операции, Управителният съвет на БНБ взема решение за поставяне на Корпоративна търговска банка под специален надзор. От този момент правата на акционерите са отнети и са назначени квестори. По този повод журналистката от в. „Труд“ Цветелина Йорданова поиска от БНБ да ѝ предоставят съдържанието на докладите на квесторите и на одитните доклади (подготвени от „Делойт одит“ ООД, „Ърнст и Янг“ ООД и „АФА“ ООД) за състоянието на Корпоративна търговска банка и „Креди Агрикол България“, изготвени след поставянето на кредитните институции под специален надзор. И в този случай от БНБ отказаха да предоставят информацията, посочвайки в решението си, че информацията не е обществена, тъй като не е създадена от БНБ и е свързана с дейността на трети лица - банки, които не са задължени субекти по ЗДОИ. Като допълнителни мотиви за отказа бяха посочени наличие на „банкова тайна“ и „професионална тайна“.

Вложителите в КТБ също направиха опити да получат информацията относно предприетите от сръжавата мерки за разрешаване на възникналата ситуация с банката. В един от случаите към ПДИ се обърна Радка Петрова, клиент на банката и координатор на неформално гражданско сдружение, представляващо нейните вложители. След поставяне на банката под особен надзор гражданите поискаха от БНБ да им предостави информацията за размера на възнаграденията на одиторите. В отговор получиха отказ, основан на защитата на личните данни.

Представените случаи са малка част от исканията на информация, касаеща банковата криза, получени и консултирани от екипа ни през изминалата година. За съжаление, оказва се, че въпреки повишения интерес по темата и нуждата от прозрачност по отношение на банковия надзор, осъществяван от БНБ, получаването на ясни и категорични отговори е затруднено, а банковата тайна очевидно тежи повече от обществения интерес, поне засега.

Търсене на информация относно изграждането на газопровода „Южен поток“

Темата за изграждането на газопровода „Южен поток“ - международен проект за транспорт на природен газ от Русия до Италия и Централна Европа, преминаващ през България, присъства в общественото пространство през последните няколко години. През този период неколккратно отбелязахме нежеланието на институциите да информират обществото за вземаните от тях решения по този важен за страната ни въпрос. В периода 2011 - 2014 г. бяха получени множество откази да се предостави конкретна информация по проекта по заявления на граждани, журналисти и политически формации. В крайна сметка, благодарение на оказания обществен натиск и водените дела срещу отказите, през есента на 2014 г. служебният кабинет публикува в интернет голяма част от документите, касаещи изграждането на проекта.

Сред постъпилите случаи за консултации относно търсене на информация по темата се откроява случаят на сдружение „Национален съюз ЕДИНСТВО“, фактите по който са следните. Още в началото на февруари 2011 г. Българският енергиен холдинг (БЕХ) избра изпълнител на прединвестиционното проучване за българския участък от проекта. Изпълнителят следваше да проучи техническата, правната, екологичната, финансовата и икономическата осъществимост на българския участък от газопровода „Южен поток“ с оглед обезпечаването доставките на природен газ за Централна и Южна Европа. През август 2013 г. Висшият експертен екологичен съвет към Министерството на околната среда и водите (МОСВ) одобри участъка, през който ще премине газопроводът, а официално строителството започна през есента на същата година. По този повод - публичното обявяване и старт от българска страна на изграждането на проекта „Южен поток“, от сдружение „Национален съюз ЕДИНСТВО“, поискаха по Закона за достъп до обществена информация от Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ) документите, свързани с проекта: споразумения, договори, стенограми от заседания, протоколи от срещи, меморандуми и други, касаещи проекта, неговото изпълнение и финансиране на територията на РБ. Тогавашият министър на икономиката отговори, че такива документи в министерството изобщо не се съхраняват. Отказът на министерството беше обжалван в съда, като делото бе водено и с правната помощ на ПДИ. В рамките на делото стана ясно, че твърдяното от министерството в отказа не отговаря на действителността. Съдът задължи главния секретар на министерството да представи по делото списък на „всички документи относно реализацията на проекта „Южен поток“, включително копия и преписи, съхранявани в целия документален масив на министерството“. От предста-

вената разпечатка за всички документи, които са били регистрирани и съдържат думите „Южен поток“, стана виден огромният брой документи, свързани с проекта, които съхранява МИЕ. Именно вследствие на воденото съдебно дело беше осветлена сериозна част от информацията по изграждане на газопровода „Южен поток“. От предоставения опис по делото например стана ясно, че създаденото дружество „Южен поток Транспорт“ прави предложения за законодателни изменения в Закона за енергетиката във връзка с проекта „Морски газопровод - Южен поток“. В резултат на това беше внесен сигнал в прокуратурата, а в началото на септември 2014 г. МИЕ направи обществено достъпна преобладаващата част от документите по проекта, като ги публикува на интернет страницата си. В края на 2014 г. стана ясно намерението на Русия да прекрати изграждането на проекта „Южен поток“ през България и същият да бъде реализиран през територията на Турция, като проектът ще има ново, различно наименование.

Казусът НГДЕК

Този пример за търсене на информация по актуални обществени събития е и илюстрация за търсене на информация, необходима за кампанията на активна гражданска група, защитаваща обществена кауза. Историята, започнала през 2013 година, получи окончателна развръзка в началото на 2015, а по време на цялата 2014 година беше във фокуса на обществения дебат. Националната гимназия за гребни езици и култури (НГДЕК) е специализирана гимназия, която предоставя класическо хуманитарно образование. През 2013 година Министерството на културата (МК), принципал на гимназията, започва ремонт на сградата на училището. Ремонтът е финансиран със средства по програма на ЕС, а размерът на финансирането е над 2 млн. лева. След окончателното му приключване обаче МК решава, че въпреки извършения ремонт ще предостави за ползване на училището друга сграда, която - макар и неремонтирана и в лошо състояние - се намира в центъра на града, за разлика от току-що ремонтираното училище, което е с адрес - краен квартал на София. Това решение предизвика силна обществена реакция на преподаватели, бивши и настоящи ученици на гимназията, а така също и на обществеността. Две граждански групи заеха противоположни позиции в дебата - къде да се помещава НГДЕК: в ремонтираната сграда в крайния квартал на града или в остарялата неремонтирана сграда в центъра на града. Конкретните въпроси, които се поставиха в обществената дискусия, са: Рационално ли е изхарчването на 2 млн. лева за ремонт на сграда, която в крайна сметка няма да бъде използвана за нуждите на гимназията? Какви са мотивите на решението за предоставяне на гимназията на сграда в лошо състояние, за която трябва да бъдат похарчени нови средства за ремонт? Какво е техническото състояние на двете сгради? Какви са оценките на компетентните органи от гледна точка на здравословна и безопасна среда на двете сгради?

През 2013 година групата преподаватели и ученици на НГДЕК, защитаваща връщането на гимназията в ремонтираната сграда, подава над 30 заявления за достъп до обществена информация, отправени до различни държавни институции, като целта на заявленията е да се получи информация, доказваща качеството на направи-

ния ремонт и ефективността на изпълнението на проекта. Основните институции, до които са отправяни заявления за достъп до информация, са:

- **Министерство на културата** - подадени са заявления за достъп до информация, с които се искат копия от различни документи, свързани с извършения ремонт на сградата на НГДЕК, документи, свързани с провеждани в МК обществени обсъждания по казуса, становища, експертни оценки и др. Достъпът до информация от тази институция е труден, голяма част от информацията е отказана, като например протокол от проведено обществено обсъждане в МК. Отказът е обжалван, а успешното развитие на случая в съдебната му фаза може да се прочете в частта „Съдебни дела“ на настоящия доклад.
- **Районна здравна инспекция (РЗИ) - София-град** - подадени са заявления за достъп до информация, с които се искат копия от документи, съдържащи констатациите на РЗИ относно безопасността на ремонтираната училищна сграда, и по-конкретно нивата на съдържание на азбест в стените. Получената информация показва, че сградата е безопасна и годна за ползване, а откритото съдържание на азбест е под допустимите нива. С разкриването на тази информация се прекратяват спекулациите относно това, че сградата е опасна и учебен процес в нея не би могъл да бъде извършван.
- **Столична община** - подадени са заявления за достъп до информация, с които се иска предоставянето на информация, свързана със собствеността на двете училищни сгради, както и копия от техническия паспорт на ремонтираната сграда.
- **Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)** - подадени са заявления за достъп до информация, с които се искат копия от цялата кореспонденция на МРРБ с МК, която касае случая с проекта за ремонт на НГДЕК. От министерството предоставиха пълен достъп до поисканата информация, която разкрива как е бил осъществяван извършеният ремонт и какви са оценките на извършените дейности.

Благодарение на получената информация по реда на ЗДОИ група преподаватели и ученици успяха да аргументират позициите си в обществените дискусии.

Взрив в цех за боеприпаси в Горни Лом

През есента на 2014 година взрив в цеха за утилизация на боеприпаси на предприятието „Видекс“ АД, завод „Миджур“, с. Горни Лом, отне живота на 12 души. Инцидентът повдигна въпроси, свързани с безопасността на извършваните дейности по утилизация на стари боеприпаси, за контрола на държавните органи върху тази дейност и за процедурите по издаване на разрешителни.

Темата за безопасността на дейностите по утилизация е поставена на общественото внимание за първи път през 2009 г., когато гражданинът Петър Пенчев, зам.-председател на Национално сдружение „Екогласност“, подава заявления за достъп до информация до МОСВ и Междуведомствения съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната към Министерския съвет. Още тогава, с помощта на ЗДОИ, Петър Пенчев получава ключови документи, като например копие от разрешение за трансфер на оръжия, издано на фирма „Видекс“ АД за внос на противопехотни мини, копие от договор на гружеството за утилизация на боеприпаси и гр. Отново по реда на ЗДОИ, МОСВ предоставя и разрешителното за извършване на утилизация на „Видекс“ АД. Въпреки направеното искане МОСВ не предоставя оценки за въздействието върху околната среда, заедно с резултати от дейностите (ако те вече се извършват) по унищожаването на гръцки мини в България, в т.ч. за извършен мониторинг на околната среда. С помощта на получените документи още през 2009 година Пенчев препоръчва писмено отговорните институции за опасността за здравето на хората и околната среда, която съществува при вноса и утилизацията на стари боеприпаси, и не получава отговор на сигналите си, а през 2014 година действително се стигна до трагичен инцидент.

Веднага след взрива в Горни Лом Петър Пенчев отново подава заявления за достъп до информация до същите институции, с които иска да му бъдат предоставени различни документи, свидетелстващи за вноса на 1 568 159 противопехотни мини с цел тяхната утилизация, както и информация, от която е видна цената за заплащане на унищожаването - 0,32 евро за една мина. Информацията е предоставена, а с получените документи Петър Пенчев подава сигнал до прокуратурата на РБ за извършени злоупотреби и нарушения на правилата за безопасност.

Информация за разходване на публични средства

През изминалата година интересът към темата „Разходване на публични средства“ надхвърли обичайния интерес, проявяван от граждани, журналисти и НПО. В качеството си на търсещи достъп до информация се оказаха няколко местни администрации. Случаят беше провокиран от разпределението на средствата по публичната инвестиционна програма на правителството „Растеж и развитие на регионите“, според което някои общини получиха финансиране, а други не. Как се случи самото разпределение на около половин милиард лева, остана неясно за обществото. Ето защо още в началото на 2014 г. Община Габрово поиска достъп до протоколите на комисията за оценка на проектите по публичната инвестиционна програма на правителството „Растеж и развитие на регионите“. В официално писмо до тогавашния министър на финансите в качеството му на Председател на Междуведомствения съвет за оценяване, приоритизиране и подбор на проектни и про-

грамни предложения за изпълнение на целите на ПИП „Растеж и развитие на регионите“ кметът на Община Габрово поиска да получи копия от следните документи:

- Протоколите от работата на Междуведомствения съвет за оценяване, приоритизиране и подбор на проектни и програмни предложения за изпълнение на целите на програмата;
- Методиката, разработена по критериите, разписани в ПМС №4/16.01.2014 г., по която са оценявани проектните предложения;
- Детайлните оценки на всички получени проектни предложения - по критерии, както и обща получена оценка.

По-късно през годината кметовете на три групи общини - Козлодуй, Бяла Слатина и Оряхово - оспориха по съдебен ред две министерски постановления, с които всъщност са разпределени средствата по програмата. Сред основанията за оспорването е именно липсата на прозрачност и достъп до информация до методиката на разпределяне на средствата. Тази битка за прозрачност беше изгубена и достъп до информация не беше получен.

Гражданско наблюдение и оценка на конкретни сфери на управлението

През изминалата 2014 година отбелязваме случаи на „кампанийно търсене на информация“. Това са случаи, в които най-често неправителствени организации изпращат еднотипни заявления до различни институции с цел наблюдение и граждански контрол на определени административни практики. Ще посочим два примера за илюстрация.

Първият от тях е на международна благотворителна организация, работеща в сферата на защита на животните - Фондация „Четири лапи“. Организацията работи активно за намаляването на броя на безстопанствените животни по хуманен път чрез прилагане на разпоредбите на Закона за защита на животните (ЗЗЖ). През 2014 година организацията си поставя за цел да направи оценка за състоянието на популациите на бездомни животни във всички общини, както и за изпълнението на задълженията на местните администрации в тази област по ЗЗЖ. Ето защо организацията изпрати еднотипни заявления за достъп до обществена информация до всички общински администрации, с които поиска информация за това има ли приета програма за овладяване на популацията на безстопанствените животни от общинския съвет по смисъла на чл. 40, ал. 1 от ЗЗЖ, както и справка по години за извършените дейности от съответната община по тази програма. В отговор на заявленията, въпреки наличието на откази - изрични и мълчаливи, е получен голям обем от информация, която позволи на организацията да извърши желаната оценка и да отправя препоръки към новата национална програма за овладяването на популациите на бездомни животни.

Вторият подобен случай е на екологичната неправителствената организация Фондация „Блулинк“, която планира изготвянето на пълна картина и оценка на граж-

ганското участие в работата на централната и местната изпълнителна власт. За тази цел организацията изпраща еднотипни заявления за достъп до обществена информация, отправени до всички централни органи на изпълнителната власт и местни органи на самоуправление, с които иска предоставянето на информация за броя на гражданските обществени съвети, работещи към съответната администрация, както и нормативното основание, на което тези съвети работят.

Подобни цели погавания на заявления за достъп до обществена информация с цел установяване на определено състояние на конкретна сфера на управление добиват все по-голяма популярност в дейността на различни НПО и се използват за подпомагане на работата на организациите.

Търсене на информация от обществения сектор за повторно използване

С изменения на Закона за достъп до обществена информация през 2007 г. в българското законодателство беше въведена европейската Директива 2003/98/ЕС относно повторно използване на информацията в обществения сектор. Това беше направено чрез въвеждане в ЗДОИ на нова глава, уреждаща достъпа до тази информация. Въпреки че през изминалите седем години случаите, в които сме търсени за консултации по искания по реда на тази глава, бяха рядкост, през 2014 г. отбелязваме повишен интерес към този вид информация. С помощта на ПДИ беше заведено и първото дело срещу отказ да се предостави информация за повторно използване. Заявлението по случая беше подадено през април 2014 г. до Народното събрание, като с него бе поискано копие на технически носител в отворен формат на цялата структурирана база данни, използвана от интернет страницата на Народното събрание, с изключение на защитените от законодателството данни. В искането си Петко Циков от неправителствената организация „Общество.бг“ посочи, че желае да получи информацията с цел създаване на нов продукт, насочен към подобряване на гражданската информираност за дейността на Народното събрание. Според заявителя посредством подходящо визуализиране на дейността на парламента ще се улесни включването на гражданите в политическия процес. Тъй като в законоустановения срок председателят на Народното събрание не се произнесе по подаденото заявление, отказът беше обжалван в съда. С решение⁷⁴ на Административен съд - София-град, мълчаливият отказ беше отменен, като съдът посочи, че председателят на Народното събрание е бил длъжен изрично да се произнесе по заявлението в законоустановения срок, което той не е направил, поради което му върна преписката за изрично произнасяне.

В друг случай отново беше отказана информация за повторно използване, този път от Националната агенция за приходите, по заявление на Божидар Божанов от Фондация „Общество.бг“, отправено по електронен път. С него той поиска предоставяне в отворен формат на списък на имената и адресите (и/или географските координати) на бензиностанциите в страната, които са свързани с НАП. Целта на искането беше информацията да бъде използвана за сайт, в който се събира инфор-

⁷⁴ Решение № 7832/15.12.2014 г. на Административен съд - София-град.

мация за всички бензиностанции на територията на България и предлаганите от тях горива. Първоначално от НАП изрично поискаха заявлението да бъде погнисано с електронен погнис - изискване, което, въпреки че е в противоречие с разпоредбите на ЗДОИ, от години е част от практиката на агенцията по предоставяне на информация по електронен път. Впоследствие информацията беше отказана с мотив, че същата би могла да представлява търговска тайна на лицата, осъществяващи търговска дейност чрез бензиностанции, поради което е необходимо да бъде отправено запитване до всяко едно от тях дали с предоставянето на данните ще бъде нарушена такава. Същевременно в отговора на НАП се посочваше, че това е обективно невъзможно поради големия брой лица, до които следва да бъде отправено посоченото запитване. В допълнение, информацията беше отказана и на основание, че е необходимо влагане на усилия и ресурс, излизащи извън рамките на обичайната операция по предоставянето на достъп до наличната в агенцията информация (чл. 41а, ал. 2 от ЗДОИ).

Пример за успешно упражняване на правото на достъп до информация за повторно използване е дейността на „WWF-Дунавско-Карпатска програма - България“ по създаване на единна платформа на реките в България, която да подпомогне опазването и възстановяването на речните екосистеми. Чрез подаване на десетки заявления по реда на ЗДОИ организацията успя да събере пълната база данни на всички реки в България с информация за тяхното екологично състояние. Заявленията бяха отправени до басейновите дирекции в страната, регионалните инспекции по околна среда, изпълнителната агенция по околна среда, както и до Държавната агенция за устойчиво енергийно развитие. Събраната информация беше анализирана, преработена и подготвена за повторно използване чрез създаване на интернет базирана ГИС платформа за реките с отворен обществен достъп (<http://gis.wwf.bg/rivers/>). Платформата предоставя възможност на всички граждани да получат детайлна онлайн информация за местоположението, състоянието, ползването и заплахите за всяка една река в България, могат да бъдат правени справки за всички съществуващи и одобрени МВЕЦ, както и за техните технически характеристики. Платформата с базата данни за реките беше открита за обществено ползване през август 2014 г. и има за цел да предостави възможност на гражданското общество да участва по-активно в опазването на реките в България.

Журналистически разследвания по теми от обществен интерес

Консултираните от екипа на ПДИ случаи на журналисти показват, че използването на закона в журналистическата работа е особено ефективно, когато целта на търсене на информация е разследване на непрозрачни практики на институциите; когато са налице сериозни съмнения за злоупотреба с власт или е нужно да се осветли тема от обществен интерес. Невинаги журналистическите разследвания по ЗДОИ дават ясни отговори, не е задължително също така да променят съществуващите практики, понякога по-важното е, че поставят „неудобни“ въпроси и ги правят обществено достояние.

С помощта на ЗДОИ беше спряно строителството на завод за хлор в Горна Оряховица

В един от случаите на търсене на информация благодарение на разследване на журналистката Здравка Маслянкова от в. „Янтра ДНЕС“ - Велико Търново, направено с помощта на Закона за достъп до обществена информация, беше спряно изграждането на завод за хлор в Горна Оряховица. Новината за строителството на завода доведе до ескалация на напрежението в града, своевременно беше формирано протестно движение „Антихлор“ и беше изпратена петиция до отговорните институции, а протестната подписка събра подкрепата на над 3000 граждани.

Фирмата инвеститор планираше да направи производствена база за огромно количество течен хлор - близо 15 000 тона годишно, като съгласно Закона за опазване на околната среда това прави предприятието с висок рисков потенциал. Опасното производство трябваше да бъде разположено на по-малко от километър от две училища, болницата и жилищни квартали в града.

Документите, получени по ЗДОИ, показаха, че години наред гужеството е осъществявало дейност в собствената си складова база за химикали в Горна Оряховица с множество нарушения на действащото законодателство. Оказа се, че базата е работила незаконно, без да е била въвеждана в експлоатация и въпреки проверките на региа институции.

В резултат на разследването и публикуваната информация за разкритите нередности на страниците на в. „Янтра ДНЕС“, както и благодарение на активните граждански действия срещу строителството на завода, в края на 2014 г. фирмата инвеститор оттегли инвестиционното си намерение.

Публикация за инцидент на жп линия в Ловеч повдигна за пореден път въпроса за безопасността на прелезите

С помощта на ЗДОИ журналистът Цветан Тодоров от в. „Народен глас“ - Ловеч, успя да събере, анализира и публикува информация за състоянието на железопътните прелези на територията на Ловешка област. Журналистическият му интерес по темата беше провокиран от съдебно дело за инцидент с човек с увреждане, който при опит да пресече жп линията на неподгържан от БДЖ прелез закъсва със скутера си на батерии малко преди преминаването на влака. В последния момент той успява да отскочи от линията, но влакът разбива возилото му. Вследствие на инцидента човекът останал обездвижен повече от година, тъй като не можел да се придвижва без скутера си, поради което потърсил правата си пред съда за нанесени материални и нематериални вреди.

По този повод журналистът решава да поиска официална информация за състоянието на прелезите в Ловешка област чрез заявления по ЗДОИ, отправени до компетентните институции - Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ и Национална компания „Железопътна инфраструктура“. От отговора става ясно, че за последните три години инцидентите в областта са общо 11, както и че това не е действителната бройка, т.е. официалната информация не е пълна. От всички

прелези в областта (31) само осем са снабдени с автоматични системи с трифаров светофар с мигаща светлина, като междувременно не са закривани прелези, и т.н. С предоставената информация беше изяснена част от неясните въпроси, свързани с тази тема, но за гържавните институции работата тепърва предстои, тъй като в техните правомощия е да вземат мерки за превенция на инциденти. Все още десетки хора, живеещи в близост до жп линията в Ловеч (а и не само там), са принудени да я пресичат на нерегламентирани прелези на свой риск.

Градски истории

Устройството на градската среда, проектирането на плановете за градско развитие, строителството на обществени сгради, паркове, детски площадки и облагородяването на знакови градски места са теми, традиционно чувствителни за граждани, журналисти и неправителствени организации, работещи в тази област. Доказателство за този висок интерес са и немалкото случаи в тази област, постъпили за правна помощ и консултация в ПДИ. Като примери за подобно търсене ще посочим заявленията за достъп до информация на неправителствената организация „Асоциация на парковете в България“, с които се искаха документи, свързани с Подробните устройствени планове на град Царево, а получената информация свидетелстваше за многобройни съмнителни промени на предназначението на земи на територията на общината. На територията на град София организациите „Група Град“, „Граждани за зелена София“, както и отделни граждани и през 2014 година търсиха информация за градоустройствените планове, ремонта на централната част на града и различни знакови места в София като „Лъвов мост“, бул. „Витоша“ и др. В този доклад отбелязваме и заключението ни от годишното ни проучване на интернет страниците на институциите - твърде малко са все още общините, които публикуват общите си устройствени планове в интернет, макар това да им е вменено като задължение от Закона за устройство на територията.

Един от интересните случаи на търсене на информация за градската среда, които бяха консултирани от екипа ни, онагледява как получена информация по реда на ЗДОИ подпомогна журналистическо разследване, разкрило разхищаване на публични средства.

Случаят е на журналиста Спас Спасов - кореспондент на в. „Дневник“ за град Варна. През 2014 година Спасов разследва разходването на средства от страна на Община Варна по повод участието на града в конкурса за Европейска столица на културата през 2019 година. Проучвайки това как са били изхарчени половин милион лева общински средства за промотирането на града като участник в конкурса, Спасов подава заявления за достъп до информация, с които иска предоставянето на протоколи от заседанията на общински комисии, протоколи от заседания на общинския съвет на град Варна, както и пълен отчет за разходите на общината, направени по проекта „Варна 2019“. След предоставяне на исканата информация Спасов публикува своето разследване в две части: „Тайният план Б на Варна“ и „Колко струва загубата на Варна в конкурса за Столица на културата 2019“. Получените документи разкриват интересни факти, като например начина, по който са вземани решени-

ята в общинските комисии и общинския съвет, размера на отделните разходи, както и любопитния факт, че за една рисунка на асфалт са били платени 7000 лева хонорар на автора. Всички получени документи по ЗДОИ Спасов публикува в своя интернет блог⁷⁵.

В друг случай, свързан с темата, група граждани на Велико Търново поискаха от общината да предостави информация, касаеща реконструкцията на жилищна сграда, част от групов паметник на културата „Историческо селище Велико Търново“, намираща се в старата част на града. Със заявлението си те поискаха достъп до строителните книжа относно проекта за преустройство на сградата, и по-конкретно - виза за проучване и проектиране, разрешение за строеж (преустройство); одобрен архитектурен проект (в част архитектурна и конструктивна), както и документ, удостоверяващ одобрението на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН). Повод за подаване на заявлението станаха строителните дейности по обекта, в очевиден разрез с изискванията за изграждане и ремонт на сгради, обявени за паметници на културата. Това породило съмнения за тяхното извършване без необходимите за целта разрешения и одобрения от компетентните институции. В отговор на подаденото заявление кметът на Велико Търново отказа информация по всички точки с мотива, че исканите документи са част от административни преписки и като такива не представляват обществена информация, а документи по административното обслужване на граждани и юридически лица, т.е. информация, изключена от приложното поле на ЗДОИ по смисъла на чл. 8, т. 1 от закона. В решението за отказ беше посочено също, че доколкото заявителите нямат качеството на заинтересовани лица по смисъла на Закона за устройство на територията, те нямат право на достъп до поисканата информация. Информацията беше отказана и на основание „лични данни на трети лица“ и „исканите документи не представляват носители на обществена информация“. Впоследствие делото срещу отказа беше спечелено на две съдебни инстанции - пред Административен съд - Велико Търново, и Върховен административен съд. В решенията си съдът прие, че приложимият ред за достъп до поисканата информация е този по ЗДОИ, а не както се твърди в решението - по ЗУТ, както и че исканата информация дава възможност да се повишат прозрачността и отчетността на Община Велико Търново в една чувствителна за обществото дейност - запазването на архитектурното културно наследство и изграждане на облика на града, т.е. налице е надделяващ обществен интерес. (Повече за воденото дело може да прочетете в „Съдебни дела“.) В крайна сметка, благодарение на воденото дело и решеното от съда, се стигна и до решение на кмета на Велико Търново, с което беше предоставен достъп до исканата информация.

Защита на личните данни

Няколко са по-важните моменти, които следва да отбележим в областта на правото на гражданите на защита на личните данни за изминалата година.

На първо място трябва да споменем образуването на конституционно дело № 8 за 2014 година по искане на Омбудсмана на РБ. След публикуването на решението на

⁷⁵ <http://spasspasov.com/?p=1621#more-1621>

съда на ЕС за невалидността на Директива 2006/24/ЕО Омбудсманът на РБ отправя искане до Конституционния съд на РБ за установяване на противоконституционност на разпоредбите от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), свързани със съхранението и достъпа до трафични данни, генерирани при осъществяването на електронни комуникации. Според Омбудсмана оспорените разпоредби са приети с изменение на ЗЕС, с което се цели именно въвеждане на въпросната директива. Съгласно закона доставчиците на обществени електронни съобщителни мрежи или услуги се задължават да съхраняват всички данни, създадени или обработени в процеса на тяхната дейност, отнасящи се до трафика на съобщенията. Целта на съхраняването на данните е разкриване и разследване на престъпления, а срокът на съхранението е определен в закона.

По делото пред КС бяха конституирани като страни редица държавни органи, както и неправителствени организации, сред които и Програма Достъп до Информация. В началото на юли 2014 г. Програма Достъп до Информация изпрати официално становище, с което подкрепи искането на Омбудсмана и подробно обоснова позицията, че атакуваните текстове от ЗЕС не съдържат необходимите гаранции за правата на гражданите по отношение на тайното наблюдение и способстват за неоправдана намеса в личната им сфера. С Решение № 2 от 12 март 2015 г. КС обяви за противоконституционни всички атакувани текстове от ЗЕС. В решението си конституционните съдии отбелязаха, че генерираните и запазени данни за определения със закона период съдържат пълната информация за това кой, кога, с кого, как, с кое устройство и откъде е комуникирал. От своя страна тази информация дава възможност за изключително детайлно и пълно профилиране на наблюдаваните хора, включително и по чувствителни критерии. В решението си съдиите посочват още, че при транспонирането на европейската директива българският законодател е разширил недопустимо приложното ѝ поле както по отношение на целите, за които трафичните данни се съхраняват, така и по отношение на кръга субекти, които имат достъп до тези данни. Един от основните проблеми в атакуваните разпоредби е свързан с несъразмерно дългия срок за запазване на данните - 12 месеца, както и с обстоятелството, че в една от хипотезите този срок може да бъде удължен с 6 месеца, без какъвто и да е контрол от страна на независим орган или съд.

На следващо място е важно да се спомене и публикуваното официално становище на Комисията за защита на личните данни относно видеозаснемането в контекста на защитата на личните данни. Становището има задължителен характер за всички администратори на лични данни, които поддържат регистър видеонаблюдение. В становището си Комисията приема, че за да бъде допустимо обработването на лични данни чрез използване на системи за видеонаблюдение, във всеки конкретен случай е необходима преценка на баланса на интереси на администратора и на заснеманите и записвани субекти. Компетентните държавни органи имат право да извършват видеонаблюдение с цел опазване на националната сигурност и обществения ред, но тази възможност следва да се регламентира така, че да се избегне възможността за злоупотреба със събраните данни. Винаги когато се предприемат действия за обработване на данни, събирани чрез системи за видеонаблуде-

ние, следва да се извършива конкретна преценка за пропорционалност на целите, за които се събират тези данни, и дали тези цели не могат да се постигнат по друг начин.

През изминалата 2014 г. към правния екип на ПДИ бяха поставени 47 казуса, в които гражданите считат нарушени правата им на защита на личните данни. Като важен за отбелязване от гледна точка на правилния баланс между правото на достъп до информация и защита на личните данни ще представим случая на Георги Сербезов, срещу когото бяха подадени няколко жалби до КЗЛД. Инж. Сербезов е и активист в дейността по достъпа до обществена информация - от години сам води и печели съдебни дела срещу откази на администрацията да му предостави информация. Именно тази му дейност е показала колко важно е познаването на съдебната практика, но в същото време дори признатият като най-добър в съдебната система сайт на ВАС не е достатъчно удобен за ползване от гражданите. Затова и Георги Сербезов създава специализиран сайт, който прави лесно търсенето във вече публикуваните решения и определения на ВАС конкретно и единствено по дела, водени по ЗДОИ. През 2014 година срещу инж. Сербезов в качеството му на администратор на въпросния сайт бяха подадени две жалби, в които се твърди, че е налице неправомерно обработване на лични данни, тъй като в сайта излизат имената на жалбоподателите в качеството им на страни по дела за достъп до обществена информация. Жалбоподателите не отричат, че действително първоначалното публикуване на трите им имена е направено на официалната страница на ВАС, но според тях сайтът на Георги Сербезов прави достъпни техните имена чрез търсене в търсачката Google. Ето защо жалбоподателите искат от КЗЛД да бъде преустановено твърдяното от тях нарушение. Впоследствие комисията отхвърли и двете жалби като неоснователни и след извършването на баланс между двете права - защита на личните данни на страните в публичния съдебен процес и правото на гражданите на бърз и лесен достъп до съдебната практика, отсъди в полза на второто.

Сред по-често срещаните случаи, в които гражданите са се обръщали за консултации в сферата на личните данни, отбелязани в базата данни на ПДИ, са следните:

- случаи, в които гражданите търсят съвет при неправомерно обработване на техни лични данни от страна на политически партии чрез включването на имената и гр. данни на гражданите в списъците на поддръжниците на съответните партии при регистрацията им за изборите;
- продължават случаите, в които гражданите се обръщат към ПДИ за съвет при неправомерно обработване на техни данни от колекторски фирми;
- случаи, в които се търси достъп до лични данни на деца от Държавната агенция за закрила на детето. Основно става дума за случаи на разделени семейства, в които единият родител сезира агенцията с молба за извършване на проверка на отглеждането на детето от другия родител, а впоследствие търси достъп до информация за резултатите от проверката.

4. СЪДЕБНИ ДЕЛА

СТАТИСТИКА

Правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на достъп до информация. През 2014 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо 71 жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (45 - по случаи на граждани, 9 - на НПО, 17 - на журналисти).

През 2014 г. правният екип на ПДИ е изготвил 47 жалби. Първоинстанционни жалби - 38 (Върховен административен съд - 4, Административен съд - София-град - 16, Административен съд - София-област - 1, административни съдилища в страната - 16, Комисия за защита на личните данни - 1); касационни жалби - 7, и частни жалби - 2.

От изготвените 38 първоинстанционни жалби 29 са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация, а тези срещу мълчалив отказ са 9.

През 2014 г. в 68 случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ е изготвил 24 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода бяха постановени 83 съдебни решения и определения по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - 38, Административен съд - София-град - 30, Административен съд - София-област - 1, административни съдилища в страната - 14). В 72 случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация, а в 11 случая - в полза на администрацията.

Задължени субекти

С решение⁷⁶ от 22 януари 2014 г. АССГ отмени отказ на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ (ИАЖА) да предостави на Асоциация „Приятел на железопътния транспорт“ годишните доклади на агенцията по контрола на обществената услуга - превоз на пътници с железопътен транспорт, както и информация за извършените от агенцията проверки в качеството ѝ на национален орган за контрол по прилагането на Регламент 1371/2007. Отказът на ИАЖА бе с мотив, че информацията засяга трето лице („БДЖ - Пътнически превози“ ЕАД) и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. Съдът прие, 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 бе потвърдено от ВАС с решение⁷⁷ от 29 октомври 2014 г. Според върховните съдии първоинстанционният съд правилно е приел, че третото лице - БДЖ, е

⁷⁶ Решение № 396/22.01.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав, по а.г. № 7938/2013 г.

⁷⁷ Решение № 12826/29.10.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.г. № 3456/2014 г.

загължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, тъй като за 2013 г. държавната железница е получила субсидия за осъществяване на обществената услуга - превоз на пътници с железопътен транспорт. Съответно исканата информация е обществена по своя характер и по силата на чл. 31, ал. 5 от закона съгласието на БДЖ не е необходимо.

С решение⁷⁸ от 19 февруари 2014 г. АССГ отмени отказ на общинско гружество „Топлофикация София“ ЕАД да предостави на гражданката Ася Антонова договора, сключен между гружеството и фирма за дялово разпределение на топлинна енергия в етажната собственост на адреса на заявителката. Съдът посочи, че „Топлофикация София“ ЕАД е загължен субект в качеството си на публичноправна организация, тъй като независимо от търговския си характер гружеството е създадено за задоволяване на обществени интереси и едноличен собственик на капитала му е общината.

С решение⁷⁹ от 12 май 2014 г. АССГ обяви за нищожен отказ на председателя на Комисията за финансов надзор (КФН) да предостави достъп до анализите на Комисията на нормативната база, свързана с финансовия надзор в страната. Съдебният състав посочи, че според Наредба 45/2012 г. за достъп до съхраняваните от КФН документи решения за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация се вземат от комисията по предложение на председателя. Това означава, че в тези случаи Комисията като колективен орган си е запазила правото да взема решения дали да предостави, или не достъп до обществената информация и не е изпълномощила председателя за това.

С определение⁸⁰ от 3 юни 2014 г. ВАС обяви Българския лекарски съюз (БЛС) за загължен субект по ЗДОИ в качеството му на публичноправен субект и отмени определение на АССГ за прекратяване на делото, който бе приел, че БЛС не е загължен субект и не дължи произнасяне по заявления. В мотивите си магистратите посочиха, че БЛС следва да бъде разглеждан като публичноправен субект, защото учредяването му, съществуването му, устройството, организацията и дейността му са регламентирани със закон - Закон за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина (ЗСОЛДМ), и с нормативни актове са му възложени функции, които имат публичноправен характер.

Понятието „обществена информация“

С решение⁸¹ от 8 май 2014 г. ВАС потвърди решение на Административен съд - Велико Търново (АСВТ), за отмяна на отказ на ректора на Великотърновския университет (ВТУ) да предостави информация, свързана с участието на университета в проекта „Съвместен мониторинг на риска при извънредни ситуации в трансграничния регион на река Дунав“. Отказът на ректора бе с мотив, че исканата информация не е обществена, тъй като не е свързана с обществения живот в

⁷⁸ Решение № 921/19.02.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав, по а.г. № 1785/2013 г.

⁷⁹ Решение № 3114/12.05.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав, по а.г. № 36/2014 г.

⁸⁰ Определение № 7441/03.06.2014 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 6447/2014 г.

⁸¹ Решение № 6040/08.05.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 16854/2013 г.

страната. В мотивите си съдебният състав посочи, че информацията попада в категорията на обществената информация, доколкото същата е генерирана и съхранявана от задължен по ЗДОИ субект във връзка с проектната му дейност, финансирана от Европейския съюз (ЕС), което обуславя връзката ѝ с обществения живот в Република България, а и не само, тъй като подобна дейност въобще попада в обсега на интереса и обществения живот на ЕС.

С решение⁸² от 26 юни 2014 г. Старозагорският административен съд (СЗАС) отмени отказ на кмета на Община Стара Загора да предостави достъп до пълния текст на проектната идея, с която гр. Стара Загора участва в инициативата „Предизвикателство за кметове“ на Фондация „Блумбърг Филантропи“. В отказа на кмета бе посочено, че пълният текст на проектната идея е на етап оценяване от Фондация „Блумбърг Филантропи“ и след приключване на оценяването и при спечелване на проекта същата ще придобие публичност. В тази връзка кметът бе направил извод, че към момента на подаване на заявлението исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и не може да бъде предоставена. В мотивите си съдът посочи, че по смисъла на ЗДОИ обществена информация представляват всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължен субект. В контекста на тази дефиниция исканата информация е обществена. Пълният текст на проектната идея се съдържа в заявлението за кандидатстване, подадено от кмета на Стара Загора в качеството му на орган на изпълнителната власт. Тази информация представлява служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

С решение⁸³ от 29 май 2014 г. Административен съд - Велико Търново (АСВТ), отмени отказ на кмета на Община Велико Търново да предостави достъп до информация за картирането на растителността и геоложките проучвания в поземлен имот, в който общината е одобрила проект за строеж. Отказът на кмета бе с мотив, че исканата информация не попада в приложното поле на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като Законът за устройство на територията (ЗУТ) предвижда специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация и тя може да бъде предоставяна само на заинтересовани лица по смисъла на ЗУТ. Съдът прие, че ЗДОИ е приложим по отношение на информация, която е свързана с одобряване на инвестиционен проект и издаване на разрешение за строеж от страна на общинската администрация. В мотивите си съдебният състав отбеляза, че ЗДОИ и ЗУТ не се намират в съотношение на общ и специален закон. Именно фактът, че жалбоподателят не е заинтересовано лице по ЗУТ, обосновава правото му да търси информация по реда на ЗДОИ.

⁸² Решение № 116/26.06.2014 г. на СЗАС, III състав, по а.г. № 158/2014 г.

⁸³ Решение № 233/29.05.2014 г. на АСВТ, IV състав, по а.г. № 8/2014 г.

Надделяващ обществен интерес и защита на лични данни

С решение⁸⁴ от 4 март 2014 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерството на финансите (МФ) да предостави на Марта Младенова (Дарик радио) информация за допълнителните възнаграждения на служителите в министерството и подчинените му структури. Поисканата със заявлението информация според съда е от надделяващ обществен интерес с оглед предизвикания в обществото сериозен дебат по темата с бонусите на гържавни служители и съществуващото съмнение за действителното положение. В решението си ВАС посочи, че тази информация дава възможност на гражданите да си съставят мнение относно начина на функциониране и отчетността на гържавни органи чрез разходване на бюджетни средства, както и за моралния облик на висши гържавни чиновници във връзка с истинността на техни изявления относно получени или неполучени допълнителни възнаграждения в централни органи на гържавната власт във време на финансова криза в страната.

С решение⁸⁵ от 6 март 2014 г. АССГ отмени отказ на Столична община (СО) да предостави на гражданина Иван Петров достъп до дневника за положения от служители на общината извънреден труд през 2012 г. Отказът на СО бе с мотив, че исканата информация представлява лични данни на лицата, положили извънреден труд, и същата не може да бъде предоставена без тяхното съгласие. Съдът прие, че информацията за положения допълнителен труд по трудово правоотношение, и то в полза на Столична община, не представлява лична информация или лични данни на служителите. Отделно съдът посочва, че е налице надделяващ обществен интерес, тъй като предоставянето на тази информация ще доведе до повишаване на прозрачността и отчетността на СО. Решението на АССГ бе потвърдено от ВАС с решение⁸⁶ от 4 декември 2014 г.

С решение⁸⁷ от 11 март 2014 г. Великотърновски административен съд (ВТАС) отмени отказ на кмета на Община Велико Търново да предостави на група граждани информация за реконструкцията на жилищна сграда, част от групов паметник на културата. Отказът бе с мотив, че исканата информация съдържа лични данни на трети лица (собствениците на въпросната сграда). Съдът посочва, че липсата на съгласие на третото лице не е основание за отказ - в такъв случай органът е задължен да предостави частичен достъп до поисканата информация, което общината не е направила. В заключение, съдът счита, че би могло да се приеме и наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията с оглед съществуващата практика на Община Велико Търново да одобрява строителни книжа в разрез с обществения интерес и без съобразяване с изискванията за опазване на архитектурното наследство.

⁸⁴ Решение № 3033/04.03.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 11847/2013 г.

⁸⁵ Решение № 1378/06.03.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав, по а.г. № 11068/2013 г.

⁸⁶ Решение № 14638/04.12.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 5081/2014 г.

⁸⁷ Решение № 101/11.03.2014 г. на ВТАС, VIII състав, по а.г. № 45/2014 г.

С решение⁸⁸ от 24 март 2014 г. АССГ отмени отказ на Върховна касационна прокуратура (ВКП) да предостави на Доротея Дачкова (в. „Сега“) списък на всички съдебни и прокурорски помощници, който да съдържа имената им, звеното на съдебната власт, в което работят, датата и основанието за назначаването им. Отказът на ВКП бе на основание защита на личните данни. Съдебният състав прие, че исканата информация не попада в обхвата на понятието „лични данни“, тъй като информацията 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 общественото да си съставят мнение за дейността на Прокуратурата на РБ, включително по отношение спазването на законите изисквания за назначаване на служители. Решението на АССГ бе потвърдено от ВАС с решение⁸⁹ от 8 декември 2014 г.

С решение⁹⁰ от 30 юни 2014 г. ВАС отмени решение на първата съдебна инстанция, както и отказ на министъра на културата да предостави копие на аудиозаписа от проведена на 4 април 2013 г. среща на ръководството на Министерството на културата (МК) с протестиращите учители от Националната гимназия за древни езици и култури "Константин Кирил Философ" (НГДЕК). Отказът на министъра бе с мотив, че аудиозаписът може да съдържа лични данни, поради което не може да бъде предоставен без съгласие на третите засегнати лица. Съдебният състав прие, че позоваването на защита на личните данни от страна на министъра е неправилно, тъй като не са представени доказателства за засягане интересите на трети лица, от което може да се приеме, че органът хипотетично е предположил, че може да се засегнат интересите на трети лица. Магистратите посочиха, че в случая е налице и надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като проблемите на НГДЕК са придобили и медийна известност както по повод на участието на директора в телевизионно предаване, така и поради това, че министърът на културата е обявил в медиите за провеждането на тази среща, за да се изслушат различни позиции и да се вземе обективно решение по отношение на бъдещето на гимназията. Следователно надделяващият обществен интерес произтича от необходимостта гражданите да следят начина на управление и регулиране на отношенията в НГДЕК, която е в ресора на МК.

Лични данни - Публични фигури

С определение⁹¹ от 15 януари 2014 г. АССГ отмени отказ на МВР да предостави на Юлиан Цанков (OFFNews) информация за това има ли депутатът Волен Сигеров разрешително за огнестрелно оръжие и кога е издадено, както и кое лечебно заведение му е издало необходимото медицинско свидетелство. Отказът бе с мотив, че тази информация не е обществена, не е свързана с работата на МВР и представлява лични данни на депутата. Според съда поисканата със заявлението информация е обществена. Разрешителното за оръжие е акт на съответния орган от система-

⁸⁸ Решение № 1860/24.03.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав, по а.г. № 11585/2013 г.

⁸⁹ Решение № 14701/08.12.2014 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 6440/2014 г.

⁹⁰ Решение № 9079/30.06.2014 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия, по а.г. № 4913/2014 г.

⁹¹ Определение № 216/15.01.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав, по а.г. № 8306/2013 г.

та на МВР при осъществяване на правомощията му по Закона за оръжията и боеприпасите. Нещо повече, според съда в случая е налице надделяващ обществен интерес, тъй като получаването на информацията би повишило прозрачността и отчетността не само на министерството, но и на самия народен представител.

С решение⁹² от 18 март 2014 г. АССГ отмени отказ на Висшия съдебен съвет (ВСС) да предостави на Доротея Дачкова (в. „Сега“) информация за работата на депутата Делян Пеевски в столичното следствие и статута му на магистрат. Отказът бе мотивиран с липса на съгласие от страна на народния представител. Според съдебния състав информацията относно професионалната дейност на магистратите в България, включително данните за придобиване на несменяемост, атестациите, натовареността, резултатите от контролната дейност на висшестоящите съдебни инстанции и др., представлява обществена информация. Касае се за данни, свързани изцяло с работата на магистрата, които по действащото законодателство са показатели за качеството и количеството на полагания от него труд. Дейността на съдебната власт като цяло е обект на повишено обществено внимание при условията на изострена чувствителност на обществото към нейните проблеми. Всеки магистрат следва да има ясното съзнание, че няма аспекти от професионалната му дейност, които могат да бъдат скрити от обществото.

С решение⁹³ от 13 май 2014 г. АССГ отмени отказ на Софийска градска прокуратура (СПП) да предостави информация за дейността на градския прокурор Роман Василев в периода 2006 - 2013 г. Информацията бе поискана от Росен Босев (в. „Капитал“) и конкретно касаеше броя на обвинителните актове, постановленията за прекратяване и за отказ за образуване на досъдебно производство, споразуменията, изготвени от прокурора, както и броя на досъдебните производства, по които той е бил определен за наблюдаващ прокурор. Съдебният състав прие, че исканата информация засяга само броя на постановените актове, но не и тяхното съдържание, поради което предоставянето ѝ не засяга правата на страните по тях, нито е свързано с лични данни на лицата, адресати на тези актове.

С решение⁹⁴ от 28 май 2014 г. Габровски административен съд (ГАС) отмени отказ на секретаря на Община Севлиево да предостави на Емилия Димитрова (координатор на ПДИ за Севлиево) информация за основното месечно възнаграждение на заместник-кмет на общината. Съдът посочи, че тази информация не представлява защитени лични данни, защото допустимият минимален и максимален размер на възнаграждението за подобна длъжност е нормативно установен.

С решение⁹⁵ от 27 юни 2014 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерството на вътрешните работи (МВР) да предостави на Росен Босев (в. „Капитал“) информация за посещенията и срещите на депутата Делян Пеевски в министерството за периода юли 2009 - юни 2013 г. Съдебният състав отбеляза, че исканата информация не представлява лични данни, тъй като не е свързана с

⁹² Решение № 1751/18.03.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав, по а.г. № 12160/2013 г.

⁹³ Решение № 3179/13.05.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав, по а.г. № 193182014 г.

⁹⁴ Решение № 35/28.05.2014 г. на ГАС по а.г. № 33/2014 г.

⁹⁵ Решение № 8987/27.06.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 2078/2014 г.

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.

С решение⁹⁶ от 17 ноември 2014 г. АССГ отмени отказ на председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) да предостави информация на Виктор Иванов (в. „24 часа“) за получените от председателя на агенцията парични бонуси през 2013 и 2014 г. Съдът посочи, че 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.

Защита на интересите на трето лице

С решение⁹⁷ от 27 октомври 2014 г. АССГ отмени отказ на кмета на столичния район „Младост“ да предостави информация за предоставено от общината разрешение за извършване на строително-ремонтни дейности в часове извън установените с общинската наредба. Отказът на кмета бе с мотив, че липсва съгласие на фирмата инвеститор в строителния обект. Съдът прие, че исканата информация не засяга интересите на третото лице по начин, който да обуславя необходимост от съгласието му за предоставянето ѝ. От обстоятелството, че третото лице е адресат на разрешението, не следва автоматично, че предоставянето ѝ би накърнило негови защитени интереси.

С решение⁹⁸ от 1 декември 2014 г. АССГ отмени отказ на Министерството на земеделието и храните (МЗХ) да предостави достъп до шест броя пазарни оценки на недвижими имоти, с които министерството е извършило разпоредителни сделки. Отказът бе с мотив, че оценките не са обществена информация и предоставянето им би нарушило авторското право на независимите оценители, които са ги изготвили. Според съда пазарните оценки позволяват, от една страна, да се разбере дали министерството се е съобразило с оценката на оценителя, и от друга, дали оценката е била изготвена в съответствие с изискванията на Закона за гържавната собственост (ЗДС). Според съда правата на авторите върху изготвените оценки не могат да бъдат пречка за предоставянето им по ЗДОИ, тъй като освен за авторските права следва да се гържи сметка и за обществения интерес от узнаването на тази информация

Надделяващ обществен интерес и отчетност при разпореждане с публични средства

С решение⁹⁹ от 24 март 2014 г. ВАС потвърди решение на Великотърновски административен съд (ВТАС) за отмяна на отказ на ректора на Великотърновския университет (ВТУ) да предостави на гражданката Камелия Джанабетска информация

⁹⁶ Решение № 6918/17.11.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав, по а.г. № 6398/2014 г.

⁹⁷ Решение № 6396/27.10.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав, по а.г. № 9474/2013 г.

⁹⁸ Решение № 7309/01.12.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав, по а.г. № 10032/2014 г.

⁹⁹ Решение № 4032/24.03.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 15139/2013 г.

за проекта „Пътят на водата - природни и културно-познавателни маршрути за устойчив туризъм“. Отказът бе с мотив, че информацията не е обществена и предоставянето ѝ няма да даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на университета. ВАС спогели 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 решение¹⁰⁰ от 6 март 2014 г. АССГ отмени отказ на СО да предостави на арх. Весела Тончева копие от договора, сключен между общината и частна фирма за възстановяване и стопанисване на езерото „Ариана“ в София. Отказът бе мотивиран с липса на съгласие на фирмата. Съдът прие, че в случая е приложима законовата презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес по отношение на информация, която е свързана със страните, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект. Решението на АССГ бе потвърдено от ВАС с решение¹⁰¹ от 25 ноември 2014 г. Според върховните съдии опровергаването на законовата презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес е в тежест на доказване на задължения субект. В случая нито в обжалвания пред АССГ отказ, нито в съдебното производство са посочени факти, сочещи липса на надделяващ обществен интерес.

С решение¹⁰² от 24 юни 2014 г. АССГ отмени отказ на Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ) 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 дефиницията 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.

С решение¹⁰³ от 23 юли 2014 г. ВАС потвърди отмяната на отказ на секретаря на Община Търговище да предостави копие от договор за продажба на общински имот (терен на бивш пазар). В мотивите си съдебният състав посочи, че в подобни случаи частният интерес на третото лице (фирмата купувач) от запазване на търгов-

¹⁰⁰ Решение № 1388/06.03.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав, по а.г. № 9074/2013 г.

¹⁰¹ Решение № 14040/25.11.2014 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 6394/2014 г.

¹⁰² Решение № 4229/24.06.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав, по а.г. № 9989/2013 г.

¹⁰³ Решение № 10304/23.07.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 15032/2013 г.

ската информация в договора не надделява над обществения интерес от разкриването ѝ.

С решение¹⁰⁴ от 10 юни 2014 г. ВАС потвърди отмяната на отказ на секретаря на Община Търговище да предостави копие от договор за замяна на общински земеделски имот. В мотивите си съдебният състав посочи, че общественият интерес от получаване на информация за това при какви условия се извършва разпореждане с недвижими имоти - общинска собственост, и дали се спазват предвидените в нормативните актове предпоставки и процедури за това несъмнено следва да се квалифицира като надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ЗДОИ, тъй като чрез предоставянето на подобна информация ще се повишат прозрачността и отчетността на задължените по закона субекти.

С решение¹⁰⁵ от 10 юли 2014 г. ВАС отмени решение на първата инстанция, както и отказ на секретаря на Община Търговище да предостави копие от договор за продажба на общински имот (търговски обект - заведение). Отказът бе с мотив липса на съгласието на трето лице (фирмата купувач). Съдебният състав прие, че административният орган не е обсъдил твърденията на заявителя за наличие на надделяващ обществен интерес, което представлява съществено нарушение на процесуалните правила, доколкото при наличие на надделяващ обществен интерес информацията, засягаща третото лице, може да се предостави и без неговото съгласие.

Служебна тайна

С решение¹⁰⁶ от 28 ноември 2014 г. АССГ отмени отказ на Софийска градска прокуратура (СГП) да предостави на Росен Босев (в. „Капитал“) копия от отчетните доклади на СГП за периода 2006 - 2013 г. Отказът бе с мотив служебна тайна. Съгът посочи, че прокуратурата не е доказала, че информацията е била маркирана с гриф за сигурност „За служебно ползване“. Според съда дори да се приеме, че информацията е била законосъобразно засекретена, то достъпът до нея пак следва да се осъществи по ЗДОИ след разсекретяване, тъй като е изтекъл срокът за защита (6 месеца от датата на създаването, съответно една година, ако е бил еднократно угулжен от ДКСИ).

Подготвителни документи

С решение¹⁰⁷ от 7 януари 2014 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на председателя на Софийски градски съд (СГС) да предостави на Доротея Дачкова (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.

¹⁰⁴ Решение № 7875/10.06.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 79/2014 г.

¹⁰⁵ Решение № 9683/10.07.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 2905/2014 г.

¹⁰⁶ Решение № 7259/28.11.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав, по а.г. № 7446/2014 г.

¹⁰⁷ Решение № 132/07.01.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 11045/2013 г.

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.

С решение¹⁰⁸ от 25 септември 2014 г. АССГ отмени отказ на секретаря на Столична община (СО) да предостави копие от вътрешните правила за организацията на административното обслужване в общината. Отказът бе с мотив, 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. Съдът прие, че тези правила представляват служебна обществена информация, достъпът до която не може да бъде ограничен, тъй като не са налице основанията за това по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

С решение¹⁰⁹ от 9 октомври 2014 г. ВАС отмени решение на първата съдебна инстанция, както и отказ на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) 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 на 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 достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда и по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС). 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 достъп 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 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 решение¹¹⁰ от 27 октомври 2014 г. АССГ отмени отказ на кмета на Столична община (СО) да предостави достъп до своя заповед и доклад на главния архитект за проверка на преместваемите обекти в парк „Борисова градина“. Отказът на кмета бе с мотив, че информацията има служебен характер и няма самостоятелно значение, тъй като не представлява краен административен акт. Съдът прие, че основанието за отказ по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е неприложимо, тъй като касае достъп до служебна обществена информация, а в случая се иска достъп до официална обществена информация, която се съдържа в актове на кмета и главния архитект,

¹⁰⁸ Решение № 5745/25.09.2014 г. на АССГ, Второ отделение, по а.г. № 5155/2014 г.

¹⁰⁹ Решение № 11951/09.10.2014 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия, по а.г. № 7396/2014 г.

¹¹⁰ Решение № 6363/27.01.2014 г. на АСС, Второ отделение, 34 състав, по а.г. № 9073/2013 г.

издадени при осъществяването на правомощията им и свързана с резултати от приключила административна проверка.

Достъп до информация - достъп до документи

С решение¹¹¹ от 28 януари 2014 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) да предостави на гражданина Манол Златев протоколи от премахването на няколко незаконни строежа. Отказът на ДНСК бе с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска информация, но не и конкретни документи. ВАС спогели доводите на първата инстанция, че по реда на ЗДОИ може да се иска информация както описателно, така и с посочване на конкретни документи. В мотивите си съдебният състав посочи още, че ДНСК е единствената институция, упражняваща контрол върху строежите в РБ по определен за това ред в закона. Предвид това обстоятелство съдържащата се в исканите документи информация е пряко свързана с дейността на ДНСК като държавен орган.

С решение¹¹² от 17 март 2014 г. АССГ отмени отказ на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС) да предостави на Асоциация „Приатели на железопътния транспорт“ 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 бе с мотив, че по реда на ЗДОИ не могат да се искат копия от конкретни документи, както и че договорот е сключен по реда на Закона за обществени поръчки (ЗОП), в който има специални правила за публичност, изключващи приложението на ЗДОИ. Съдът прие, че в случая е налице валидно искане по ЗДОИ, което е конкретно и ясно формулирано. Съдебният състав отбеляза, че разпоредбите на ЗОП за публикуване на информация за договори по обществени поръчки не изключват приложението на ЗДОИ за достъп до тази информация при поискване.

Достъп до информация по електронен път

С решение¹¹³ от 9 януари 2014 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на мълчалив отказ на Столична община (СО) да предостави на Ивайло Попов (ЕС „За земята“) информация за състоянието на депото за неопасни битови отпадъци в кв. Сухогол. 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.

¹¹¹ Решение № 1113/28.01.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 2506/2013 г.

¹¹² Решение № 1703/17.03.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав, по а.г. № 4981/2013 г.

¹¹³ Решение № 257/09.01.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 8864/2013 г.

С решение¹¹⁴ от 11 февруари 2014 г. ВАС потвърди решение на Хасковски административен съд (ХАС) за отмяна на отказ на началника на Регионалния инспекторат по образованието - Хасково (РИО), да предостави на гражданката Лиляна Вълчева информация за извършените от инспектората проверки в конкретно училище в Тополовград. Отказът бе с мотив, че ЗДОИ не предвижда предоставяне на информация по начина, посочен от заявителята - по електронен път. Магистратите посочиха, че искането за предоставяне на информация по електронен път е валидно, след като ЗДОИ предвижда предоставяне на информация на технически носител.

Мълчаливите откази

С решение¹¹⁵ от 17 април 2014 г. АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Столична община (СО) да предостави на Светла Василева (в. „Дума“) информация за разпоредителните сделки, извършени с помещение общинска собственост в периода 2009 - 2013 г. Съдебният състав посочва, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим, тъй като административният орган е длъжен да се произнесе по заявлението и да уведоми заявителя за решението си.

С решение¹¹⁶ от 1 декември 2014 г. Административен съд - Перник, отмени мълчалив отказ на кмета на Перник да предостави на местното НПО „Активни за Перник“ общинския договор за сметосъбиране. Съдът отбелязва, че единствената призната от закона възможност за процедуриране на задължения субект е да постанови решение за достъп или за отказ, като писмено уведоми заявителя.

С решение¹¹⁷ от 15 декември 2014 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Народното събрание (НС) по заявление за повторно ползване на информация от обществения сектор, с което Петко Циков (Общество.бг) поиска копие на технически носител от цялата структурирана база данни, използвана на интернет страницата на НС - parliament.bg, с изключение на защитените от законодателството данни. В мотивите си съдът посочи, че при отправено редовно заявление за повторно използване на информация от обществения сектор единствената призната от закона възможност за задължения субект е да се произнесе с изричен акт - решение за достъп или за отказ.

С решение¹¹⁸ от 24 ноември 2014 г. ВАС потвърди решение на АСВТ за отмяна на мълчалив отказ на ректора на Великотърновския университет (ВТУ) да предостави на Камелия Джанабетска информация по проект за мониторинг на риска в трансграничния регион на р. Дунав. Съдът посочи, че задълженият по ЗДОИ субект дължи мотивирано писмено произнасяне по заявление за достъп до информация. Налице е законов императив за писмено произнасяне по заявлението, включително и при отказ.

¹¹⁴ Решение № 1864/11.02.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 14317/2012 г.

¹¹⁵ Решение № 2616/17.04.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав, по а.г. № 4735/2013 г.

¹¹⁶ Решение № 761/01.12.2014 г. на Административен съд - Перник, по а.г. № 774/2014 г.

¹¹⁷ Решение № 7832815.12.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав, по а.г. № 5592/2014 г.

¹¹⁸ Решение № 14024/24.11.2014 г. на ВАС, Седмо отделение, по а.г. № 2819/2014 г.

С решение¹¹⁹ от 19 декември 2014 г. АССГ отмени мълчалив отказ на главния секретар на Висшия съдебен съвет (ВСС) да предостави на Росен Босев (в. „Капитал“) *Отчет за дейността на Прокуратурата на РБ по сигнали за корупция на магистрати в периода 1999 - 2005 г.*, който отчет е бил внесен от прокуратурата във ВСС и приет и разгледан от ВСС в заседание на 15.02.2006 г. Съдът приема, че ВСС е бил сезиран с редовно заявление за достъп до информация, която е обществена и се създава или съхранява от ВСС. Съдът не приема доводите на главния секретар, че информацията нито се създава, нито се съхранява от ВСС, тъй като същата е била предмет на разглеждане, приемане и ползване от ВСС в заседание на 15.02.2006 г. С решението си съдът задължи главния секретар на ВСС да предостави достъп до исканата информация.

С решение¹²⁰ от 29 декември 2014 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Управителния съвет на Българския лекарски съюз (БЛС) да предостави на г-р Георги Тодоров 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. Съдът посочи, че като не се е произнесъл с изричен мотивиран акт, въпреки че е бил длъжен по закон, председателят на УС на БЛС е допуснал съществено нарушение на административнопроизводствените правила, установени в чл. 38 и 39 от ЗДОИ.

Оставяне на заявление без разглеждане от администрацията

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) и в два случая бе обжалвано като такъв отказ по реда на чл. 197-200 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

С определение¹²¹ от 23 май 2014 г. Ямболски административен съд (ЯАС) отмени уведомление на секретаря на Община Ямбол за оставяне без разглеждане на заявление, подадено от Мариета Сивкова (общински съветник), 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 бе с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до конкретни документи. Съдът прие, че подаденото заявление съдържа всички необходими реквизити по ЗДОИ, поради което не може да бъде оставено без разглеждане и секретарят на общината следва да се произнесе по съществуващото на искането.

¹¹⁹ Решение № 8009/19.12.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав, по а.г. № 7087/2014 г.

¹²⁰ Решение № 8213/29.12.2014 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав, по а.г. № 2102/2014 г.

¹²¹ Определение № 182/23.05.2014 г. на ЯАС, Втори състав, по а.г. № 67/2014 г.

С определение¹²² от 29 май 2014 г. ЯАС отмени уведомление на секретаря на Община Ямбол за оставяне без разглеждане на заявление, подадено от Мариета Сивкова (общински съветник), 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 си съдебният състав посочи, че заявлението на г-жа Сивкова съдържа всички изискуеми реквизити по ЗДОИ и от него става напълно ясно каква точно информация (и като вид, и като обем) иска да ѝ бъде предоставена. При това положение органът е бил длъжен да се произнесе по заявлението по същество, а не да го оставя без разглеждане.

¹²² Определение № 197/29.05.2014 г. на ЯАС, Пети състав, по а.г. № 66/2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ №1

Сравнителни данни на резултатите от 2012 г. - 2015 г. и резултати от оценка на Интернет страниците на 544 институции

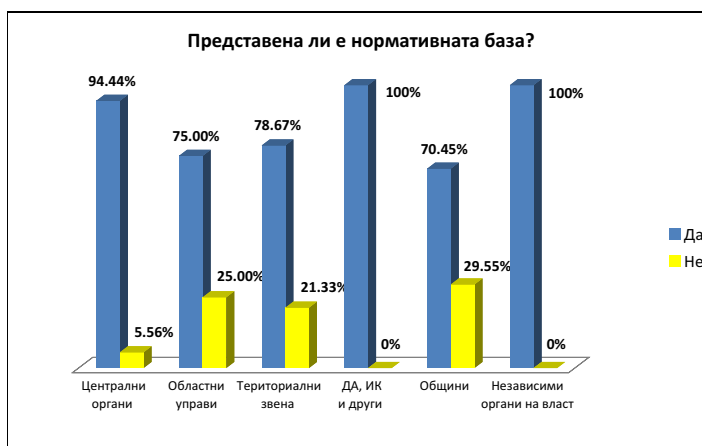
в системата на изпълнителната власт, териториални органи, независими органи на власт и публично правни субекти 2015 г.

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

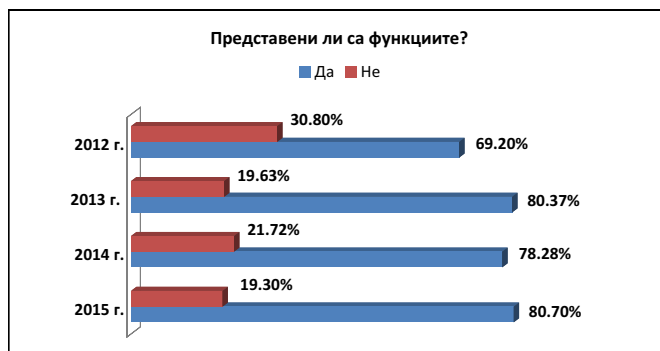
Графика 1. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите?



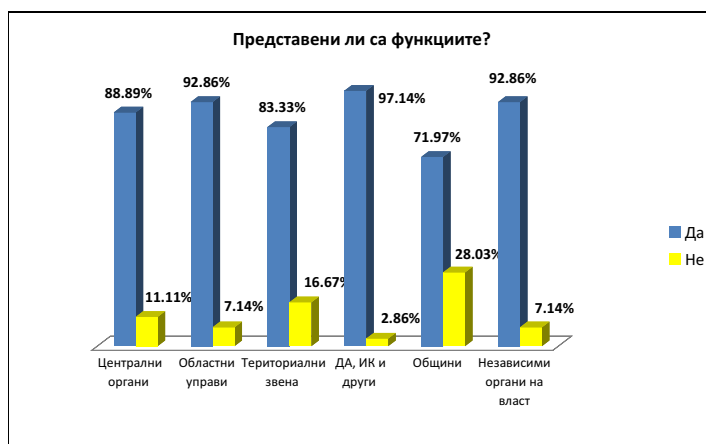
Графика 2. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите? (2015 г. - по институции)



Графика 3. Представени ли са функциите на институцията?



Графика 4. Представени ли са функциите на институцията? (2015 г. - по институции)



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

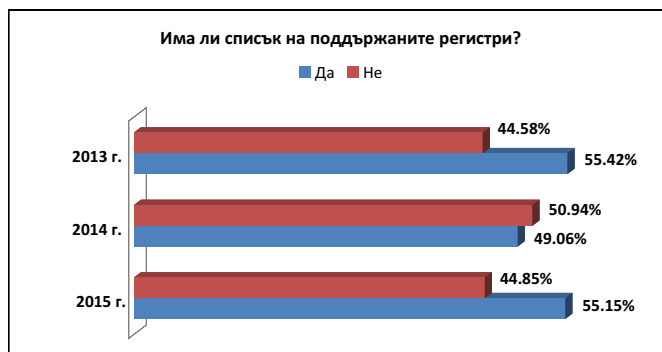


Графика 6. Представени ли са услугите, които предоставя институцията? (2015 г. - по институции)



Информационните масиви и ресурси

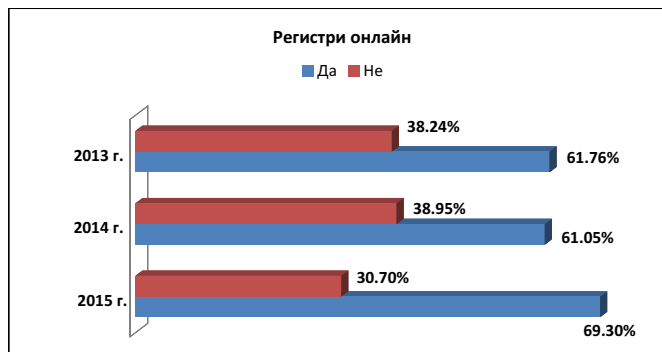
Графика 7. Списъци на регистрите?



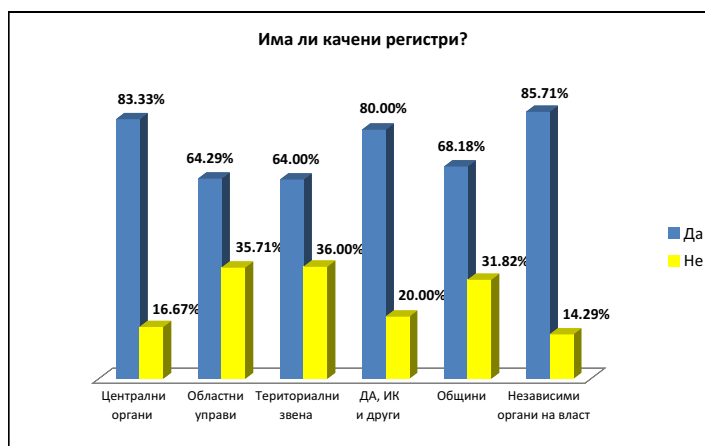
Графика 8. Списъци на регистрите?
(2015 г. - по институции)



Графика 9. Регистри онлайн



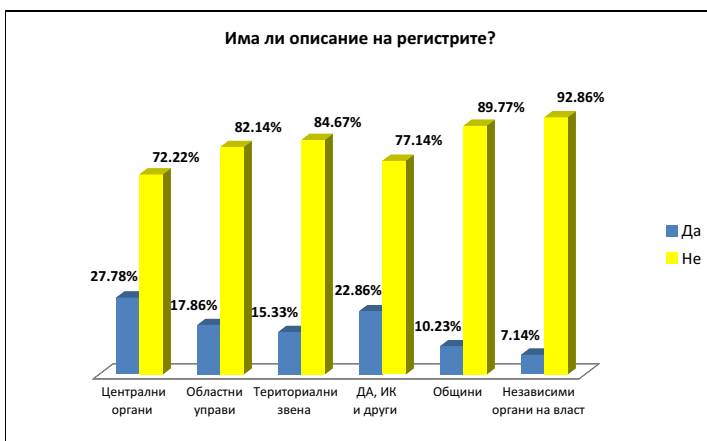
Графика 10. Регистри онлайн
(2015 г. - по институции)



Графика 11. Описание на регистрите

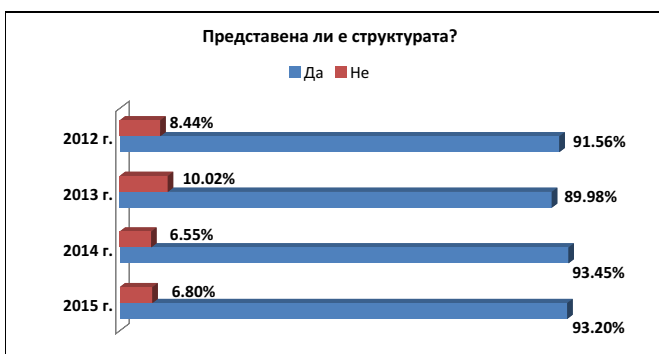


Графика 12. Описание на регистрите, които поддържа институцията (2015 г. - по институции)



Организационна структура и контактна информация

Графика 13. Представена ли е структурата?



Графика 14. Представена ли е структурата? (2015 г. - по институции)



Контактна информация за гражданите

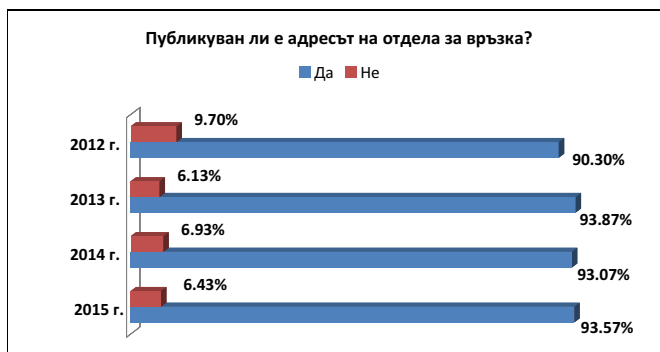
Графика 15. Наименование на отдела за връзка?



Графика 16. Наименование на отдела за връзка? (2015 г. - по институции)



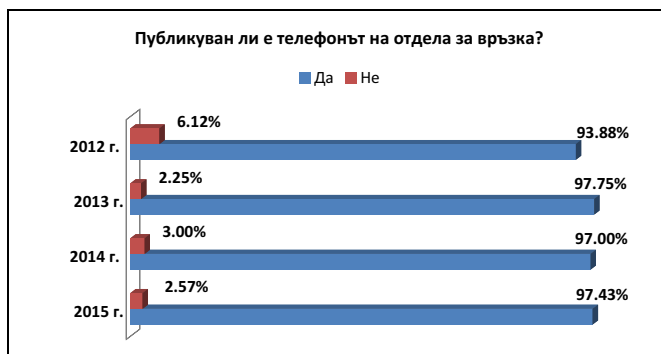
Графика 17. Адрес за контакт?



Графика 18. Адрес за контакт? (2015 г. - по институции)



Графика 19. Телефон за контакт?



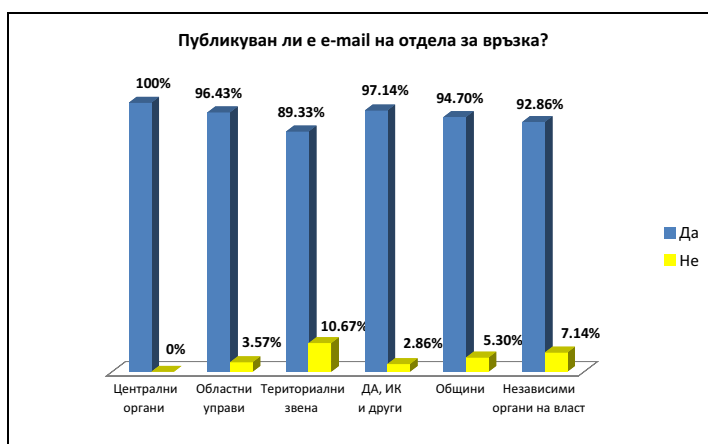
Графика 20. Телефон за контакт? (2015 г. - по институции)



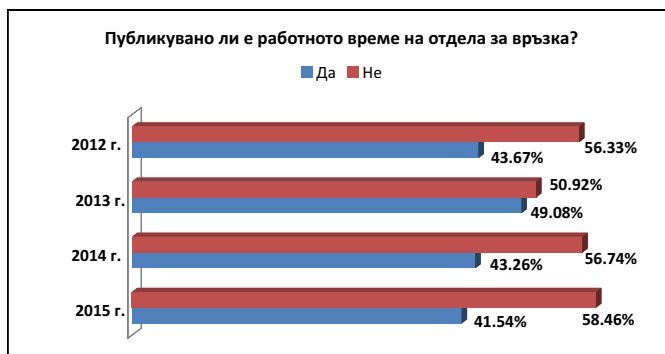
Графика 21. Публикуван ли е e-mail адресът на отдела за връзка?



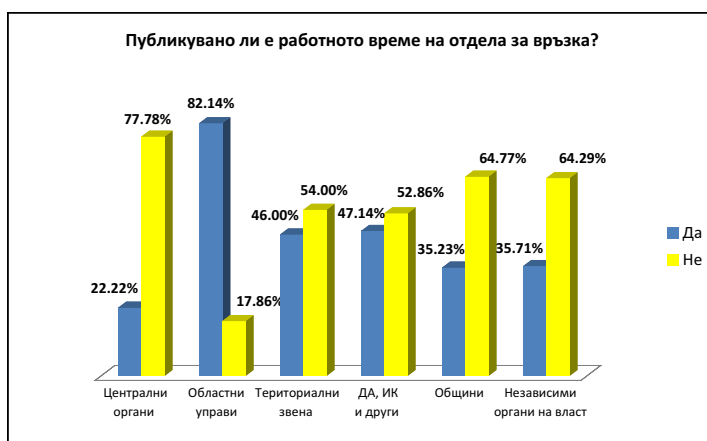
Графика 22. Публикуван ли е e-mail адресът на отдела за връзка? (2015 г. - по институции)



Графика 23. Работно време на отдела за контакт?



Графика 24. Работно време на отдела за контакт? (2015 г. - по институции)



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

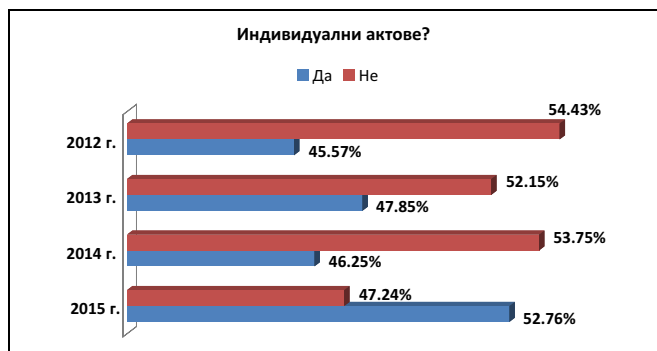
Графика 25. Има ли списък на нормативните актове?



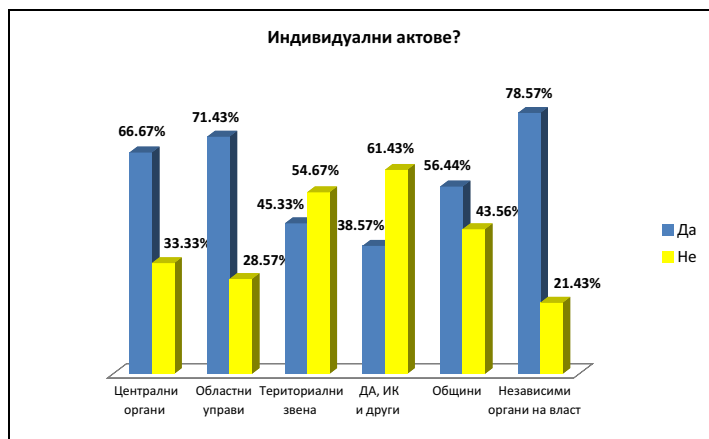
Графика 26. Има ли списък на нормативните актове? (2015 г. - по институции)



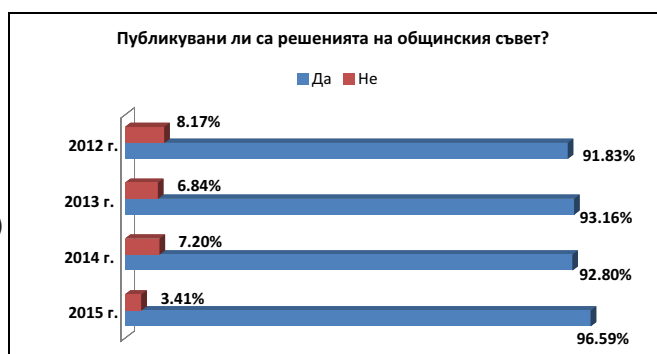
Графика 27. Има ли списък на индивидуални адм. актове?



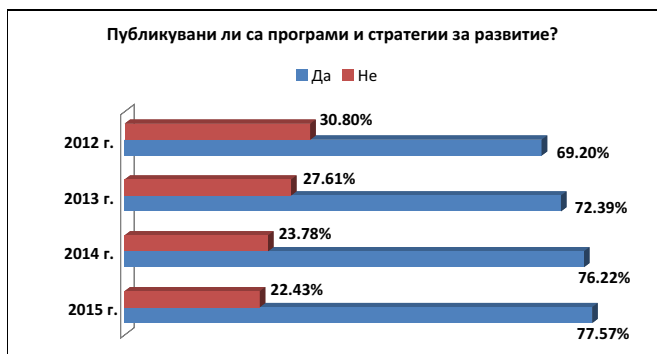
Графика 28. Има ли списък на индивидуални адм. актове? (2015 г. - по институции)



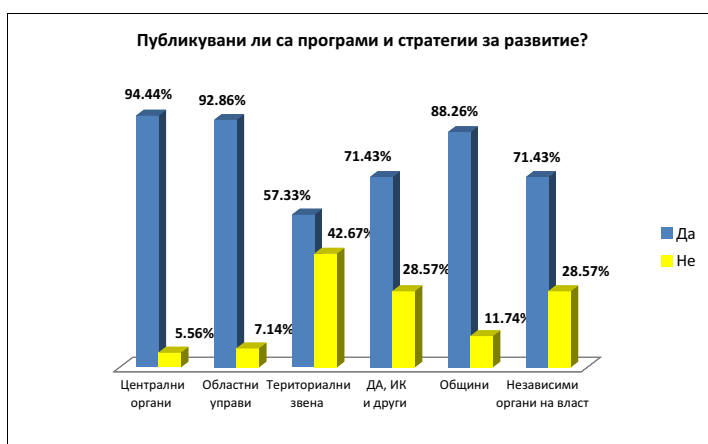
Графика 29. Публикувани ли са решенията на общинския съвет? (2012 - 2015 г. само за общините)



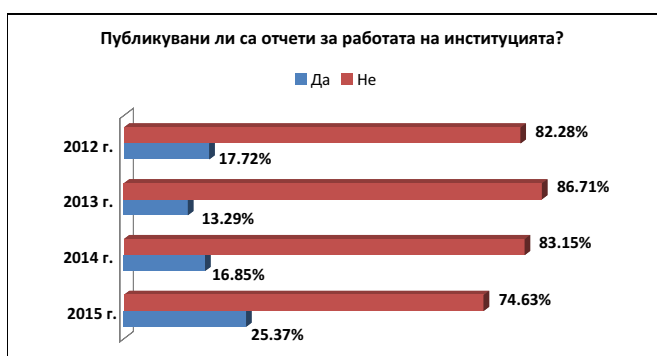
Графика 30. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие?



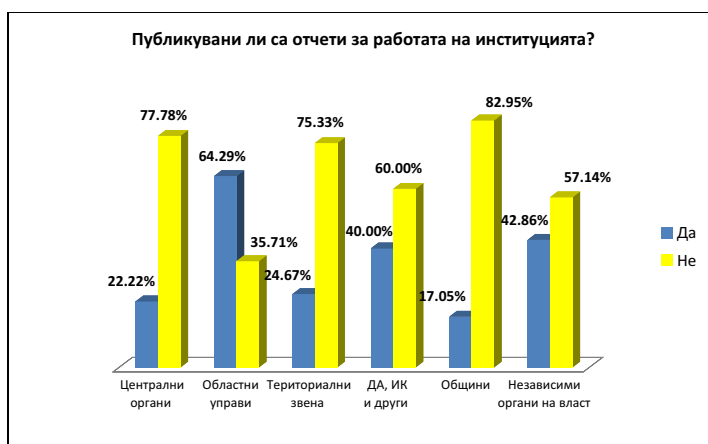
Графика 31. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие? (2015 г. - по институции)



Графика 32. Публикувани ли са отчети за работата на институцията?



Графика 33. Публикувани ли са отчети за работата на институцията? (2015 г. - по институции)



Графика 34. Има ли секция с проекти на нормативни актове?

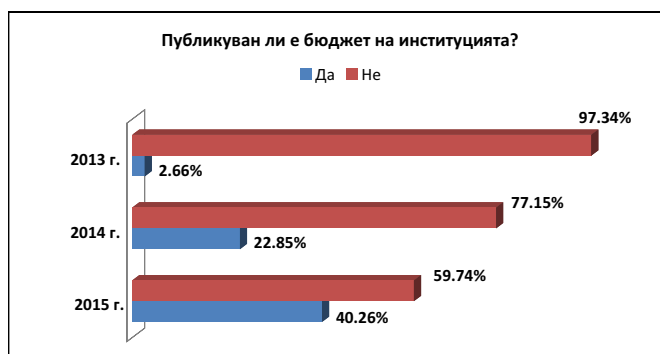


Графика 35. Има ли секция с проекти на нормативни актове? (2015 г. - по институции)



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

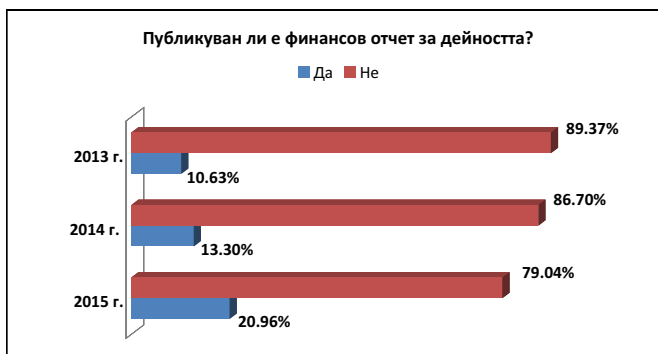
Графика 36. Публикуван ли е бюджетът на институцията?



Графика 37. Публикуван ли е бюджетът на институцията? (2015 г. - по институции)



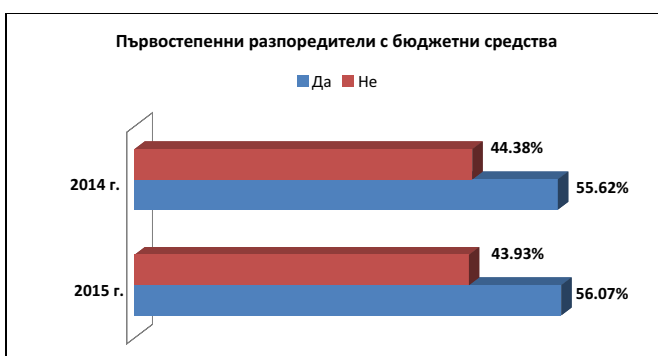
Графика 38. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?



Графика 39. Публикуван ли е финансов отчет на институцията? (2015 г. - по институции)



Графика 40. Първостепенни разпоредители с бюджет



Графика 41. Първостепенни разпоредители с бюджет (2015 г. - по институции)



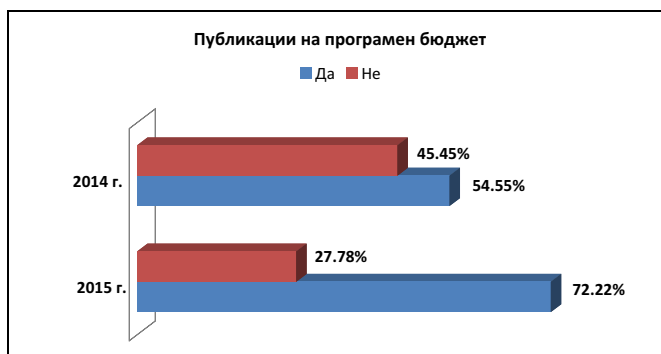
Графика 41а. Първостепенни разпоредители с бюджет (по институции) 2015



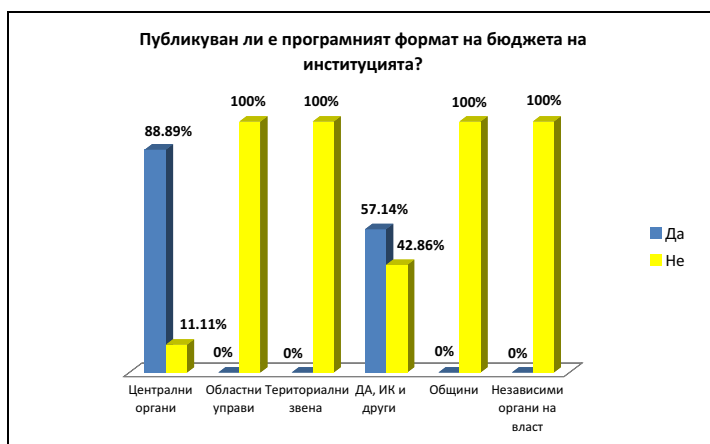
Графика 41б. Първостепенни разпоредители с бюджет (по институции) 2015



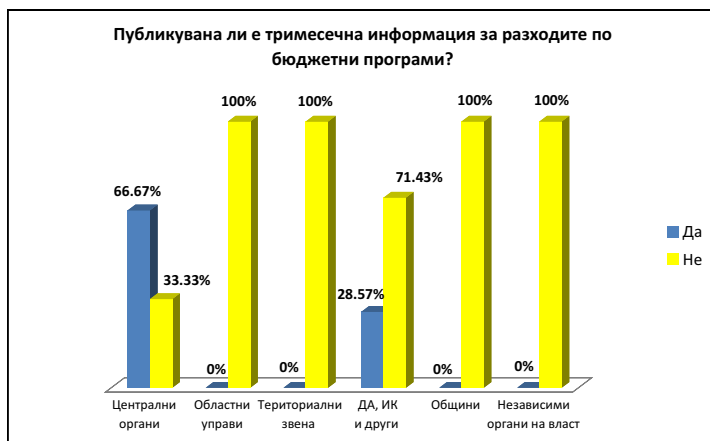
Графика 42. Публикуван ли е програмният формат на бюджета на институцията?



Графика 43. Публикуван ли е програмният формат на бюджета на институцията? (по институции) 2015



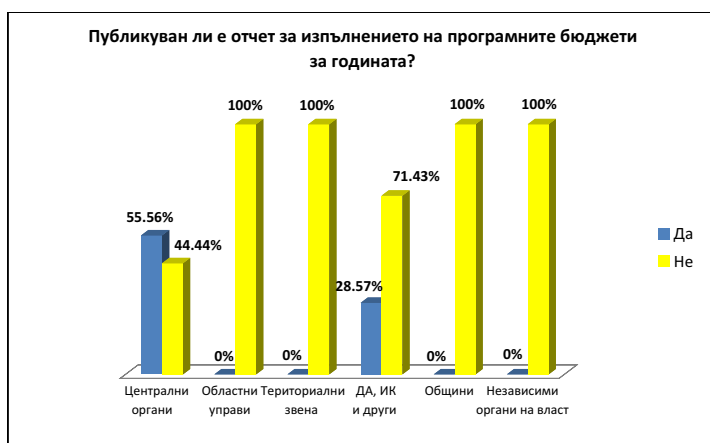
Графика 44а. Публикувана ли е тримесечна информация за разходите по бюджетни програми?



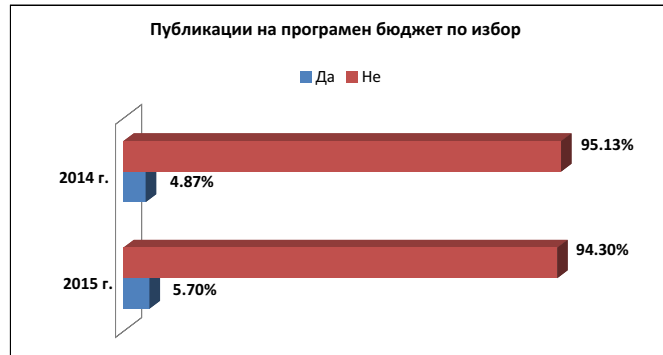
Графика 44б. Публикуван ли е отчет за изпълнението на програмните бюджети за полугодие?



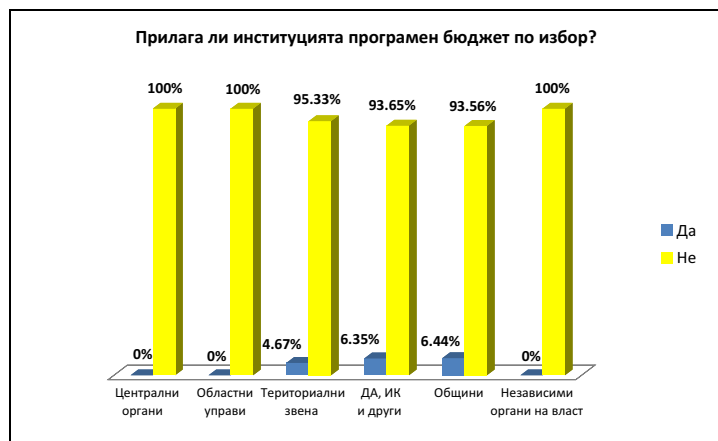
Графика 44в. Публикуван ли е отчет за изпълнението на програмните бюджети за годината?



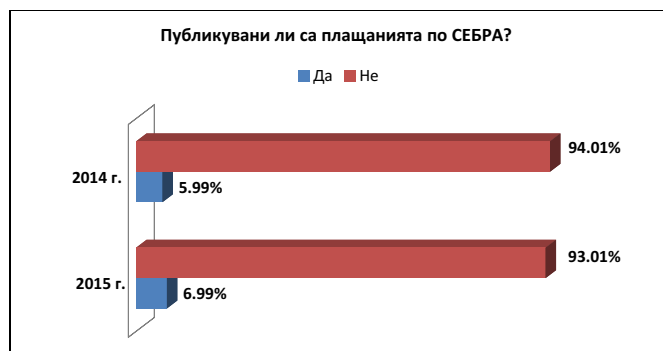
Графика 45. Прилага ли институцията програмен формат на бюджет по избор?



Графика 46. Прилага ли институцията програмен формат на бюджет по избор? (2015 г. - по институции)



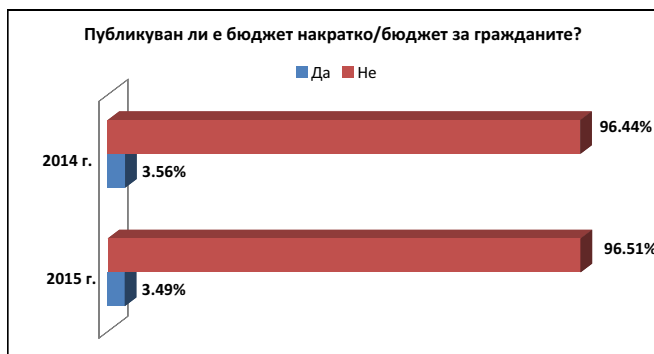
Графика 47. Публикувани ли са плащанията по СЕБРА?



Графика 48. Публикувани ли са плащанията по СЕБРА? (2015 - по институции)



Графика 49. Има ли публикуван бюджет накратко/бюджет за гражданите?



Обществени поръчки - „Профил на купувача“ и неговото съдържание

Графика 50. Секция „Профил на купувача“ 2015 г.



Графика 51. Секция „Профил на купувача“ 2015 г. по институции



Графика 52. Регистър на обяви за обществени поръчки



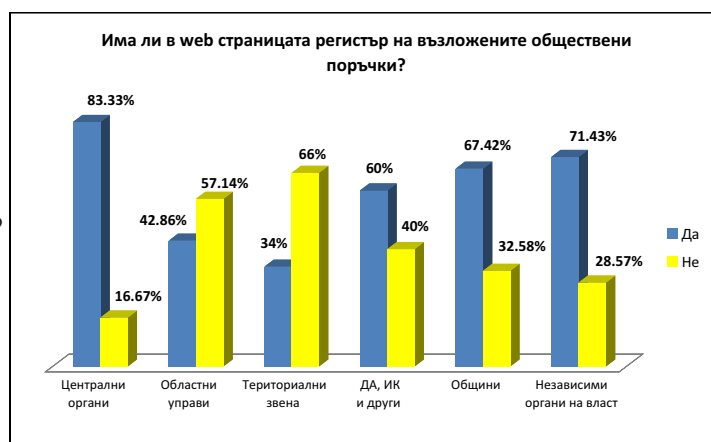
Графика 53. Регистър на обяви за обществени поръчки? (2015 г. - по институции)



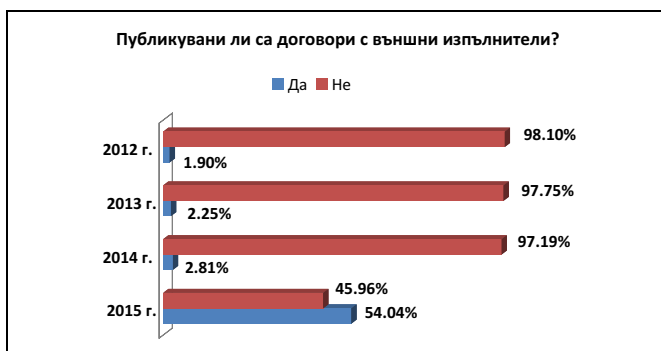
Графика 54. Регистър на възложени обществени поръчки?



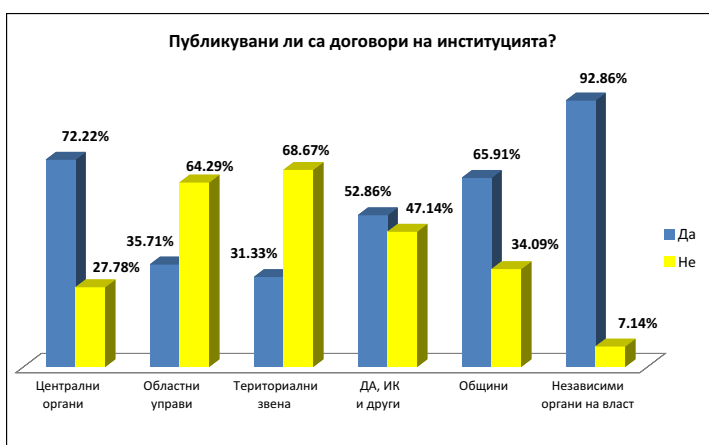
Графика 55. Регистър на възложени обществени поръчки? (2015 г. - по институции)



Графика 56. Публикувани ли са договори на институцията?



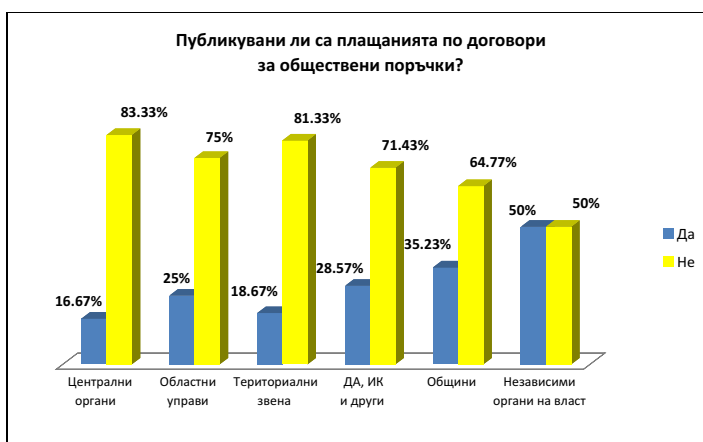
Графика 57. Публикувани ли са договори на институцията? (2015 г. - по институции)



Графика 58. Публикувани ли са плащанията по договори за ОП?

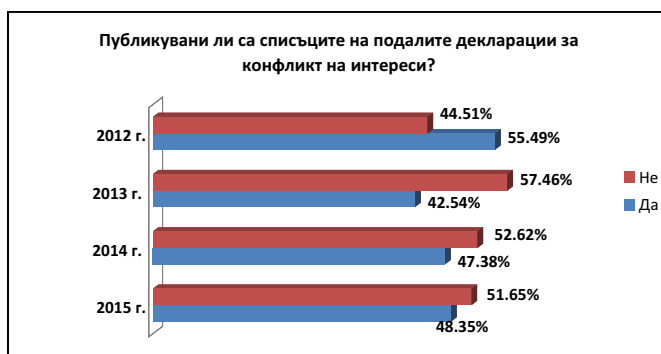


Графика 59. Публикувани ли са плащанията по договори за ОП на институцията? 2015 г.

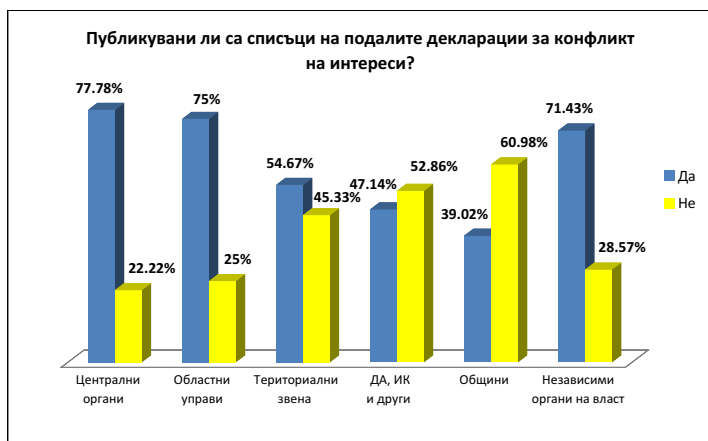


Интегритет

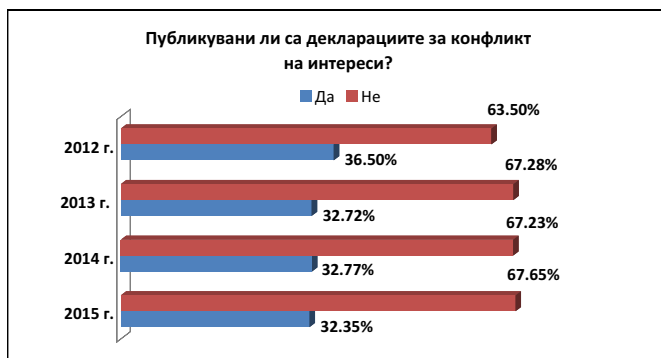
Графика 60. Публикувани ли са списъци на подалите декларации за конфликт на интереси?



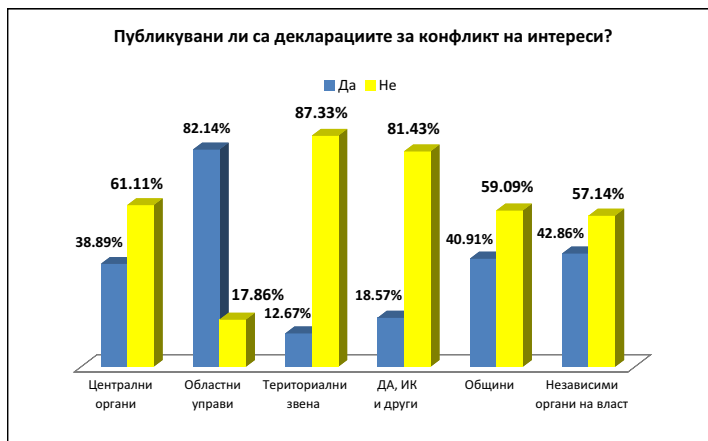
Графика 61. Публикувани ли са списъци на подалите декларации за конфликт на интереси? (2015 г. - по институции)



Графика 62. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси?

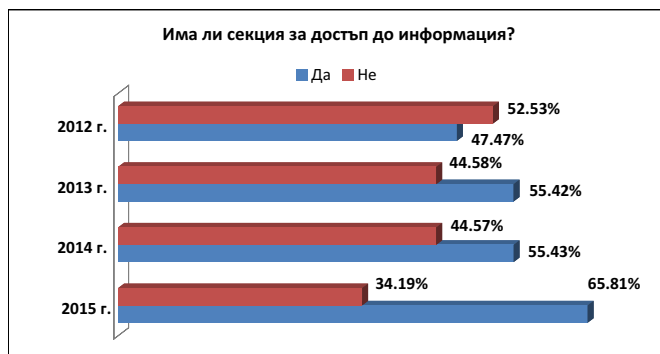


Графика 63. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси? (2015 г. - по институции)

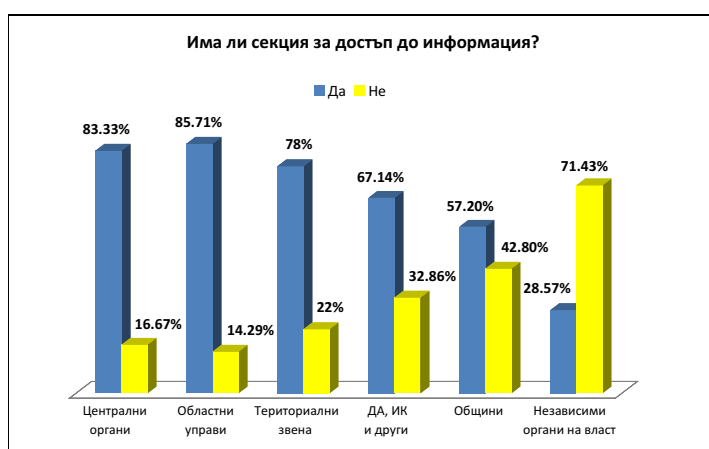


Секции „Достъп до информация“ - информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация

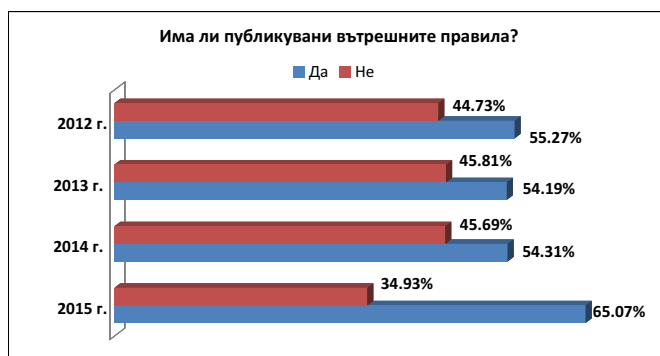
Графика 64. Има ли секция „Достъп до информация“



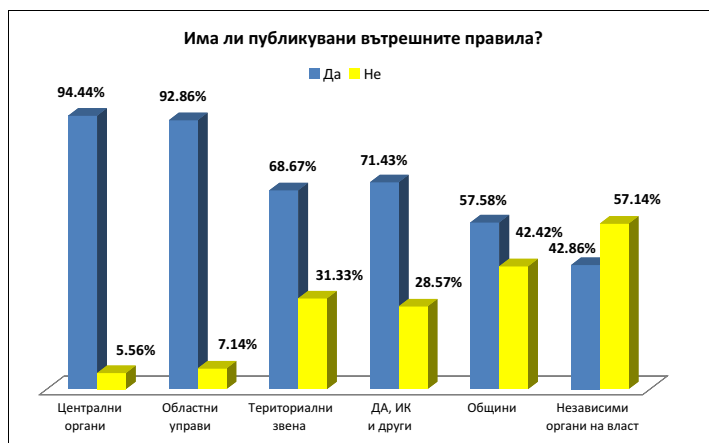
Графика 65. Има ли секция „Достъп до информация“? (2015 г. - по институции)



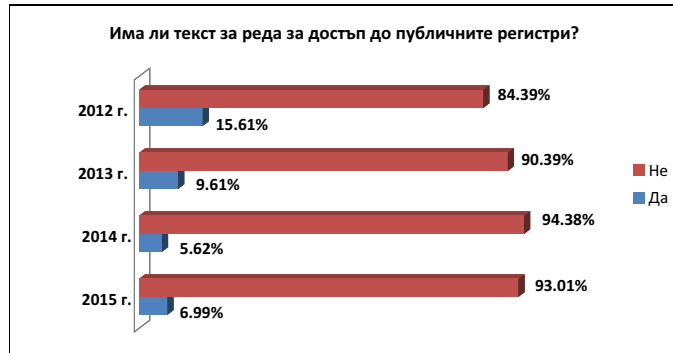
Графика 66. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ?



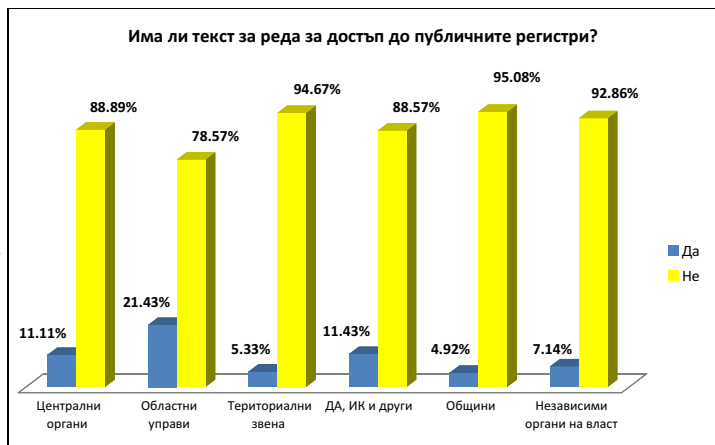
Графика 67. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ? (2015 г. - по институции)



Графика 68. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри?



Графика 69. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри (2015 г. по институции)

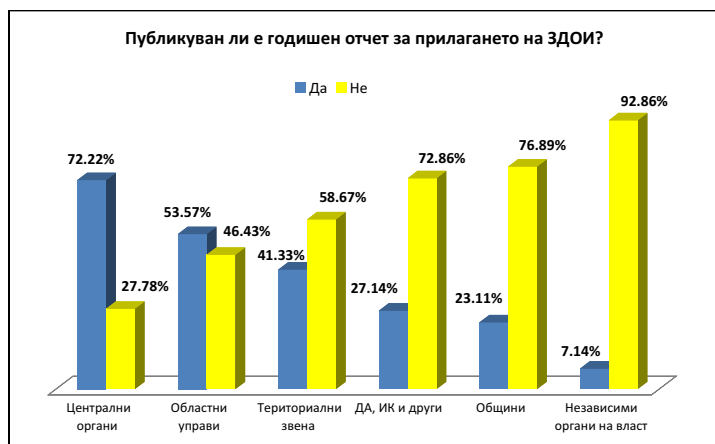


Годишен отчет за получените заявления, решенията за отказ и основанията за тях

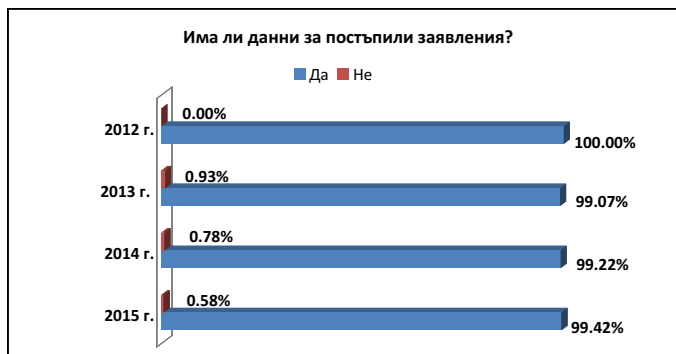
Графика 70. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ?



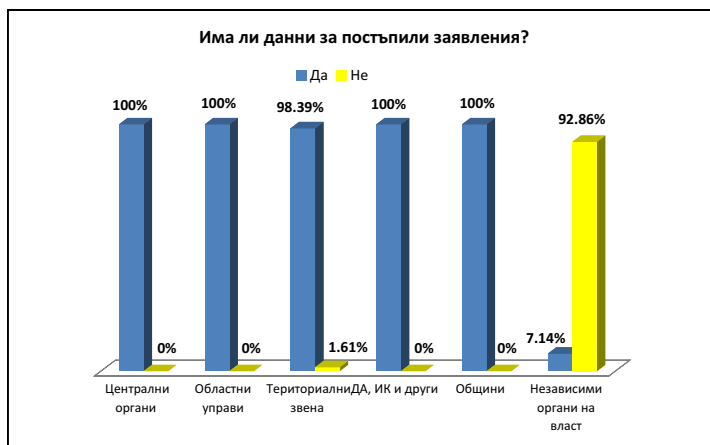
Графика 71. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ (2015 г. по институции)



Графика 72. Има ли данни за постъпилите заявления?



Графика 73. Има ли данни за постъпилите заявления? (2015 г. - по институции)



Графика 74. Има ли данни за решенията за отказ?



Графика 75. Има ли данни за решенията за отказ? (2015 г. - по институции)



Графика 76. Има ли данни за основанията за отказ?

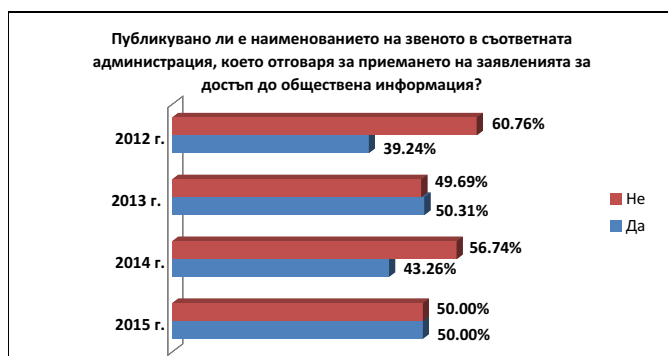


Графика 77. Има ли данни за основанията за отказ? (2015 г. по институции)

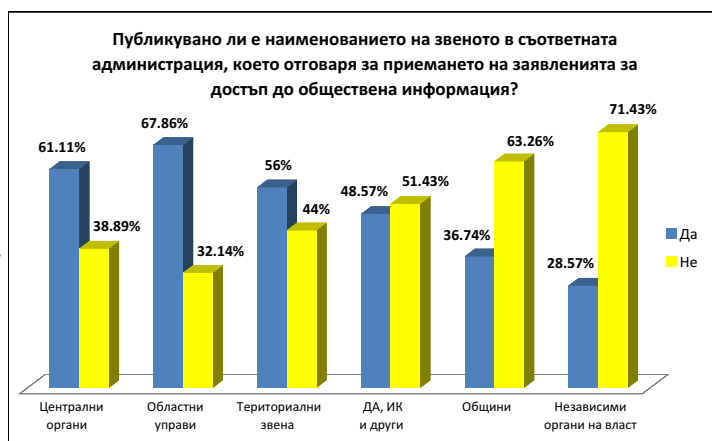


Контактна информация за звеното/служителя, отговарящо/отговарящ за достъпа до информация - наименование, адрес, телефон, е-мейл, служител, работно време

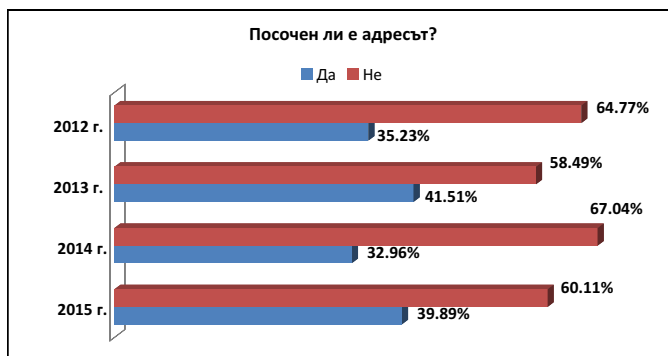
Графика 78. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - наименование?



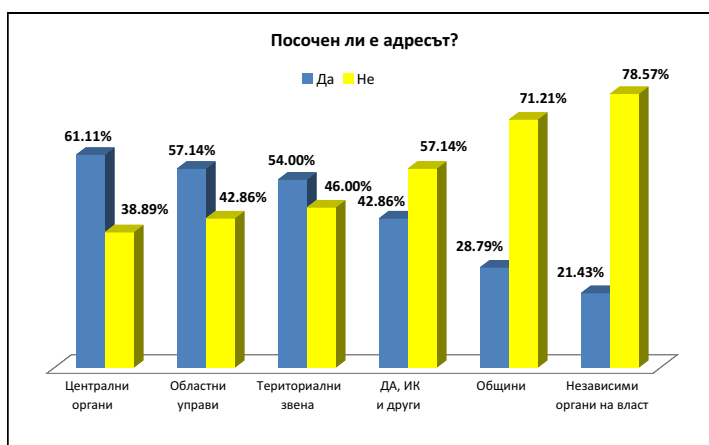
Графика 79. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - наименование? (2015 г. по институции)



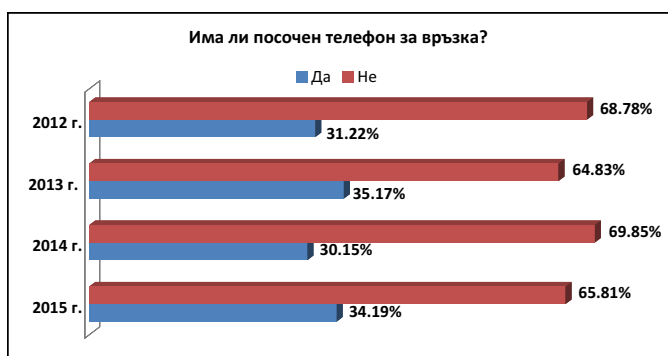
Графика 80. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - адрес?



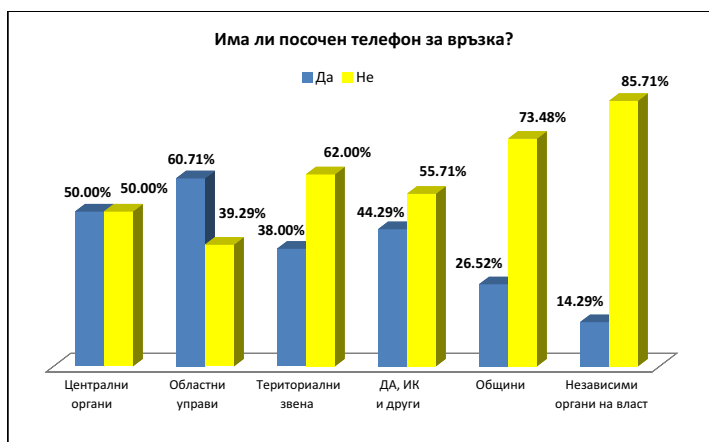
Графика 81. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - адрес? (2015 г. - по институции)



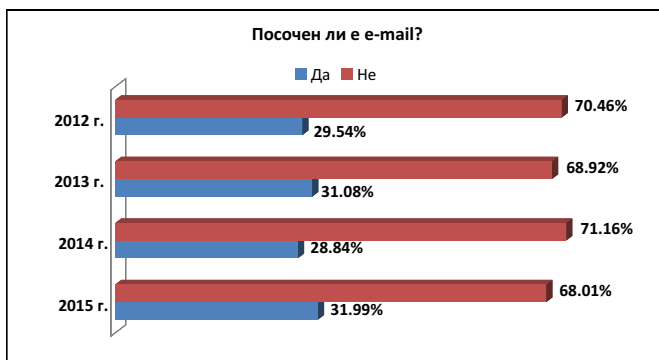
Графика 82. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - телефон?



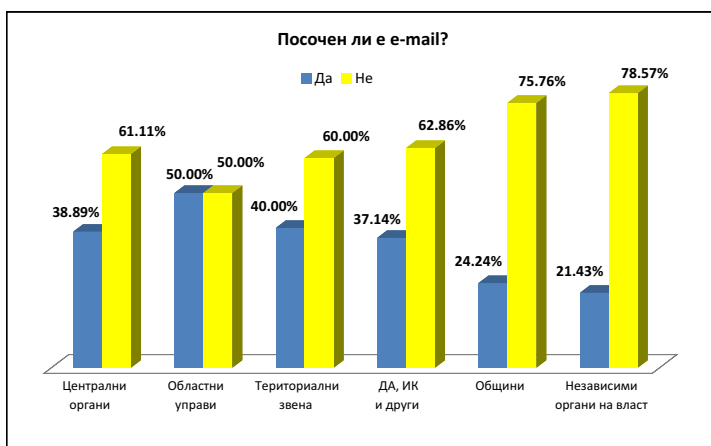
Графика 83. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - телефон? (2015 г. - по институции)



Графика 84. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - e-mail адрес?



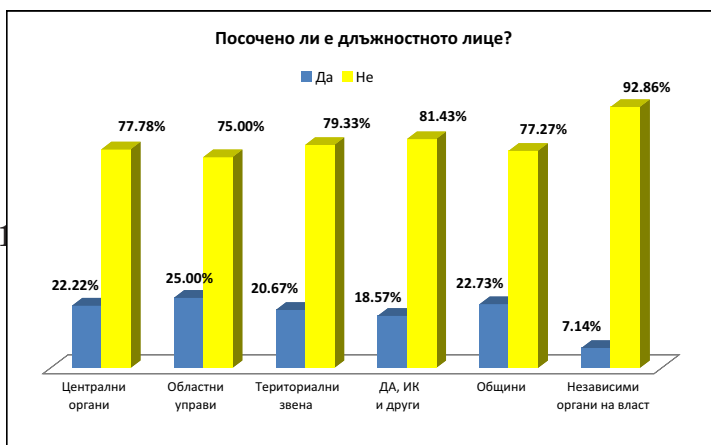
Графика 85. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - e-mail адрес? (2015 г. по институции)



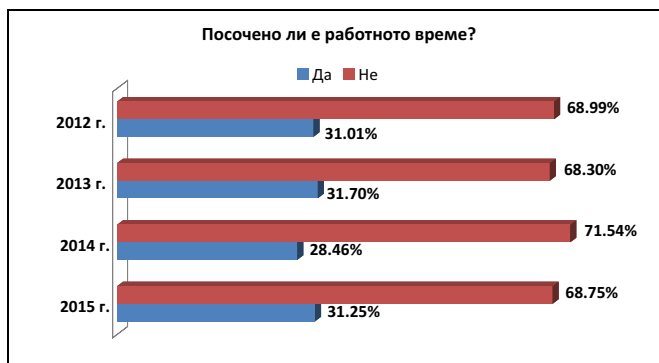
Графика 86. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - длъжностно лице?



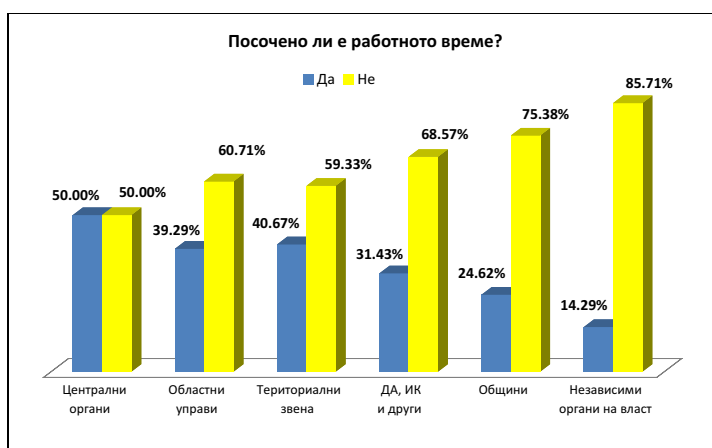
Графика 87. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - длъжностно лице? (2015 г. по институции)



Графика 88. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - работно време?



Графика 89. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - работно време? (2015 г. по институции)

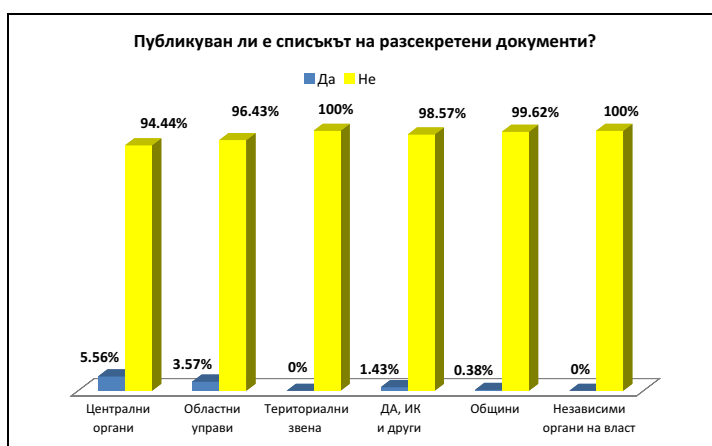


Други условия за упражняване на правото на достъп до информация

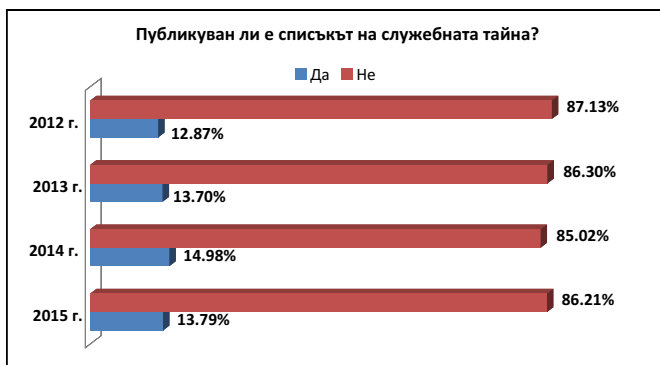
Графика 90. Списъци на разсекретените документи?



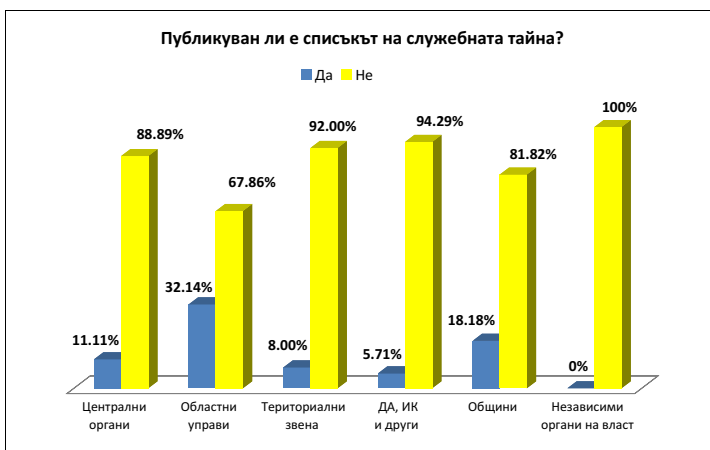
Графика 91. Списъци на разсекретените документи? (2015 г. по институции)



Графика 92. Списък на категориите информация „Служебна тайна“?



Графика 93. Списък на категориите информация „Служебна тайна“? (2015 г. по институции)

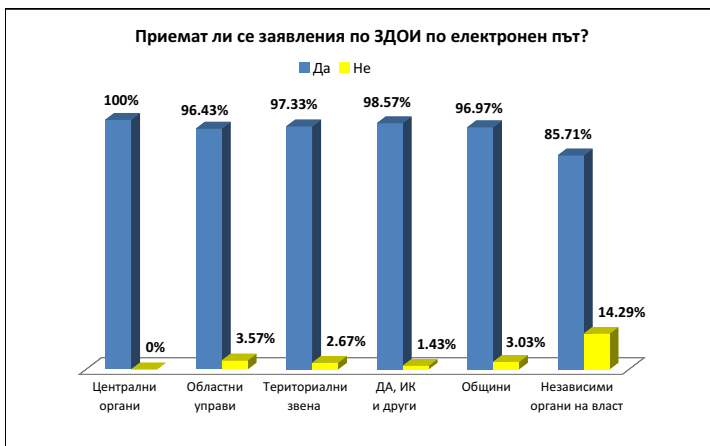


Работа с електронни заявления

Графика 94. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път?



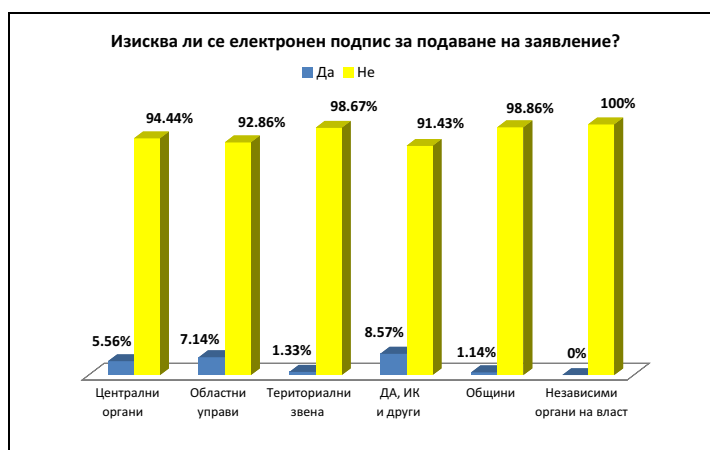
Графика 95. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път? (2015 г. по институции)



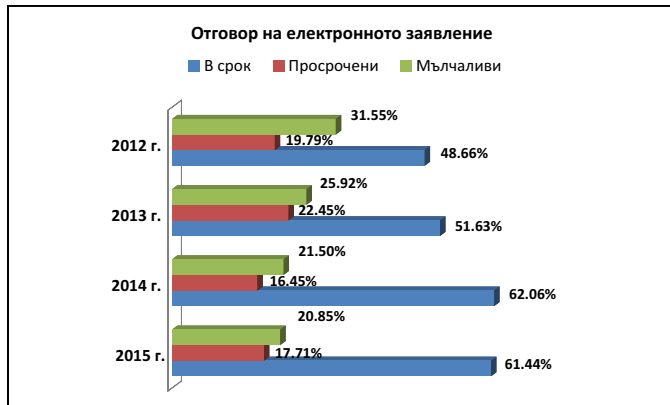
Графика 96. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път?



Графика 97. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път? (2015 г. - по институции)

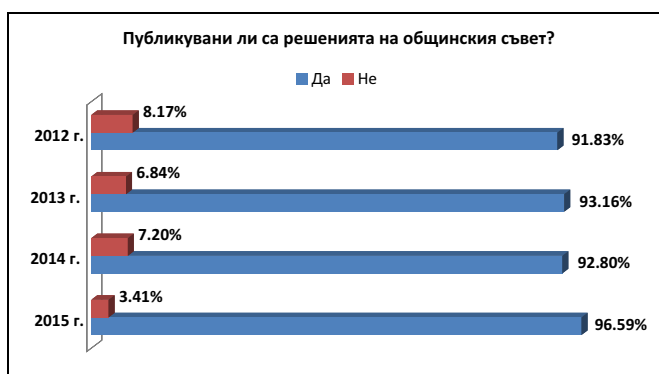


Графика 98. Отговори на електронното заявление 2012 - 2015 г. (към 14 април 2015 г.)

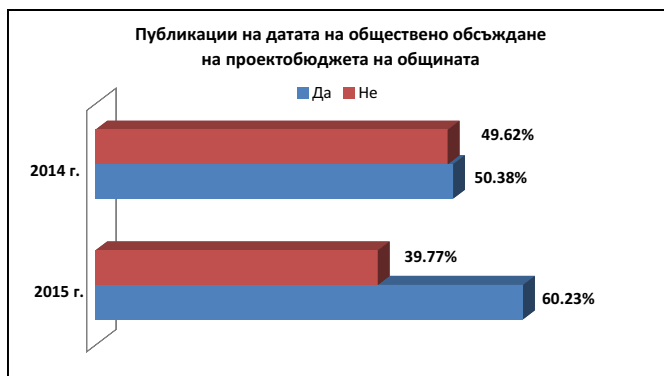


Само за ОБЩИНИТЕ

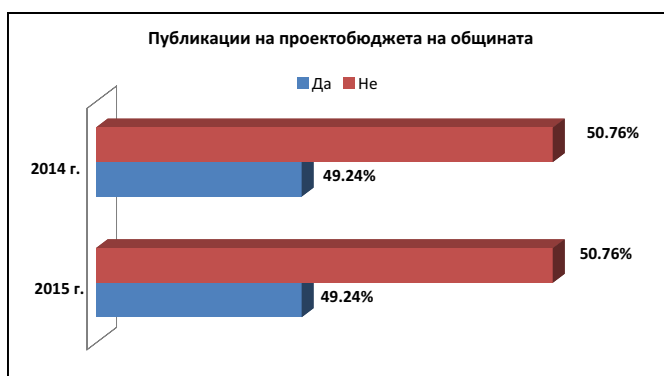
Графика 99. Публикувани ли са онлайн решенията на общинския съвет?



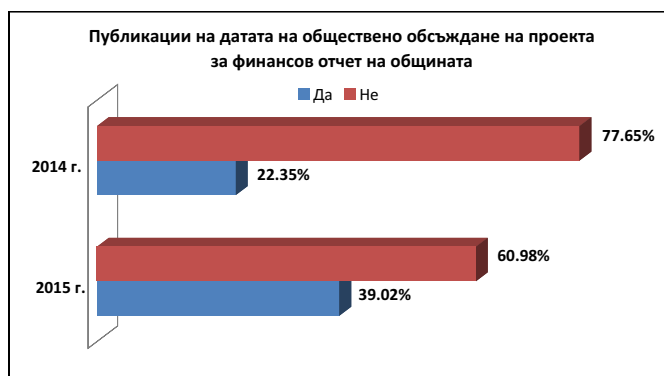
Графика 100. Публикувана ли е онлайн датата на общественото обсъждане на проектобюжета на общината?



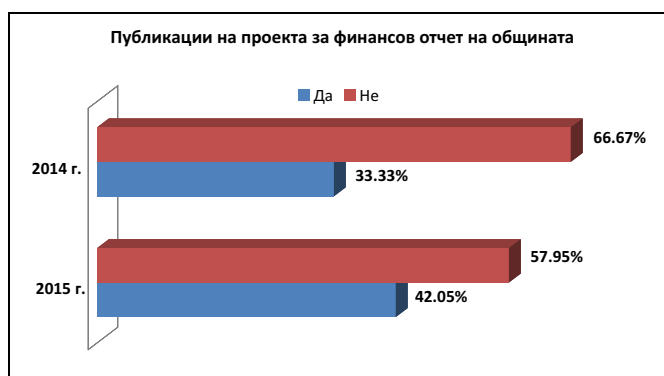
Графика 101. Публикуван ли е онлайн проектобюджетът на общината?



Графика 102. Публикувана ли е онлайн датата на общественото обсъждане на проекта за финансов отчет на общината?

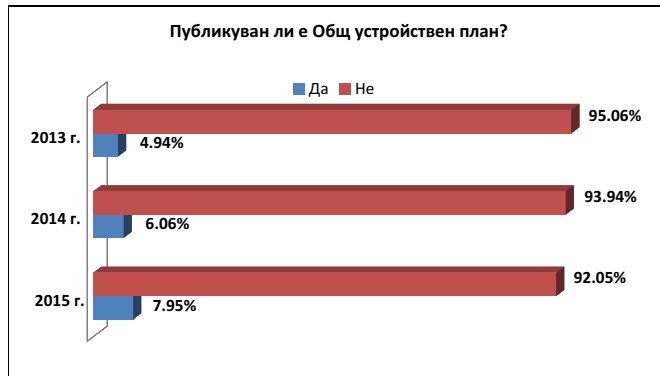


Графика 103. Публикуван ли е онлайн проектът за финансов отчет на общината?

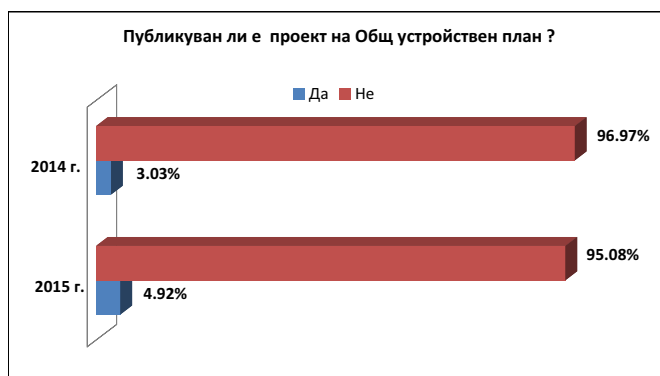


Устройствени планове и разрешителни за строеж

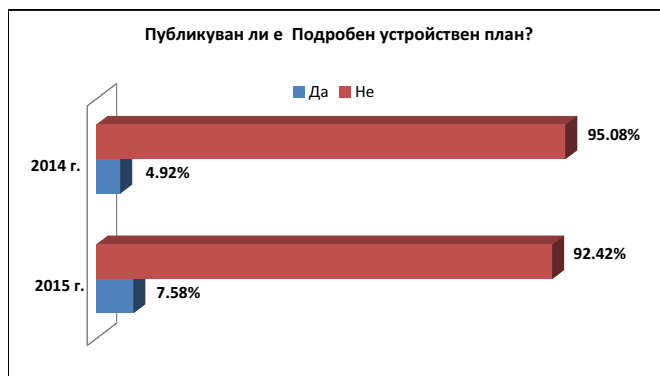
Графика 104. Публикуван ли е онлайн Общия устройствен план?



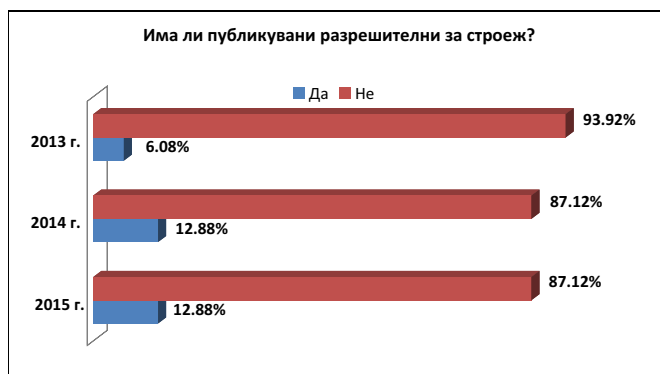
Графика 105. Публикуван ли е онлайн проектът за Общ устройствен план?



Графика 106. Публикуван ли е онлайн Подробен устройствен план?

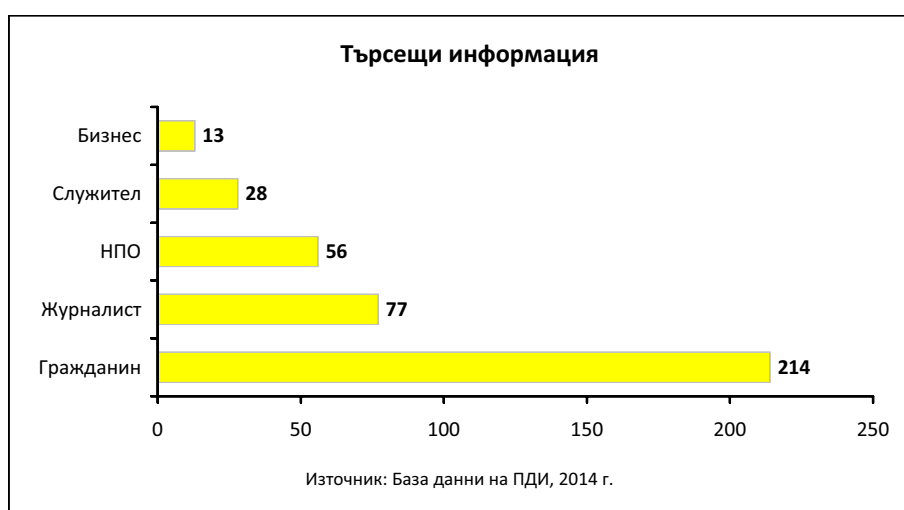
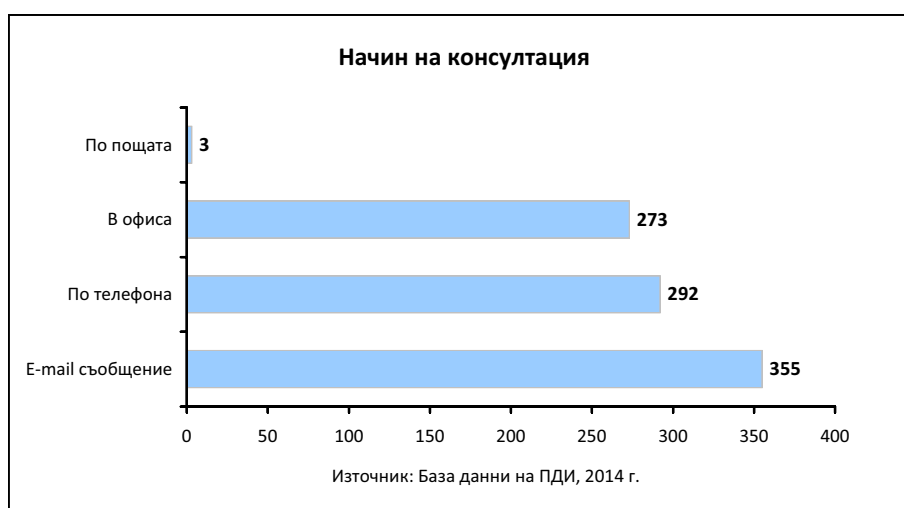
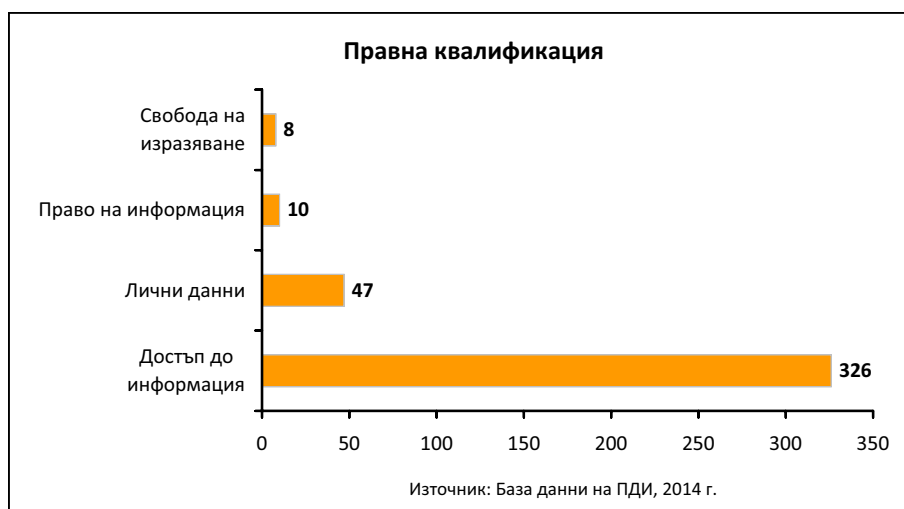


Графика 107. Публикуван ли е онлайн регистър на разрешителните за строеж?

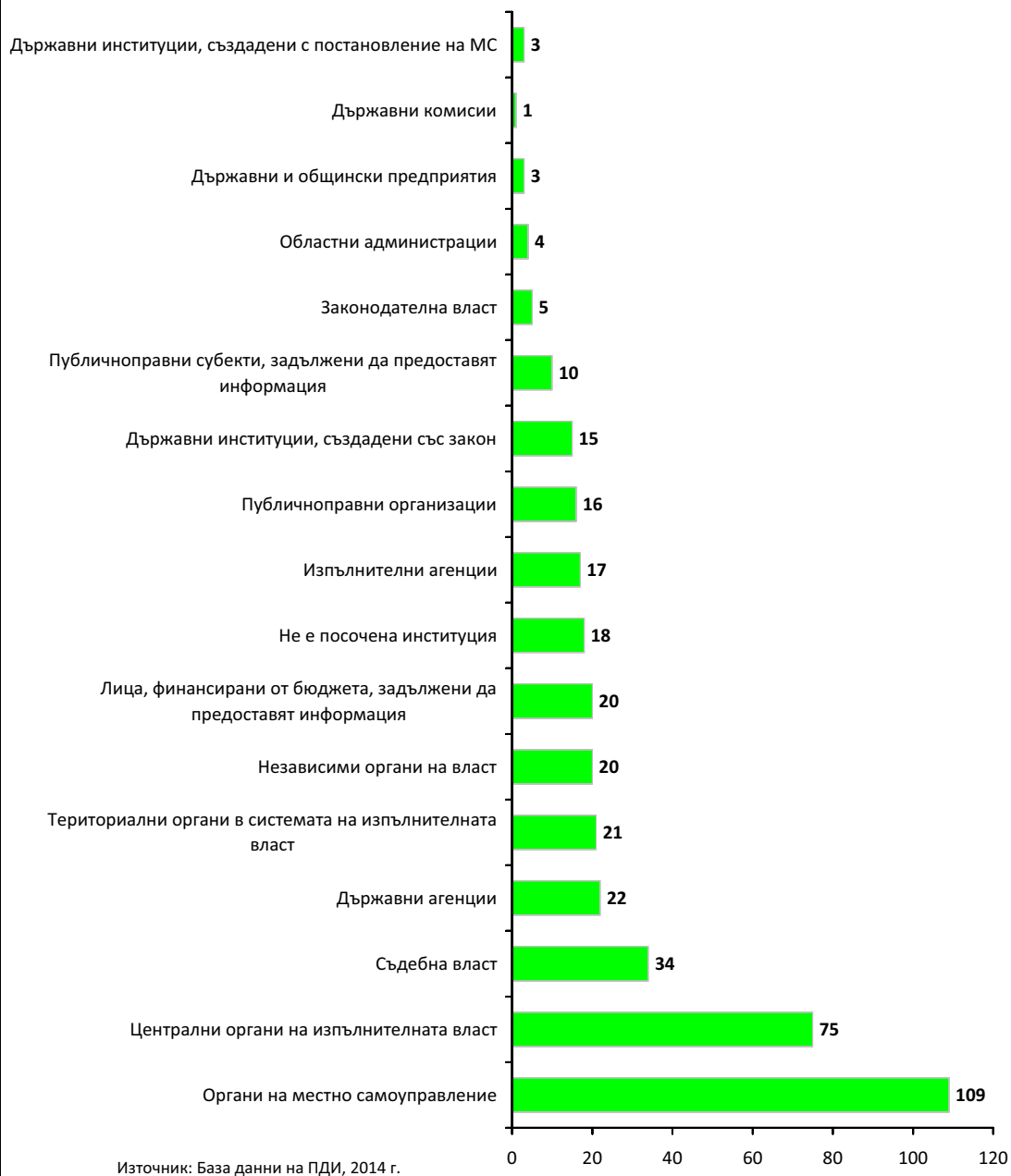


ПРИЛОЖЕНИЕ 2

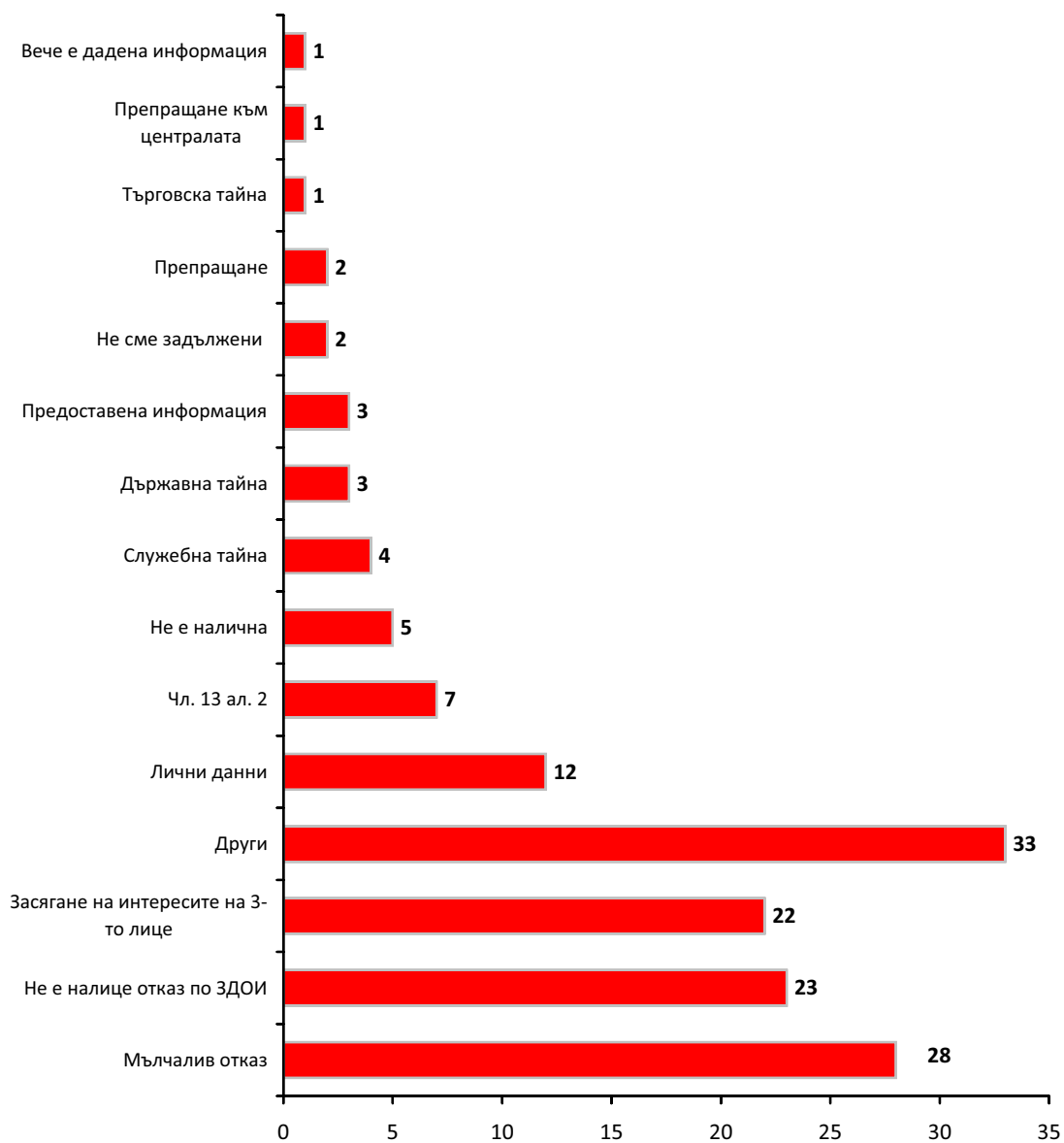
СТАТИСТИЧЕСКА СПРАВКА ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ СЛУЧАИ



Институции, от които е търсена информация



Основания, на които е отказвана информация



Източник: База данни на ПДИ, 2014 г.

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

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

АНОТАЦИИ НА СЪДЕБНИ ДЕЛА, ПОДКРЕПЕНИ ОТ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2014 г.

1. Асоциация „Приятели на железопътния транспорт“ срещу Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“

- а.г. № 7938/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав
- а.г. № 3456/2014 г. на ВАС, Седмо отделение

Заявление:

През м. юни 2013 г. Варужан Апелян - председател на Асоциация „Приятели на железопътния транспорт“, подава заявление до Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ (ИАЖА), с което иска да му бъде предоставен достъп до годишните доклади на агенцията по контрола на обществената услуга - превоз на пътници с железопътен транспорт, както и информация за извършените от агенцията проверки в качеството ѝ на национален орган за контрол по прилагането на Регламент 1371/2007.

Отговор:

С Решение от 17 юли 2013 г. изпълнителният директор на ИАЖА предоставя информация за контрола по прилагането на Регламент 1371/2007, осъществяван от агенцията. Директорът отказва да предостави докладите на агенцията за контрол на услугата - превоз на пътници с железопътен транспорт, с мотив, че засягат интересите на трето лице - „БДЖ - Пътнически превози“ ЕООД, и не е налице неговото съгласие за предоставянето ѝ - основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

Жалба:

Частичният отказ на ИАЖА е обжалван пред Административен съд - София-град (АССГ). В жалбата са изложени доводи, че информацията не засяга БДЖ по начин, който да обуславя необходимост от търсене на съгласието на железниците за предоставянето ѝ. Посочено е, че дори да беше налице подобно засягане, то съгласието на БДЖ не е необходимо, тъй като БДЖ представлява задължен субект в качеството му на публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 16 януари 2014 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 39 от 22.01.2014 г. АССГ отменя отказа, като приема, че БДЖ е задължен субект по ЗДОИ в качеството му на публичноправна организация, от една страна, а от друга - дружеството е юридическо лице, финансирано със средства от консолидирания държавен бюджет. Във връзка с това съдът намира, че в конкретния случай е била приложима разпоредбата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ - т.е. не е било необходимо съгласието на БДЖ, тъй като то е задължен субект по ЗДОИ и инфор-

мацията за докладите представлява обществена информация по смисъла на закона.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е атакувано от ИАЖА с касационна жалба пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че страна по договора с БДЖ за извършване на обществени превозни услуги е Министерството на транспорта (МТ) и контролът по изпълнението му се осъществява от дирекция на министерството.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 13.10.2014 г. и е обявено за решаване. За заявителя Асоциация „Приятели на железопътния транспорт“ са представени писмени бележки, в които е посочено, че в касационната си жалба директорът на ИАЖА излага напълно нови доводи за отказ от предоставяне на исканата информация по същество. Тези доводи са неоснователни, тъй като такива съображения не са излагани в обжалвания административен акт. Излагането на нови мотиви за издаването на административния акт едва на етап съдебна фаза, и то втора инстанция, е недопустимо. Посочено е още, че по силата на Устройствения правилник на ИАЖА агенцията е регулаторен орган в областта на железопътния транспорт и контролира изпълнението на задълженията за обществени услуги.

Решение II инстанция:

С Решение № 12826 от 29.10.2014 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. Върховните съдии приемат, че в случая е приложима нормата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, съгласно която не е необходимо съгласието на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на ЗДОИ, както и когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ. Първоинстанционният съд правилно е приел, че третото лице - БДЖ, е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, тъй като за 2013 г. държавната железница е получила субсидия за осъществяване на обществената услуга - превоз на пътници с железопътен транспорт. Решението на ВАС е окончателно.

2. Д-р Георги Тодоров срещу Български лекарски съюз

- а.г. № 2102/2014 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав
- а.г. № 6447/2014 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

През м. декември 2013 г. г-р Георги Тодоров (гр. Русе) подава заявление до председателя на Управителния съвет (УС) на Българския лекарски съюз (БЛС), с което иска да му бъде предоставен достъп до информация за дейността на съюза през 2012 и 2013 г. - средства, изразходвани за юридически услуги, решения на УС на БЛС за определяне на консултанти на съюза, договори, сключени с консултантите, суми в бюджета на БЛС от дарения и гр.

Отговор:

Председателят на УС на БЛС не отговаря на подаденото заявление в 14-дневния срок по ЗДОИ.

Жалба:

Мълчаливият отказ на председателя на УС на БЛС е обжалван пред АССГ. В жалбата са изложени аргументи, че БЛС е задължен субект по ЗДОИ в качеството му на публичноправен субект, тъй като съюзът осъществява властнически правомощия по силата на Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина (ЗСОЛДМ).

Развитие пред I инстанция:

С Определение № 1547 от 31.03.2014 г. АССГ оставя жалбата без разглеждане, като приема, че БЛС не е задължен субект по ЗДОИ, тъй като представлява съсловна организация, която се финансира от самостоятелни източници - членски внос и др. Съдът посочва, че БЛС не е нито държавен орган, нито публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ.

Частна жалба:

Определението на АССГ е атакувано с частна жалба пред ВАС, в която са развити доводи, че БЛС е задължен субект не в качеството му на публичноправна организация, а в качеството му на публичноправен субект, различен от държавните органи. В жалбата е посочено, че функциите и правомощията на БЛС показват, че същият упражнява властнически правомощия и по закон са му предоставени функции в сферата на държавното управление, а именно регулиране на упражняването на лекарската професия в РБ.

Развитие пред II инстанция:

С Определение № 7441 от 03.06.2014 г. ВАС отменя определението на АССГ и му връща делото за продължаване на съдопроизводствените действия по него. Върховните съдии приемат, че БЛС е задължен субект в качеството му на публичноправен субект, тъй като учредяването, съществуването, устройството, организацията и дейността му са регламентирани със закон - Закон за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина (ЗСОЛДМ), и с нормативни актове са му възложени функции, които имат публичноправен характер.

Развитие пред I инстанция (повторно):

След връщането му в АССГ делото е разгледано в открито съдебно заседание на 27.11.2014 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 8213 от 29.12.2014 г. АССГ отменя мълчаливия отказ и задължава председателя на УС на БЛС да се произнесе по подаденото заявление. В мотивите си съдът отбелязва, че БЛС следва да бъде разглеждан като публичноправен субект, който е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В този смисъл е определението на ВАС, което на основание чл. 235, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е задължително за АССГ. Съдът отбелязва, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което само на това основание подлежи на

отмяна. Според съда изискването за писмено мотивирано произнасяне е гаранция за законосъобразност на акта. В този смисъл доводите на ответника, че част от исканата информация съдържа лични данни, а друга част е публична, не могат да преодолеят бездействието на органа и да обосновават законосъобразност на мълчаливия отказ. Решението на АССГ не е обжалвано и влиза в сила.

3. Иван Петров срещу Столична община

- а.г. № 11068/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав
- а.г. № 5081/2014 г. на ВАС, Седмо отделение

Заявление:

На 17.10.2013 г. Иван Петров (гр. София) подава заявление до кмета на Столична община (СО), с което иска да му бъде предоставен достъп до книгата по чл. 149, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ) за положения извънреден труд по смисъла на чл. 143, ал. 1 от КТ от служителите на общината през 2012 г. В заявлението е посочено, че заявителят желае да получи исканата информация под формата на преглед на място.

Отговор:

С Решение от 23.10.2013 г. секретарят на СО отказва предоставяне на достъп. В отказа на секретаря на СО е посочено, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до документи. Посочено е още, че исканата информация представлява лични данни на лицата, положили извънреден труд, и същата не може да бъде предоставена без тяхното съгласие. Обективно е невъзможно изискването на съгласие от всички лица, визирани в заявлението.

Жалба:

Отказът на секретаря на СО е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че въпросът за достъп до информация - достъп до документи, е решен в съдебната практика с четири решения на петчленни състави на ВАС, според които гали се иска конкретният материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е релевантно за дължимостта ѝ. Развити са доводи, че информацията не представлява защитени лични данни, тъй като не е свързана с личния живот на служителите на СО, а касае изцяло изпълнението на служебните им задължения. В същото време, обстоятелството, че достъп до исканата информация е поискан под формата на преглед на място, изключва каквато и да е възможност за неправомерна обработка на тази информация.

Развитие през I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 13.02.2014 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 1378 от 06.03.2014 г. АССГ отменя отказа, като посочва, че гали се иска конкретният материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е релевантно за дължимостта ѝ. Според съда материални-

ят носител на информацията, в случая съответният документ - книгата, водена по реда на КТ за положения извънреден труд от служителите на Столична община, не е нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която съдържа. Съдът приема, че информацията за положения допълнителен труд по трудово правоотношение, и то в полза на Столична община, не представлява лична информация или лични данни на служителите. Дори да се приеме, че се засягат интересите на трети лица, то е налице надделяващ обществен интерес, тъй като с предоставяне на исканата информация ще се повиши прозрачността и отчетността на задължения субект - Столична община.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е атакувано от СО с касационна жалба пред ВАС. В касационната жалба отново са изложени доводи, че по реда на ЗДОИ не могат да се искат конкретни документи. Повторени са и доводите от отказа, че исканата информация не е обществена, а представлява защитени лични данни на служителите на СО, тъй като в книгата се вписват трите имена на служителя, заповедта за полагане на извънреден труд, денят и часът на започване и завършване на работата и размерът на трудовото възнаграждение.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 4.11.2014 г. и е обявено за решаване. За заявителя са представени писмени бележки, в които са развити доводи, че информацията за получените възнаграждения не представлява защитени лични данни, тъй като предоставянето ѝ ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за начина на разходване на средства от общинския бюджет, което не представлява лични данни на лицата, които са ги получили.

Решение II инстанция:

С Решение № 14638 от 4.12.2014 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. Магистратите посочват, че първата инстанция правилно е приела, че информацията касае изпълнението на служебни задължения от общинските служители и не засяга защитени лични данни. Информацията не е свързана с неприкосновеността на личността и личния живот по смисъла на чл. 1, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Информацията за получените възнаграждения за положен извънреден труд не представлява защитени лични данни. Дори да се касае за лични данни, в случая е налице надделяващ обществен интерес, тъй като чрез исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект.

4. Даринка Николова и гр. срещу Община Велико Търново

- а.г. № 45/2014 г. на Административен съд - Велико Търново, 8 състав
- а.г. № 5399/2014 г. на ВАС, Седмо отделение

Заявление:

На 28.08.2013 г. група граждани подават заявление до кмета на Велико Търново, с което искат да им бъде предоставена информация за реконструкцията на жилищна сграда, част от групов паметник на културата.

Уведомление за уточняване:

С уведомление от 17.09.2014 г. по чл. 29 от ЗДОИ кметът иска от заявителите да уточнят предмета на исканата информация.

Уточнение:

С уточнение от 7.10.2013 г. заявителите уточняват, че желаят да получат копия на хартиен носител от следните документи за строежа: виза за проучване и проектиране; разрешение за строеж (съответно преустройство); одобрен архитектурен проект - част „Архитектурна“ и част „Конструктивна“; документ, доказващ одобрението на строителството от Националния институт за недвижимо културно наследство.

Уведомление за удължаване на срока:

С уведомление от 14.10.2013 г. кметът удължава срока за произнасяне по заявлението, за да проведе процедура по търсене на съгласието на собственика на съответния имот за предоставяне на исканата информация, тъй като същата съдържа лични данни и данни за имота.

Отговор:

С решение от 1.11.2013 г. кметът отказва да представи гостъп. В решението е посочено, че исканата информация не попада в приложното поле на чл. 4, ал. 1 ЗДОИ, тъй като Законът за устройство на територията (ЗУТ) предвижда специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Посочено е още, че исканата информация съдържа лични данни на трети лица, които са изразили изрично несъгласие за разкриване на информацията. На последно място е посочено, че исканите документи не представляват носители на обществена информация.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Административен съд - Велико Търново (АСВТ). В жалбата е посочено, че разпоредбите на ЗУТ, които въвеждат задължение за органите да уведомяват по собствена инициатива заинтересовани лица за издадени разрешения за строеж и одобрени инвестиционни проекти, по никакъв начин не изключват приложението на ЗДОИ за гостъп до тази информация при поискване. Развит е довод, че кметът неоснователно е провел процедура за търсене на съгласие на трето засегнато лице (собственика на имота), тъй като исканата в случая информация не засяга третото лице по начин, който да обуславя необходимост от търсене на съгласието му. Дори да се приеме, че в исканата информация се съдържат лични данни - три имена и ЕГН на собственика на имота, то тези данни са известни на заявителите посредством справка в Службата по вписванията - гр. Велико Търново. Следователно с предоставяне на исканата в случая информация кметът на общината не би разкрил повече данни за собственика от тези, с които заявителите разполагат.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 27.02.2014 г. и е обявено за решаване.

5. Доротея Дачкова (в. „Сега“) срещу Върховна касационна прокуратура

- а.г. № 11585/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав
- а.г. № 6440/2014 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

През м. октомври 2013 г. Доротея Дачкова (в. „Сега“) подава заявление до Висшия съдебен съвет (ВСС), с което иска да ѝ бъде предоставена следната информация:

1. Какъв е заетият щат за съдебните и прокурорските помощници в цялата страна? Колко са те по щат?;
2. Справка по звена на съдебната власт - в кое звено колко помощници има. Колко от тях са назначени по заместване или временно по груги съображения (и какви са те)?;
3. Списък на всички съдебни и прокурорски помощници, който да съдържа имената им, звеното на съдебната власт, в което работят, датата и основанието за назначаването им.

Препращане:

ВСС препраща заявлението по компетентност до Прокуратурата на Република България по реда на чл. 32 от ЗДОИ.

Отговор:

С решение от 7.11.2013 г. заместник на главния прокурор при Върховна касационна прокуратура (ВКП) предоставя достъп до информацията по т. 1 и 2 от заявлението и отказва да предостави информацията по т. 3 с мотив, че имената на служителите и звеното, в което работят, дава възможност за идентификация на същите, следователно тази информация представлява защитени лични данни на съответните лица.

Жалба:

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата са развити доводи, че имената и длъжността на лицата, заети в съдебната система, не представляват защитени лични данни. Посочва се, че е недопустимо в гържавни институции и органи на власт да работят анонимни за гражданите лица.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 24.02.2014 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 1860 от 24.03.2014 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на ВКП с указания да предостави исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че информацията за структурното звено, в което работят прокурорските помощници, вида на правоотношението, датата и основанието за сключване на договорите по никакъв начин не попада в обхвата на определението за лични данни, гадено в чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД и § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДОИ. Съдът споделя доводите на жалбоподателката, че тази информация се отнася до публич-

ната институция и нейните структура и състав, а не към личността, изпълняваща съответната длъжност. Съдебният състав приема, че предоставянето на списък с имената на прокурорските помощници за целите на журналистическата дейност също не влиза в противоречие с принципите на ЗЗЛД. Това е така, тъй като информацията не засяга личното качество, респективно личния живот на съответното лице, а е свързана с обществената му идентичност като служител в органите на съдебната власт. Съдът приема и наличие на надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като същата безспорно е предпоставка за повишаване на прозрачността и отчетността на Прокуратурата.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е атакувано от ВКП с касационна жалба пред ВАС. В жалбата са развити доводи, че имената на прокурорските помощници не са обществена информация, тъй като не дават възможност на гражданите да си съставят мнение за дейността на прокуратурата.

Развитие през II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 26.11.2014 г. и е обявено за решаване. Представителят на заявителката изтъква, че исканата информация представлява служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

Решение II инстанция:

С Решение № 14701 от 08.12.2014 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че критериите за заемане на длъжността прокурорски помощник са определени в нормативни актове. Необходимостта от публичност за заемането на длъжността прокурорски помощник е нормативно закрепена и съображенията за отказ да бъде предоставена информация за неговото име и месторабота не кореспондират с публичния му статут. Правилен и в съответствие с константната съдебна практика е изводът на АССГ, че в случая е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията. Решението на ВАС е окончателно.

Решение I инстанция:

С Решение № 101/11.03.2014 г. АСВТ отменя отказа и връща преписката на кмета за предоставяне на частичен достъп с оглед защита правата на трети лица, които са заявили изрично несъгласие. Съдът приема, че информацията е обществена по смисъла на ЗДОИ - същата касае строителни документи, свързани с изменението на облика на историческо селище Велико Търново, представляващо групов паметник на културата. В решението се посочва, че бъдещото построяване, респективно преустройство на недвижими имоти, включени в съответния ансамбъл, безспорно касае обществения живот на града и се отразява върху правната сфера на всеки, в това число и на заявителите в качеството им на жители на В. Търново. Според съда приложимият ред за достъп до поисканата информация е този по ЗДОИ, като именно фактът, че заявителите не са заинтересовани лица по ЗУТ, обосновава правото им да искат достъп до информацията по одобряване на строителните книжа по ЗДОИ, а не по друг ред. Изтъква се още, че липсата на съгласие на трето-

то лице не е основание за отказ - в такъв случай органът е задължен да предостави частичен достъп, което общината не е направила.

Касационна жалба:

Решението на АСВТ е атакувано от кмета с касационна жалба пред ВАС. В жалбата отново са изложени доводите от отказа, а именно, че исканата информация не е обществена, че съдържа защитени лични данни и че ЗДОИ е неприложим поради наличие на специален ред в ЗУТ.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 10.11.2014 г. и е обявено за решаване. За заявителите са представени писмени бележки, в които са развити доводи, че разпоредбите на ЗУТ относно уведомяването на заинтересовани лица за издадени разрешения за строеж и одобрени инвестиционни проекти не са приложими към настоящия случай, тъй като касаят друг аспект на правото на информация, а именно активното предоставяне на информация. Тези разпоредби въвеждат задължение за съответните органи да уведомяват по своя инициатива заинтересованите лица за издадените разрешения за строеж и одобрени инвестиционни проекти.

Решение II инстанция:

С Решение № 514 от 19.01.2015 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. Съдът приема, че е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като тя дава възможност да се повиши прозрачността и отчетността на общината в една чувствителна за обществото дейност - запазване на архитектурното културно наследство и изграждане на облика на града. Съдебният състав посочва, че по силата на Закона за културното наследство (ЗКН) дейността по опазване на културните ценности се извършва при спазване на принципа за публичност и прозрачност при управлението на дейностите по опазване на културното наследство. Налице е специално законово изискване, което гарантира прозрачността и публичността при управление на културните ценности, а разрешаването на строителни дейности в такъв обект безспорно е дейност по тяхното управление.

6. Арман Бабикиан и др. срещу Министерство на културата

- а.г. № 8809/2013 г. на ВАС, Седмо отделение
- а.г. № 4913/2014 г. на ВАС, Петчленен състав

Заявление:

На 10 април 2013 г. трима граждани от гр. София (Арман Бабикиан, Андрей Терзийски и Стоян Терзийски) подават заявление до министъра на културата, с което искат да им бъде предоставена информация, свързана с проведена на 4 април 2013 г. среща на ръководството на Министерството на културата (МК) с протестиращите учители от Националната гимназия за древни езици и култури „Константин Кирил Философ“ (НГДЕК) и изпълняващия длъжността директор, на която се е обсъждало бъдещето на посоченото училище във връзка с подадените срещу изпълня-

ващия дължността директор жалби. Исканата информация е описана в 7 точки, като с една от тях се иска предоставяне на аудиозаписа от въпросната среща.

Отговор:

С решение от 24 април 2013 г. министърът на културата предоставя по-голяма част от исканата със заявлението информация, но отказва да предостави копие от аудиозаписа с мотив, че същият може да съдържа лични данни и не може да бъде предоставен без съгласие на третите засегнати лица.

Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата са развити доводи, че аудиозаписът не съдържа защитени лични данни, тъй като на срещата са обсъждани проблемите на национална гимназия, която е в ресора на министерството, а не конкретни физически лица и техния личен живот.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 10.12.2013 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 258 от 9.01.2014 г. ВАС отхвърля жалбата, като посочва, че министърът правилно е приел, че исканата информация съдържа лични данни, които съгласно чл. 2, ал. 1 ЗЗЛД са всяка информация, отнасяща се до физическо лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер или чрез един или повече специфични признаци.

Касационна жалба:

Решението на тричленния състав на ВАС е атакувано с касационна жалба пред петчленен състав на ВАС. В жалбата е развит довод, че първоинстанционният съд е допуснал нарушение на съдопроизводствените правила, тъй като не е разгледал говора на жалбоподателите за наличие на надделяващ обществен интерес за предоставяне на исканата информация.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 22 май 2014 г. и е обявено за решаване. Представителят на жалбоподателите доразвива доводите, че аудиозаписът не съдържа лични данни, като посочва практика на Европейския съд по правата на човека, според която изразени публични позиции по време на обществени дебати не представляват лични данни.

Решение II инстанция:

С Решение № 9079 от 30.06.2014 г. петчленен състав на ВАС отменя както решението на първата инстанция, така и отказа на министъра. Съдът приема, че позоваването на защита на личните данни от страна на министъра е неправилно, тъй като не са представени доказателства за засягане интересите на трети лица, от което може да се приеме, че органът хипотетично е предположил, че може да се засегнат интересите на трети лица. Магистратите посочват, че в случая е наличие и надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като проблемите на НГДЕК са придобили и медийна известност както по повод на учас-

тието на директора в телевизионно предаване, така и поради това, че министърът на културата е обявил в медиите за провеждането на тази среща, за да се изслушат различни позиции и да се вземе обективно решение по отношение на бъдещето на гимназията. Решението на ВАС е окончателно.

7. арх. Весела Тончева срещу Столична община

- а.г. № 9074/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав
- а.г. № 6394/2014 на ВАС, Пето отделение

Заявление:

На 5 август 2013 г. арх. Весела Тончева (гр. София) подава заявление до кмета на Столична община (СО), с което иска да ѝ бъде предоставено копие от договора, сключен между общината и частна фирма за възстановяване и стопанисване на езерото „Ариана“ в София.

Отговор:

С решение от 28 август 2013 г. секретарят на СО отказва да предостави исканата информация. Отказът на общината е мотивиран с липса на съгласие на частната фирма, която е страна по договора с общината. В отказа е отбелязано, че с писмо от 13 август 2013 г. общината е поискала съгласие от частната фирма, но в дадения двуседмичен срок такова не е постъпило от страна на фирмата.

Жалба:

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата са развити доводи, че общината не е следвало да търси съгласие от третото лице, тъй като по отношение на исканата информация е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 19 февруари 2014 г. и е отложено, като е задължен ответникът да представи съответната заповед за заместване на секретаря на СО, тъй като обжалваният отказ е подписан със запемая. На 5 март делото отново е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване. В заседанието представителят на жалбоподателката изтъква, че по отношение на договори, сключени от задължени субекти, е налице презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп по силата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ.

Решение I инстанция:

С Решение № 1388 от 6.03.2014 г. АССГ отменя отказа и задължава СО да предостави достъп до исканата информация. Съдът приема, че в случая е приложима законната презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес по отношение на информация, която е свързана със страните, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект. Съдът отбелязва, че в обжалваното решение липсват доказателства и не са изложени доводи, установяващи липса на надделяващ обществен интерес. Само при доказана липса на такъв може да намери прило-

жение основанието за отказ, свързано с липсата на съгласие от трето засегнато лице. В противен случай съгласието на третото лице не е необходимо, а информацията е дължима.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е атакувано от СО с касационна жалба пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 19 ноември 2014 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 14040 от 25.11.2014 г. ВАС оставя в сила решението на АССГ. Магистратите приемат, че опровергаването на законната презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес действително е в тежест на доказване на задължения субект. В случая нито в обжалвания отказ, нито в съдебното производство са посочени факти, обуславящи липса на такъв интерес. Липсата на конкретни мотиви и доказателства, че разкриването на информацията действително ще засегне интереси на трето лице, правилно е преценена от АССГ като липса на основание за постановяване на отказ. Решението на ВАС е окончателно.

8. ЕС „За земята“

срещу Министерство на околната среда и водите

- а.г. № 14648/2013 г. на ВАС, Седмо отделение
- а.г. № 7396/2014 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия

Заявление:

На 21 август 2013 г. Екологично сдружение „За земята“ подава заявление до Министерство на околната среда и водите (МОСВ), с което иска да получи копие от доклад за намаляване на емисиите на вредни вещества от големите горивни инсталации, свързан с предупреждението на Европейската комисия (ЕК) към България за неспазване на таваните спрямо емисиите от серен и азотен окис и фини прахови частици.

Отговор:

С решение от 13 септември 2013 г. министър отказва да предостави копие от доклада с мотив, че същият има подготвителен характер и няма самостоятелно значение - основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата са изложени доводи, че докладът без съмнение представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ не може да намери приложение в настоящия случай, тъй като в случаите, когато се иска информация, която е свързана с околната среда, намират приложение материално-правните разпоредби на ЗООС, който е специален по отношение на ЗДОИ и не предвижда ограничение, аналогично на това по чл. 13 от ЗДОИ.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 10 февруари 2014 г. и е обявено за решаване. Представителят на жалбоподателя развива доводи, че в един доклад би следвало да се съдържат фактически констатации, които имат самостоятелно значение и са извън приложното поле на ограничението за подготвителните документи.

Решение I инстанция:

С решение № 3421 от 11.03.2014 г. ВАС отхвърля жалбата. Съдът приема, че докладът има характер на предложение за вземане на мерки до края на 2013 г. за намаляване на вредните вещества от големите горивни инсталации, като не предложението за вземане на мерки, а самите взети мерки ще представляват обществена информация.

Касационна жалба:

Решението на тричленния състав на ВАС е атакувано от заявителя с касационна жалба пред ВАС. В жалбата отново са развити доводи за неприложимост на ограничението по чл. 13 от ЗДОИ към информация, която касае околната среда по смисъла на ЗООС.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 25 септември 2014 г. и е обявено за решаване. Представителят на жалбоподателя изтъква, че според ЗООС правото на достъп до информация не може да се ограничава, когато се иска информация за емисиите на вредни вещества в околната среда.

Решение II инстанция:

С Решение № 11951 от 9.10.2014 г. петчленен състав на ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа на министъра. Съдебният състав приема, 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 (Орхуска конвенция) и по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Тази информация е свързана с емисии и групи 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. Решението е окончателно.

9. Лиляна Вълчева

срещу Регионален инспекторат по образованието - Хасково

- а.г. № 215/2012 г. на Административен съд - Хасково
- а.г. № 14317/2012 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

На 7 юни 2012 г. Лиляна Вълчева (гр. Стара Загора) подава заявление до началника на Регионалния инспекторат по образованието - Хасково (РИО), с което иска да ѝ бъде

предоставена информация за извършените от инспектората проверки в конкретно училище в Тополовград.

Уведомление:

На 21 юни 2012 г. заявителката получава писмо от началника на РИО, с което е уведомена, че заявлението ѝ няма характер на искане за достъп до информация по реда на ЗДОИ, тъй като не съдържа описание на исканата информация, а само претенция за предоставяне на документи.

Уточнение:

С писмо от 25 юни 2012 г. заявителката уточнява, че желае да получи цялата налична информация за три извършени проверки на конкретни дати, като конкретизира исканите документи (заповеди и протоколи) с номера и дати.

Отговор:

С решение от 9 юли 2012 г. началникът на РИО отказва да предостави достъп до исканата информация, тъй като заявителката иска да получи информацията по електронен път, а ЗДОИ не предвижда форма за предоставяне на достъп до информация „по електронен път“.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Административен съд - Хасково.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 16 октомври 2012 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 189 от 17.10.2012 г. Административен съд - Хасково, отменя отказа и връща делото на началника на РИО за разрешаване на достъп до исканата информация. Съдът приема, че визираното от административния орган фактическо основание за постановяване на отказ - това, че ЗДОИ не предвижда предоставяне на информация по електронен път, не може да бъде възприето като надлежно основание за отказ поради обстоятелството, че не попада измежду предвидените в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ изчерпателно изброени случаи, единствено при наличието на които може да бъде постановен отказ от предоставяне на обществена информация.

Касационна жалба:

Решението на Административен съд - Хасково, е атакувано от началника на РИО с касационна жалба пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 25 септември 2013 г. и е отложено за представяне на редовно пълномощно за юриконсулта, подгал касационната жалба. Делото е разгледано отново в открито съдебно заседание на 15 януари 2014 г. и е обявено за решаване. Представителят на заявителката изтъква, че щом за директора на РИО - Хасково, не е била налице възможност за предоставяне на информацията по електронен път, то по реда на чл. 27 от ЗДОИ същата следва да се предостави във форма, която се определя по усмотрение на съответния орган.

Решение II инстанция:

С Решение № 1864 от 11.02.2014 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. Върховните съдии приемат, че искането за предоставяне на информация по електронен път е валидно, след като чл. 26, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ предвижда предоставяне на информация на технически носител. В подобни случаи информацията следва да се предостави, след като се определят техническите параметри за запис на същата. Решението на съда е окончателно.

10. Мариета Сивкова срещу Община Ямбол

- а.г. № 67/2014 г. на Ямболски административен съд (ЯАС)
- а.г. № 7931/2014 г. на ВАС, Пето отделение
- а.г. № 11705/2014 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия

Заявление:

През м. февруари 2014 г. Мариета Сивкова (гр. Ямбол) подава заявление до кмета на Община Ямбол, с което иска да ѝ бъде предоставено копие от извънсъдебно споразумение, сключено между общината и строителна фирма във връзка с водено гражданско дело в Ямболския окръжен съд.

Отговор:

С писмо от 25 февруари 2014 г. секретарят на Община Ямбол уведомява заявителята, че заявлението ѝ е оставено без разглеждане. Мотивите на секретаря на общината са, че така както е формулирано искането в заявлението - „текста на извънсъдебната спогодба“, не е налице валидно искане за достъп до обществена информация, тъй като по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и достъп до документи.

Жалба:

Отказът на секретаря на общината да разгледа заявлението по същество е атакуван пред Ямболския административен съд (ЯАС) като отказ да бъде издаден индивидуален административен акт - решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на информация. Жалбата е подадена на основание чл. 197-200 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), с които разпоредби е въведено бързо производство при обжалване на подобни откази. По този ред в едномесечен срок от постъпване на жалбата съдът я разглежда в закрито заседание и се произнася с определение. В жалбата са изложени доводи, че според трайната съдебна практика това, дали се иска конкретният материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в закрито съдебно заседание на 21 май 2014 г.

Определение I инстанция:

С Определение № 182 от 23.05.2014 г. ЯАС отменя отказа на секретаря на общината и му изпраща преписката за разглеждане на заявлението по същество. Съдът приема,

че случаите, в които заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация се оставя без разглеждане, са посочени в разпоредбите на чл. 25, ал. 2 и чл. 29, ал. 2 от ЗДОИ, като във всички останали случаи органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение - чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ. Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа:

1. трите имена, съответно наименованието и седището на заявителя,
2. описание на исканата информация,
3. предпочитана форма за предоставяне на достъп до исканата информация, и
4. адрес за кореспонденция със заявителя, а съгласно ал. 2 на същия текст заявлението се оставя без разглеждане, ако в същото не се съдържа данните по чл. 25, ал. 1, т. 1, 2 и 4. Както е видно от представеното копие на подаденото заявление, същото съдържа посочените законово изискуеми реквизити, поради което не би могло да бъде оставено без разглеждане на това основание.

Частна жалба:

Определението на ЯАС е атакувано от кмета на общината с частна жалба пред ВАС.

Определение по частната жалба:

С Определение № 9366 от 4.07.2014 г. тричленен състав на ВАС оставя частната жалба без разглеждане, тъй като кметът на общината не е бил страна по делото пред първата инстанция и съответно няма право да оспори постановения съдебен акт.

Втора частна жалба:

Определението на тричленния състав на ВАС е атакувано от кмета на общината с частна жалба пред петчленен състав на ВАС.

Определение по втората частна жалба:

С Определение № 12067 от 13.10.2014 г. петчленен състав на ВАС оставя в сила определението на тричленния състав. Петчленният състав изцяло споделя изводите на тричленния, че след като кметът не е бил страна в производството пред първата инстанция, то за него не е налице активна легитимация да обжалва определението на ЯАС, с което е отменен отказът на секретаря на общината. Определението на съда е окончателно.

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2014**

Доклад

**Българска
Първо издание**

Авторски колектив

г-р Гергана Жулева

Александър Кашъмов

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Фани Давидова

Стефан Ангелов

Коректор

Катя Найденова

Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

Издава

Програма Достъп до Информация

бул. „Васил Левски“ 76, ет.3, ап.3

1142 София

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

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Програма Достъп до Информация е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти, решени да допринесат за установяването на информирано обществено мнение.

Програма Достъп до Информация (ПДИ) е член на международната мрежа Застъпници за свобода на информацията (FOIA Net), на мрежата Инициатива за достъп (TAI), на Европейската служба за граждански инициативи (ECAS), Европейската мрежа за граждански свободи (ECLN) и Мрежата на изследователски центровете на демокрацията (NDRI).

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

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

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

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

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

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

Цели:

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.

ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местната власт.

Дејности:

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация.



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ