



**СЪСТОЯНИЕТО  
НА ДОСТЪПА  
ДО  
ИНФОРМАЦИЯ**

**2016**

Доклад

---

Докладът за състоянието на достъпа до информация през 2016 г. представя оценката на регулациите в областта на достъпа до информация; състоянието на активната прозрачност за 566 органа на власт в България; проблемите на търсенето на информация и съдебната практика на основата на опита на Програма достъп до информация



**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ  
2016**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2017

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 2016

### Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2017

©Авторски колектив:

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

©Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1314-0515 (online)

# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2016

## СЪДЪРЖАНИЕ

Увод .....	7
Препоръки .....	9
Законодателство относно правото на достъп до обществена информация ...	11
Резултати от оценката на активната прозрачност 2017 .....	16
Получени и неполучени отговори по електронни заявления .....	33
Случаи, постъпващи в ПДИ за правен съвет и консултации .....	36
Съдебни дела .....	41

### Приложения

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

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

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

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

[Приложение 5](#) - Само за ОБЩИНИТЕ

[Приложение 6](#) - Справка от базата данни с постъпилите случаи за консултация и съвет през 2016 г.

[Приложение 7](#) - Съдебни дела 2016 г. - Анотации



## УВОД

### Промените прогължават, но това достатъчно ли е?

Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя доклада „Състоянието на достъпа до информация в България 2016 г.“

Докладът се състои от няколко части.

Първата част, представляваща оценка на законодателството за достъпа до информация, е направена от ръководителя на правния екип на ПДИ Александър Кашъмов. Очертаването на проблемите е на основата на анализа на правната помощ, оказвана от екипа на ПДИ на граждани, журналисти, неправителствени организации, когато те търсят информация от публичните институции; на основата на съдебната практика, а също така не на последно място, на основата на обсъждания с представители на администрацията в хода на обученията по ЗИД на ЗДОИ, които ПДИ проведе през 2016 - 2017 година.

Следващите части на този доклад представляват една картина на практиките по прилагане на закона.

Частта за оценка на активната прозрачност отразява резултатите на проучването на ПДИ на интернет страниците на 566 органи на власт, проведено през февруари - март 2017 година и отразява развитието на активното публикуване според измененията в ЗДОИ, влезли в сила през януари 2016 г. Данните от 2017 година могат да бъдат съпоставени с тези от същия период на 2016 г. По всички индикатори, на основата, на които се прави оценката наблюдаваме подобрение. По тази част работиха Гергана Жулева, Дарина Палова, Стефан Ангелов.

Анализът на работата с електронни заявления и предоставянето на информация по тях на основата на резултатите от проучването от 2017 г. беше направен от Кирил Терзийски.

Към правния екип на ПДИ се обръщат за помощ при търсене на обществена информация журналисти, граждани, неправителствени организации, а също така представители на администрацията за съвет по чувствителни случаи, в които трябва да се прави баланс между защитени интереси и права и надделяващия обществен интерес от узнаване на информацията.

Анализът на търсенето на основата на постъпилите в организацията случаи и характера на предоставените консултации беше направен от Дарина Палова.

Систематизацията и анализът на съдебната практика през 2016 година беше извършен от Кирил Терзийски.

Докладът съдържа и седем приложения, които отразяват данните от различните направления на работата на ПДИ през годината. Приложенията подготвиха Гергана Жулева, Дарина Палова, Кирил Терзийски.

Както обикновено докладът започва с препоръки на основата на данните представени в него и анализите, извеждащи тенденции в практиката по прилагане на закона.

ПДИ активно участва в дебатите при приемането на ЗДОИ и измененията му през годините. На основата на 20 годишния опит на ПДИ по наблюдение на практиките по достъп до информация би трябвало лесно да се отговори на въпроса - стана ли достъпът до информация част от културата на българското общество и характеризира ли нашата демокрация? Много се постигна през тези години, но то не е достатъчно.

Българският закон за достъп до информация отразява характеристиките на типични законодателни подходи в много други сфери на управлението. Той регламентира една добра административна процедура, но недостатъчно ясни от практическа гледна точка основни понятия. В него липсват административен и независим контролен механизъм и оттук се получава това, което бихме нарекли импровизации в прилагането.

Налице ли е стабилност на практиките и ефективност на системата на достъп до информация?

Имаше години, когато България беше на първите места по брой подадени заявления. Този факт беше ли повод за гордост или пораждаше въпроси за качеството на активната прозрачност? Това време отмина. Сега заявленията, подадени по закона, намаляват всяка година. Какви са причините за това? Най-очевидната е свързана с подобряването на регулацията и практиките по активното публикуване в интернет. Фактор може да е обаче и отчаянието от дългия процес на реалното получаване на информация. Както се вижда от анализа на законодателната уредба в първата част на доклада и този на съдебната практика, този процес понякога може да отнеме години, а и да струва скъпо на гражданите. Продължава и практиката на мълчанието на администрацията по заявления за достъп. Тогава хората, решили да формират информирано мнение като направят собствено разследване на нещо, което ги тревожи, се обезкуражават.

Очевидно състоянието на достъп до информация е характеристика на състоянието на демокрацията.

Можем ли да бъдем информирани граждани, които да упражняват правата си, да участват в обсъжданията на публични политики и да осъществяват контрол над институциите? Правото на достъп до информация ни дава възможности да се стремим към това.

Гергана Жулева



## ПРЕПОРЪКИ

Препоръките по отношение на законодателството и неговото прилагане и тълкуване са следните:

### А. Изменения и допълнения в ЗДОИ

- да се определи орган, който да осъществява координация и контрол на изпълнението на задълженията по ЗДОИ в сферата на изпълнителната власт;
- да се осигури ефективен механизъм за налагане на санкции на служители за нарушения на ЗДОИ;
- да се създаде механизъм за бързо и безплатно разглеждане на жалби от независим орган на власт (информационен комисар или комисия);
- да се предвидят бързи съдебни производства по делата, образувани по жалби срещу решения за отказ по ЗДОИ;
- да се премахне възлагането на отговорност за разноски по делата, в които се претендира нарушено право по ЗДОИ;
- задължението за предоставяне на обществена информация да се разпростре върху всички субекти, чийто капитал се притежава пряко или косвено от държавата и общините, или които осъществяват обществени услуги под контрола на или по силата на възлагане от държавата и общините.

### Б. Изменения и допълнения в ЗЗКИ

- да се въведе забрана за класифициране като държавна или служебна тайна на информация, свързана с нарушение на основни човешки права или прикриваща корупция и престъпления;
- да се въведе автоматично декласифициране на определени категории класифицирана информация;
- да се създаде задължение за институциите да публикуват списъците с декласифицирани документи.

### В. Други препоръки относно законодателството

- да се приемат разпоредби за прозрачност на заседанията и срещите на държавните органи във връзка с дейността им чрез създаване на задължения за документиране (открито управление).

## **Г. Правителството да предприеме стъпки за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205).**

**Препоръките по отношение на секциите „Достъп до информация“ и тяхното съдържание и относно активното публикуване в интернет страниците са следните:**

- да се постигне 100% изпълнение на обособяването на секция „Достъп до информация“;
- тази секция да е в основното меню на страницата на институцията;
- да се публикува в отворен текст разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп в дадената институция;
- да се преразгледат вътрешните правила, като се отчетат новите задължения за публикуване и промените в закона, да се определят екипите, отговорни за това, както и контрола за изпълнение на задълженията по закона, включително и активното публикуване;
- да се обърне внимание на индикациите за актуалност на информацията, публикувана в интернет страниците;
- да се спазват нормативите за разходите за достъпна до информация, според Заповед № ЗМФ-1472 от 29 ноември 2011 г.

## ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Съществените изменения и допълнения в ЗДОИ, които бяха приети в края на 2015 г.<sup>1</sup> и влязоха в сила в началото на 2016 г.,<sup>2</sup> поставиха нови въпроси по тълкуването и прилагането на закона. Често, в практиката се поставя въпросът относно обхвата на понятието „публичноправни организации“, които са длъжни да предоставят достъп до обществена информация. Определението на това понятие бе изменено и разширено с измененията от 2015 г.,<sup>3</sup> но останаха въпроси. При един буквален прочит на закона може да се приеме, че косвено контролираните от гържавата търговски дружества не са задължени да предоставят информация субекти, дори да имат ключово значение за даден стопански сектор. Противоречива е например практиката относно това, дали публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ е „Национална електрическа компания“ ЕАД (НЕК), чийто капитал се притежава от „Български енергиен холдинг“ ЕАД (БЕХ), а не пряко от гържавата. Капиталът на БЕХ обаче е изцяло собственост на гържавата, т.е. при новата редакция на закона дружеството категорично е задължен субект. Друг казус възниква от законовото положение, според което не е ясно дали всеки възложител на обществена поръчка е задължен по ЗДОИ субект. Така например, практиката е противоречива при възложителите - търговци в сектор „Енергетика“. Еднозначно е ясно обаче, че всяко дружество, контролирано от такъв възложител на обществена поръчка, е задължен по ЗДОИ субект. Трети аспект на въпросите около понятието „публичноправни организации“ се вижда в поставянето на въпроса дали дружествата с повече от 50 % общински капитал са задължени субекти. Според ЗДОИ дружествата, чийто управителен или контролен орган се определят от възложител на обществени поръчки, са публичноправни организации. При дружествата, чийто капитал е собственост на гържавата, въпросът е безспорен. При дружествата с общинско участие обаче, въпросът се поставя.<sup>4</sup> Така излиза, че дружество с 51 % гържавно участие е безспорно задължен по ЗДОИ субект, докато дружество с изцяло общински капитал - не.

От друга страна, засиленото задължение за публикуване на категории информация в интернет страниците на институциите доведе до поставяне на въпроси в практиката относно детайлите около това публикуване. Например, понякога се поставя въпросът, списъци на кои категории актове, издавани от институциите,

<sup>1</sup> Обнародвани в ДВ, бр. 97 от 11 декември 2015 г.

<sup>2</sup> Повечето изменения и допълнения влязоха в сила на 12 януари 2016 г. Разпоредбите относно активното публикуване влязоха в сила на 12 април 2016 г. (§ 32, ал.1 от ПЗР на ЗДОИ, обн. ДВ бр. 9 от 2015 г.)

<sup>3</sup> Определението се съдържа в § 1, т.4 от ДР на ЗДОИ.

<sup>4</sup> Според засега изолирано определение на Върховен административен съд /ВАС/ от 2012 г. тъй като правата на собственика на капитала в такива дружества се упражняват от общинските съвети, а те не са възложители на обществени поръчки, то и дружествата с общинско участие не са задължени по ЗДОИ субекти.

подлежат на публикуване в интернет с оглед понятието за „индивидуален административен акт“.

Остава неясен въпросът как ще бъде конструирана платформата за подаване на електронни заявления, която законът предвижда да бъде създадена и да започне да функционира от лятото на 2017 г.<sup>5</sup> В новата редакция на закона се предвижда наред със задължението за публикуване на информацията относно реда за достъп до публичните регистри,<sup>6</sup> още задължение за предоставяне на достъп на заявителя посредством препращане към интернет адреса на публичния регистър, в случай на подадено заявление.<sup>7</sup> Това засилва необходимостта от добре поддържани масиви на публичните регистри и бази данни в интернет. Например при еднакви правомощия, публикуваните от отделните общини публични регистри не са еднакво конструирани. Липсата на координация при изпълнението на тези задължения на институциите обаче се явява сериозен проблем пред ефективното им реализиране.

Някои от съществуващите проблеми в ЗДОИ, констатирани и анализирани от ПДИ, останаха незасегнати от измененията и допълненията през 2015 г. Един от тях е липсата на координиращ механизъм, който да осигури еднакво прилагане на закона в сходни ситуации. Този дефицит е особено съществен по отношение на разпоредби, които обичайно остават извън обхвата на контрола, осъществяван от административните съдилища, било поради това, че такъв е изключен, било поради практически рядкото му осъществяване. Така например, законът предвижда обжалваемост на решенията на институциите по подадени заявления, вкл. на мълчаливите откази, съгласно съдебната практика. Изпълнението на задълженията обаче като активното публикуване на информацията, осигуряване на място за преглед на документи, или на удобен за хора с увреждания начин на предоставяне на информацията е извън обхвата на съдебния контрол върху решенията по ЗДОИ.

От друга страна, заявителите в редица случаи не са заинтересувани да обжалват нарушения на процедурата по предоставяне на информацията, които в съдебната практика се определят като несъществени, като нарушаване на изискването за произнасяне в срок по заявленията, на неправомерно начисляване на разходи по предоставянето на информацията, на неправомерно определяне на формата на предоставяне на достъп.

Друг проблем, неадресиран от промените в ЗДОИ от 2015 г., се корени в липсата на орган в системата на изпълнителната власт, който да отговаря за осъществяването на контрола в нейните рамки. Изготвянето на годишния доклад по прилагането на ЗДОИ от администрацията на Министерския съвет без представянето му от министър, който да отговаря пред парламента, е пречка пред осъществяването на пълноценен парламентарен контрол. Не са предприети и мерки за създава-

<sup>5</sup> Съгласно закона, относимата разпоредба влиза в сила на 1 юни 2017 г.

<sup>6</sup> Съгласно чл.15а, ал.2 от ЗДОИ.

<sup>7</sup> Нормата на чл.26, ал.1, т.1 от ЗДОИ предвижда изрично предоставяне на достъп, когато информацията се съдържа в публичен регистър, за разлика от предходния режим, когато попадането на информацията в такъв регистър беше основание заявлението да бъде оставено без разглеждане поради неприложимост на ЗДОИ.

не на независим контрол по приложението на ЗДОИ от страна на информационен комисар или комисия.<sup>8</sup>

Отделен е въпросът за видимо неприложимия механизъм по реализиране на санкции за неизпълнение на задълженията по закона.<sup>9</sup>

Като нов проблем се очертава и забавеният съдебен контрол върху отказите и другите решения по заявления. В последните години делата пред Върховния административен съд се насрочват за след година и повече, което води до твърде забавено правосъдие. За разлика от случая с много други права и законни интереси, при правото на достъп до информация късното получаване на правосъдие, респ. на исканата информация, е равнозначно на отказ от правосъдие. За институции, които упорито отказват информация от обществен интерес, се оказва по-подходящо да претърпят последиците от съдебно дело, което със сигурност няма да спечелят, в сравнение с това да изпълнят навременно и точно задълженията си.

Посоченият проблем с бавното правосъдие се задълбочава и засилва от друг свързан проблем - отговорността за разноски на страната, за която решението е неблагоприятно. Този проблем е заложен в разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс<sup>10</sup> (АПК) и Гражданскопроцесуалния кодекс,<sup>11</sup> (ГПК) както и в приетото от Конституционния съд и Върховния административен съд тълкуване. Според действащото законодателство, страната, за която съдебното решение е неблагоприятно, следва да претърпи не само негатива от отпеченото ѝ право, но и допълнителна финансова тежест, която е определена като отговорност за разноски, включително адвокатско възнаграждение и фиктивно приравнена към него сума, обозначена като възнаграждение за юрисконсулт.<sup>12</sup> При действащата минимална граница на адвокатските възнаграждения по такъв вид дела, системата превръща опитите за съдебна защита на правото на достъп до обществена информация в скъпо „удоволствие“, при което стремежът на даден гражданин или журналист да се прояви като защитник на обществения интерес и да изисква отчетност и прозрачност на институциите може да коства сума от 2000 и повече лева за едно съдебно дело.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Това е конкретната причина за занижаване на оценката на качеството на ЗДОИ от международния механизъм за оценка RTI Rating, осъществяван от Center for Law & Democracy и Access Info Europe.

<sup>9</sup> Според докладите за състоянието на администрацията, изготвяни ежегодно от администрацията на Министерския съвет, до момента е констатиран само един случай на налагане на санкция за неизпълнение на задълженията по ЗДОИ.

<sup>10</sup> Разпоредбата на чл.143 от АПК.

<sup>11</sup> Разпоредбата на чл.178 от ГПК.

<sup>12</sup> Съществено е, че таква възнаграждение юрисконсултите не получават.

<sup>13</sup> Съгласно Наредба № 1 за минималните размери на адвокатските възнаграждения възнаграждението за процесуално представителство по такъв вид дело за една инстанция е 500 лв. Страната, която е загубила делото, се осъжда да покрие и разноските на срещната страна, освен своите. Това е така и в случаите, когато публичната институция е представлявана от юрисконсулт. Съдебните инстанции по таква дело са две.

Част от проблемите от законодателен характер се коренят и във въпроси на европейско равнище, които обаче включват и начина, по който правото на Европейския съюз се прилага в България. Балансът между правото на достъп до обществена информация и защитата на личните данни продължава да е тема от съществено значение. В това отношение тълкуването и прилагането на закона, прието от Върховния административен съд, в редица случаи е в съответствие със стандартите, зададени от Европейската конвенция за правата на човека. Не е налице съществен напредък обаче при публикуването на декларации за конфликт на интереси, подавани от държавни служители.<sup>14</sup> Важно събитие за 2016 г. беше решението на Голямата камера на Европейския съд по правата на човека, с което бе утвърдена приложимостта на разпоредбата на чл. 10 от Конвенцията за случаите на достъп до обществена информация.<sup>15</sup> Със същото решение бе подчертано, че отнасящите се до професията данни следва да бъдат предоставени, доколкото не попадат в обхвата на защитената лична сфера.<sup>16</sup>

И през 2016 г. правителството не предприе стъпки за присъединяване към Конвенцията за достъп до официални документи, в разрез с приетия от самия Министерски съвет ангажимент по Втория план за действие по Инициативата за открито управление. Нещо повече, в Третия план за действие това задължение за държавата отпадна.<sup>17</sup>

Постигането на максимална откритост на управлението изисква приемането на разпоредби, свързани с т.нар. „управление на слънчева светлина“. Те обикновено се смятат за част от регламентацията на свободата на информацията. Такава уредба предполага спазването на определени изисквания към висши органи на държавната власт при провеждането на срещи и заседания. Натрупалите се през годините обществено известни казуси и потребността от засилване на интегритета на висшите служители поставят въпроса за създаване на такива разпоредби в законодателството. Отказът да бъде предоставяна информацията относно становищата, които са изказали участниците в официални срещи (заседания) на колективни органи на власт или регламентиран обществени обсъждания продължава да е тема на съдебните дела по ЗДОИ.

Въпроси възникват и от други видове срещи на лица, заемащи висши позиции, по служебни въпроси. Така например, в обществения дебат около 15 години се обсъжда въпросът за прозрачността на информацията относно срещи на президент, министър председател, министри, народни представители, съдии, главен прокурор

<sup>14</sup> Съгласно чл.17, ал.2 от ЗПУКИ декларациите следва да бъдат публикувани при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни. Вж. по-нататък в доклада резултатите от одита на прозрачността, извършен от ПДИ през 2017 г.

<sup>15</sup> Решение от 8 ноември 2016 г. по жалба № 18030/11 на Европейския съд по правата на човека, Голяма камера. Становище *amicus curiae* по делото *gaye* и ПДИ.

<sup>16</sup> Делото е по повод отказ на няколко полицейски управления в Унгария да предоставят данни за имената на назначените за служебни защитници (обществени защитници) адвокати, заедно с броя на поетите от всеки от тях дела по досъдебни производства.

<sup>17</sup> Плановите са достъпни на Портала за обществени консултации, поддържан от правителството, на интернет адрес: <http://www.strategy.bg/Articles/List.aspx?lang = bg-BG>



с други лица. В някои от тези случаи съдилищата се произнесоха, задължавайки институциите да предоставят достъп до информация, други случаи не стигнаха до фазата на съдебни дела. Същевременно, липсват конкретни задължения в тези случаи, например да се регистрират срещите и да се води някаква форма на запис, дори резюмирана, за обсъжданията. Наличието на подобни срещи и темата, по която са провеждани, изискват създаването на определени задължения за записване, респ. режим на обществен достъп до генерираната в тази връзка информация. С оглед формулираната на политическо ниво необходимост от подобряване на антикорупционното законодателство и поддържането на интегритета на висшите служители, такава регламентация очевидно е приоритет.

## РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2017

### Контекст

Промените в ЗДОИ от декември 2015 година създадоха нови задължения за органите на власт за публикуване в интернет. Времето за подготовка беше кратко - три месеца, считано от 12 януари 2016 г. Част от задълженията, свързани с публикуването на 17 категории информация, предполагат изпълнение на задължения по други закони като Закона за публичните финанси, Закона за обществените поръчки, Закона за нормативните актове, Закона за установяване и преследване на конфликт на интереси и др. Документите, които трябва да се публикуват според изискванията на закона налагат създаването на специални секции, а също така - отчитане на времето на създаване и публикуване на информацията, като например секция „Профил на купувача“, секция „Бюджет и финанси“, секция „Проекти за нормативни актове“.

Освен общите категории информация за публикуване в интернет, предвидени в член 15 ал.1 на ЗДОИ, за да се изпълнят задълженията за публикуване, беше необходимо да се отчете и увеличеното съдържание на секция „Достъп до информация“ и да се подготвят разяснителни текстове за тази секция.

Трябва да се има предвид, че законът не предвиди ресурсно осигуряване на изпълнението на тези нови задължения. Не бяха предвидени длъжностни лица по достъпа до информация. В институциите след промените на ЗДОИ от 2007 г. трябваше да се определят длъжностни лица, които да отговарят пряко за предоставянето на информация. Очевидно при увеличаване на обема на работата, свързана и с публикуването на информация, съвместяването на няколко задължения на тези лица, създава проблеми, които изискват общо решение.

Положителен фактор в процеса на отваряне на базите данни и публичните регистри (оттук и за активното публикуване) беше създаването на „Портал за отворени данни“ - група новост в ЗДОИ от 2015 г. Активността на Министерски съвет по отношение на публикуването в този портал и обученията, които бяха проведени през годината, обърнаха внимание на администрациите към новите задължения и ускори цялостния процес.

Не случайно терминът „активна прозрачност“ се отнася до инициативата на органите на власт активно, без заявления, да публикуват определена информация.

Трудно е за търсещите информация сами да преценяват във всеки конкретен случай дали дадена информация може да бъде лесно намерена в интернет страницата. Ето защо в много държави със закон за достъп до информация цялостна оценка на активната прозрачност се прави чрез специални проучвания.

Систематизирано наблюдение на активното публикуване се извършва или от централизирана, специализирана, независима институция, каквато е Офисът на информационния комисар/комисия, или от неправителствени организации.

Проучванията на ПДИ за активната прозрачност следват тази традиция.



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

Последните промени в тази област наложиха обновяване на методологията на тези оценки/проучвания. Увеличаването на категориите за публикуване води до увеличаване на индикаторите за наблюдение, включително и за актуалността на публикациите.

Проучванията се извършват в периода март - април, за да има сравнимост на резултатите, макар че базираният онлайн инструмент на оценката дава възможност за проверка на публикациите във всеки един момент.

През 2017 година проучването обхваща периода 7 февруари - 31 март. Бяха оценени страниците на 566 институции, от които - 18 министерства, 151 териториални звена на органите на изпълнителната власт, 90 държавни агенции и комисии, изпълнителни агенции, 11 независими органа на власт, 2 публичноправни субекта и 265 общини. Бяха подадени по електронен път 566 заявления с искане за **Списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на органа на власт** - задължение, въведено с промените в ЗДОИ от декември 2015 г.

Особеността на оценката на активната прозрачност през 2017 година бе, че на органите на власт бяха изпратени резултатите преди тяхното оповестяване. От 14 до 31 март отговорните служители можеха да проверят оценките на ПДИ и да дават бележки относно евентуални пропуски. Получихме писма от 78 институции, на които благодарим за съдействието.

## Резултати

За разбирането на резултатите трябва да се имат предвид следните ограничения.

Различен обем задължения за органите на централната власт и техните териториални звена.

Различни задължения за първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджет.

По-малките второстепенни разпоредители с бюджет не са сред честите възложители на обществени поръчки.

Териториалните звена на органите на изпълнителната власт, областните управи и изпълнителните агенции не подготвят и приемат нормативни актове.

Общият извод, който налагат резултатите е, че има подобрение в публикуването по всички категории информация. За някои от задължителните категории, свързани

с бюджетната отчетност, както и информацията, публикувана в секция „Профил на купувача“, подобрението е значително.

### *Институционална информация*<sup>18</sup>

Бихме могли да систематизираме категориите информация, предвидени в чл.15, ал.1 на ЗДОИ, на основата на съдържанието на тези категории. Така например, информация за функциите и правомощията на органа на власт, за структура на администрацията, за устройствени правилници, за услуги и правилата за предоставянето им, за информационни масиви и регистри, които се поддържат от институцията и тяхното описание, за конкурси и контактна информация, могат да бъдат определени като **институционална информация**. Тези публикации непрекъснато се увеличават през годините и за 2017 година изпълнението им е над 70% - до 90 %.<sup>19</sup>

Най-добро е изпълнението по отношение на описанието на правомощия и функции при министерствата, областните управи и държавни и изпълнителни агенции, а при независимите органи на власт по отношение на тази информация имаме 100% изпълнение.

Публикуването на устройствените правилници на органите на власт, макар и ново законово задължение след промените в закона, е с много добро изпълнение, достигащо 100% при министерствата и независимите органи на власт. Това е разбираем резултат, тъй като устройствените правилници представляват конкретен документ, който и преди измененията в ЗДОИ се публикуваше на интернет страниците.

Изключение от тенденцията за добро публикуване на институционална информация правят вътрешните правила за предоставяне на административни услуги с изпълнение 58%, макар самите административни услуги, предоставяни от органа на власт да са публикувани в 88% от случаите.

Ако публикациите за списъците на регистрите и самите регистри, поддържани от институциите, непрекъснато растат през годините, една категория - **описание на информационните масиви и ресурси (ЗДОИ, чл.15, ал.1, т.3)** - е с много слабо изпълнение - 16%. Описанието обаче на поддържаните от институцията регистри и набори от данни, което би трябвало да съдържа законово основание за поддържането, форматите в които се поддържат, редът за достъп до тях, предполага допълнителна работа, която отгавна трябваше да се извърши, тъй като тази категория от чл.15, ал.1 е законово задължение още от приемането на закона през 2000 г.

<sup>18</sup> Виж Приложение 1 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на някои стари категории за публикуване и за две години по отношение на новите категории за публикуване след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.

<sup>19</sup> Виж Приложение 1 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на някои стари категории за публикуване и за две години по отношение на новите категории за публикуване след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.

Поради факта, виден от резултатите на проучването от 2017 г., че 56% от министерствата са направили тези публикации, смятаме че и по отношение на тази информация нещата ще се подобряват.

### *Оперативна информация<sup>20</sup>*

Друга голяма група документи за публикуване може да бъде определена като **оперативна информация**. Тук се отнасят категории като нормативни актове и техните текстове; общи административни актове и техните текстове; регистър на индивидуалните административни актове; проекти за нормативни актове с придружаващите ги мотиви, предварителни оценки за въздействието, доклади от общественото обсъждане; стратегии, програми, планове за развитие и задължителните относно тези публикации индикатори за време.

Макар областните управи, териториалните звена на централните органи на власт, изпълнителните агенции и комисии да не приемат нормативни актове (съответно не публикуват проекти за нормативни актове), то за ориентация на потребителя е необходимо препращане към страницата на органа на власт, който създава нормативни актове в сферата на тяхната дейност, а по отношение на областните управи препращане към портала на Министерски съвет за обществени консултации - <http://www.strategy.bg/> . Това препращане е добро разрешение и подпомага заинтересованите да се запознаят с проектите за нормативни актове, а също така с възможностите за изпращане на становища, които порталът за обществени консултации им дава.

И по отношение на оперативната информация наблюдаваме значително увеличение на публикациите<sup>21</sup>, включително значително увеличение на публикуване на мотивите към проектите за нормативни актове. Макар и увеличени, все още са незначителни - 14% от публикациите на докладите и резултатите от обществените обсъждания на проектите за нормативни актове. Добра тенденция е, че публикуването на административните актове (нормативни, общи и индивидуални) се прави с индикация за време на приемане и публикуване на акта.

Резултатите показват увеличение на публикуваните стратегии и програми за развитие, но най-значително е увеличението на публикуването на планове за развитие, което е също положителна тенденция, тъй като те предполагат не само общо виждане на посоката на развитие, но и капацитетно и финансово обезпечаване на програмите. Увеличават се и публикациите на отчетите за дейността - от 25% през 2015 г. на 62% през 2017.

<sup>20</sup> Виж Приложение 2 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на някои стари категории за публикуване и за две години по отношение на новите категории за публикуване след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.

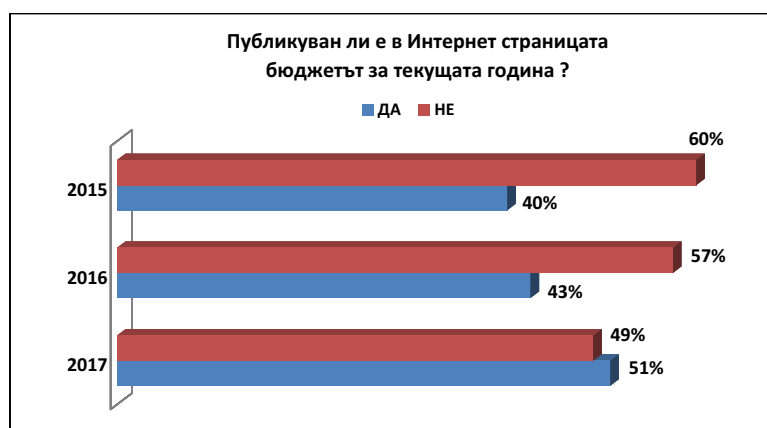
<sup>21</sup> Виж Приложение 2 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на някои стари категории за публикуване и за две години по отношение на новите категории за публикуване след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.

## Бюджетна, финансова прозрачност и интегритет<sup>22</sup>

За поредна година в своето проучване Граждански одит на активната прозрачност Програма Достъп до Информация (ПДИ) изследва публикуват ли органите на изпълнителната власт своите основни финансови документи и декларациите за конфликт на интереси на служителите си. В по-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлексират задължения за публикуване, наложени от Закона за публичните финанси (ЗПФ) - в сила от 1 януари 2014 г. Публикуването на декларации за конфликт на интереси се изследва от 2012 г. насам спрямо задължението в закона, който сега се нарича Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).

Добрата новина е, че наблюдаваме ръст на публикуването по почти всички критерии. Явно одитът на ПДИ изпълнява своята задача и стимулира институциите да бъдат по-открити към гражданите поне на своите интернет страници.

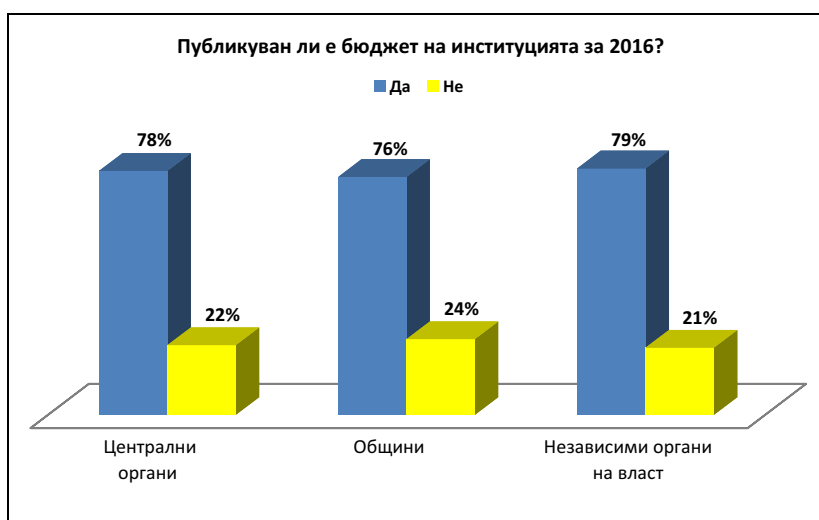
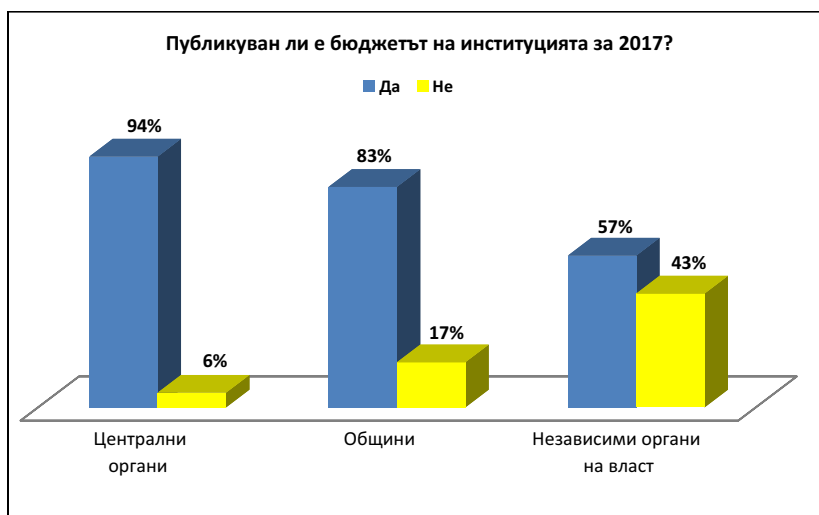
### Бюджетна и финансова прозрачност



За първа година над половината изследвани институции са публикували своя бюджет. Това са 288 структури от 566 изследвани. Все още основно първостепенните разпоредители с бюджети (ПРБ) изпълняват това задължение. Но се увеличава и броят на второстепенните разпоредители с бюджети (ВРБ), които оповестяват бюджета си за текущата година. Сред тях една важна институция, която е променила практиката си и за първи път е публикувала основния си финансов документ, е Агенция „Митници“. Сред институциите, които продължават да не публикуват бюджетите си и отчетите по тях, са ключови структури като Националната агенция за приходите, повечето изпълнителни агенции, различни органи „под шапката“ на министерства, областни дирекции земеделие и регионални дирекции по горите, регионалните здравни инспекции, регионалните управления на образованието и пр.

<sup>22</sup> Виж Приложение 3 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на категории за публикуване, свързани с бюджетна, финансова прозрачност и интегритет.

Основните „виновници“ за ръста са централните органи на изпълнителната власт и общините. Вече е по-скоро изключение да се намери някоя от тези структури, която не е публикувала бюджета си (виж таблиците по-долу). От сравнението се вижда спад на публикациите при независимите органи на власт, но той няма особено отражение върху цялостната картина, тъй като независимите органи са само 11.

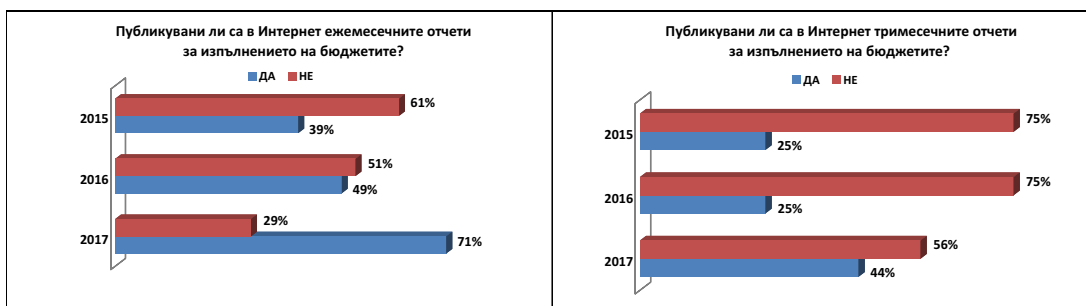


Единствената категория, в която наблюдаваме спад в публикуването спрямо предишната година е тази на годишните финансови отчети. Това задължение покрива само първостепенните разпоредители с бюджети. Намерили сме само 121 годишни отчета на разходването на бюджетите 2016 г. Това са 21% от общото или 39,5% от ПРБ. Броят е по-малък от този в миналогодишното проучване, където 132 (ок. 23 % от всички изследвани институции) или около 43% от ПРБ бяха публикували финансовите си отчети за 2015 г. В същото време резултатът тази година е много близък до този от 2015 г. - също 21% от общото. Обяснението вероятно се крие в периода на провеждане на проучването. През 2017 г. и 2015 г. проверявахме страниците на институциите през март, докато през 2016 г. - след началото на април. Освен това личи, че през тези месеци процедурите по приемането на

отчетите не са завършили навсякъде, защото, както всяка година, сме намерили чувствително повече публикувани отчети за предишния период - 2015 г. - 215 (ок. 38% от всички изследвани институции) или около 70% от ПРБ. И по двата показателя има повишение спрямо предходното ни проучване.



Законът за публичните финанси задължава първостепенните разпоредители да публикуват и ежемесечни и тримесечни отчети за изпълнението на бюджетите си. Това задължение е сред лесно изпълнимите, тъй като ПРБ редовно създават и изпращат тези отчети в Министерство на финансите. Въпреки това обаче, в предходните години изпълнението на задължението за публикуване оставаше доста ниско. През 2016 г. едва около 49% от ПРБ имаха достъпни на интернет страниците си месечни отчети, а още по-малко - около 25% от ПРБ, бяха публикували отчетите си по тримесечие. В резултатите от новото проучване виждаме рязък скок - с 22% - на задължените институции, публикували своите месечни отчети. Те вече са 217 от общо 306 ПРБ. Повишение сред публикувалите тримесечните си отчети също има с подобна разлика, но за съжаление 134 институции са изпълнили задължението, което все още е под половината от всички ПРБ.

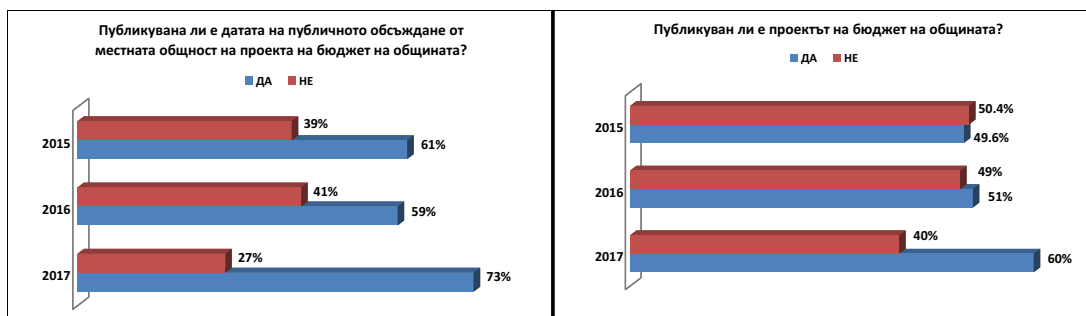


22 държавни органа - Министерски съвет, министерствата и държавните агенции, които са първостепенни разпоредители с бюджети - са задължени по ЗПФ да водят успоредно и т.нар. програмно бюджетизиране. То предполага, че разпределението на разходите трябва да бъде ориентирано спрямо политиките, за които правителството определя бюджетни програми и с поглед към средносрочната финансова прогноза за бюджета. 20 от 22-та органа са публикували своите бюджети в програмна форма за 2017 г., а 16 от тях - годишният отчет за изпълнението на програмните си бюджети. Сред тези, които най-често не изпълняват задълженията



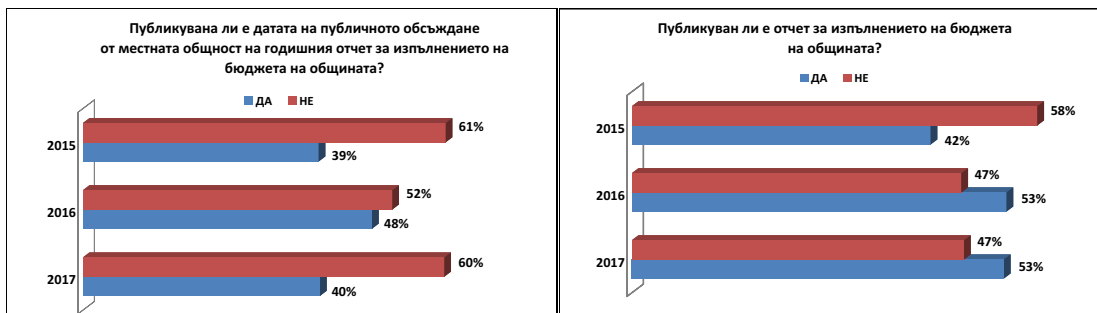
си, свързани с програмното бюджетиране, изпъкват Министерство на вътрешните работи и Министерство на отбраната. Те нито са публикували програмните формати на бюджетите си, нито различните данни и отчети по тяхното изпълнение.

Други специфичния задължения за публикуване от група органи са задълженията на общините за публикуване на съобщенията за обществените обсъждания на проектите на годишен бюджет и отчета по него. За тази фаза на подготовка на финансовите документи законът предвижда задължение за публикуване единствено на датата на публичното обсъждане за местната общност, но не и на проектите на самите документи. Ясно е, че без гражданите да 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 самите проекти на бюджети и на годишни отчети.

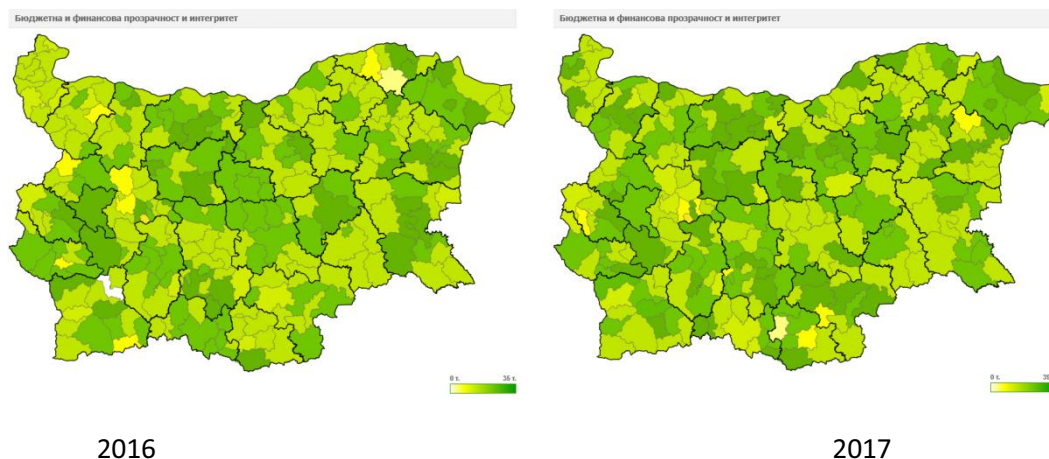


Тази година общините сериозно са подобрили изпълнението на задълженията си по ЗПФ. Първите примери за това отбелязваме в сериозния ръст спрямо миналата година на публикувани съобщения и проектобюджети. Спрямо 2016 г. още 37 общини са публикували обява - 193 (ок. 73% от общините). С 24 общини повече са публикували и самия проект на бюджет - 159 (ок. 60%) спрямо 135 през 2016 г.

При общественото обсъждане на отчетите на общинските бюджети се наблюдава лек регрес. С 23 местни администрации по-малко са публикували датите на обществените обсъждания на проектите на годишните си финансови отчети. Общият им брой е 105 (около 29%) през 2017 г. Запазва се и любопитната тенденция да намираме повече отчети на общинските бюджети, отколкото обяви за тяхното обсъждане - за проучването от 2017 г. те са общо 139 (ок. 52%) или само с 2 по-малко от намерените в интернет страниците на общините през 2016 г.



Въпреки това по останалите показатели за бюджетна прозрачност, включващи публикуването на ежемесечните и тримесечните отчети, общините бележат сериозен ръст. Това се вижда от Картите на финансовата и бюджетна прозрачност на общините за 2016 г. и за 2017 г. В по-тъмно зелено са означени местните власти, които по-цялостно са изпълнили задълженията си за публикуване.



Наблюдава се оформяне на малки групи общини с добри показатели близо една до друга. Явно местната конкуренция има значение за подобряването на финансовата прозрачност.

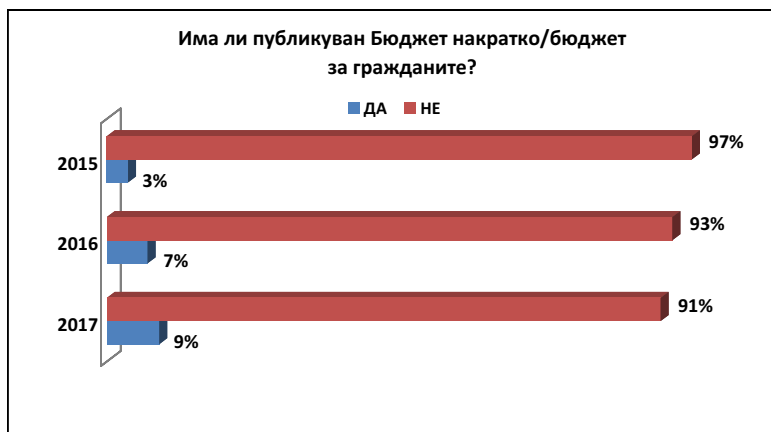
ПДИ за четвърта година изследва и дали държавните органи публикуват разбираемо обяснение за събирането и разходването на поверените им средства. Става дума за т. нар. „**бюджет за гражданите**“. Засега единствено министърът на финансите е задължен да съставя и редовно публикува такъв документ на човешки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

Местните власти също могат да се обвързват с подобни задължения чрез своите нормативни актове. Такъв пример е Столична община, която в своята наредба за общинския бюджет има задължение да публикува като отделен документ обяснение за бюджета на достъпен нетехнически език.

Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобщят и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как трябва да бъде съставен или да изглежда подобен документ, ние често сме приемали като такъв всеки спомагателен текст или онагледяване, които помагат да се обясни простицко бюджета на съответната администрация. Много често това са били публикуваните презентации от обществени обсъждания на проектите за бюджет, или дори протоколи от самите обсъждания.

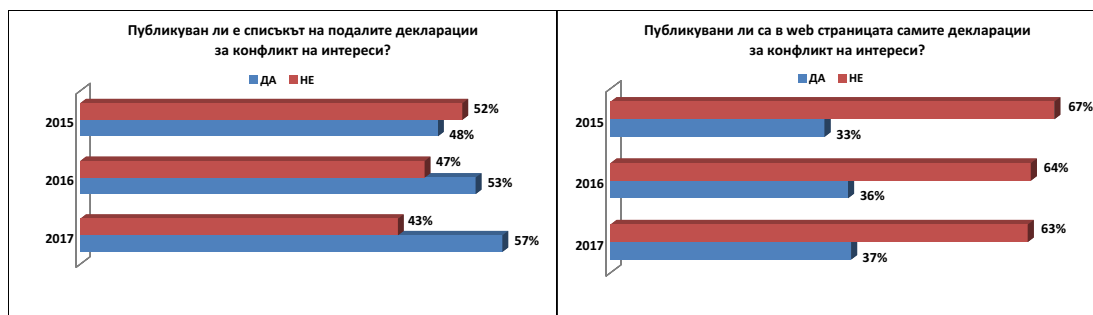
Добрата новина е, че през 2017 г., макар и с малко, намерените „бюджети за гражданите“ се увеличават. Отбелязали сме с 10 повече такива документа спрямо 2016 г., т.е. 49 общо. За съжаление тези случаи едва надхвърлят приетия стандарт за статистическа грешка - общо са около 8%.





### Декларациите за конфликт на интереси

Част на проучването на ПДИ от 2012 г. насам е съсредоточена върху измерването на една от нормативните мерки за постигане на повече почтеност в администрацията чрез повече прозрачност спрямо потенциалните конфликти на интереси на държавните служители и техните ръководители. Тук изследваме от една страна дали са публикувани списъци с лицата, подали декларации, а от друга - дали са публикувани самите декларации.



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 предходните години продължава слабо да расте броят на държавни органи, публикували списъци с подалите декларации. Но, макар и малко повече от преди, органите публикували декларации, са все още около една трета от всички.

### Прозрачност на обществените поръчки

#### Законодателни изменения в областта на активното публикуване на информация за провежданите обществени поръчки 2014-2016 г.

Прозрачността на информацията за провежданите обществени поръчки стана възможна с направените през 2014 г. промени в Закона за обществените поръчки /ЗОП/, с който бяха създадени нови задължения за възложителите им. С въвеждането на чл.22б 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. В тази секция задължително трябва да се публикуват под формата на електронни документи 21 категории информация, свързана с възлаганите поръчки. На практика тази информация обхваща целия процес на провеждане на обществената поръчка.

През пролетта на 2016 г. беше приет и влезе в сила нов ЗОП. С него като цяло се запази изискванията за публикуване на информация в „Профил на купувача“, с изключение на изискването за публикуване на данни за извършените плащания по сключените договори за обществени поръчки. Към настоящия момент задължителната за публикуване информация в секция „Профил на купувача“ съгласно разпоредбата на чл.42 от ЗОП е следната:

- решения, обявления и покани, свързани с откриването, възлагането, изпълнението и прекратяването на обществените поръчки;
- документациите за обществени поръчки;
- разясненията, предоставени от възложителите във връзка с обществените поръчки;
- протоколите и окончателните доклади на комисиите за провеждане на процедурите;
- договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения, включително приложенията към тях;
- допълнителните споразумения за изменения на договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения;
- обявите за събиране на оферти и поканите до определени лица;
- становищата на Агенцията по обществени поръчки във връзка с осъществявания от нея предварителен контрол.

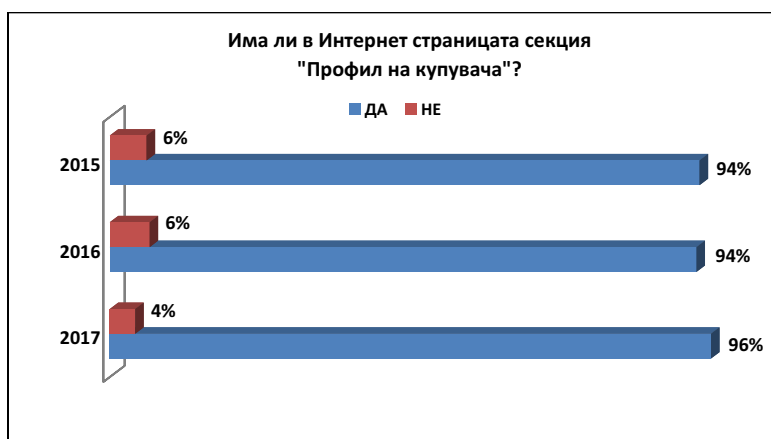
Проучването на ПДИ през 2017 г. имаше за цел да провери как и до каква степен направените законодателни изменения в областта на активното публикуване на информация за обществените поръчки в страната, са довели до промяна в съществуващата практика.

### **Резултати**

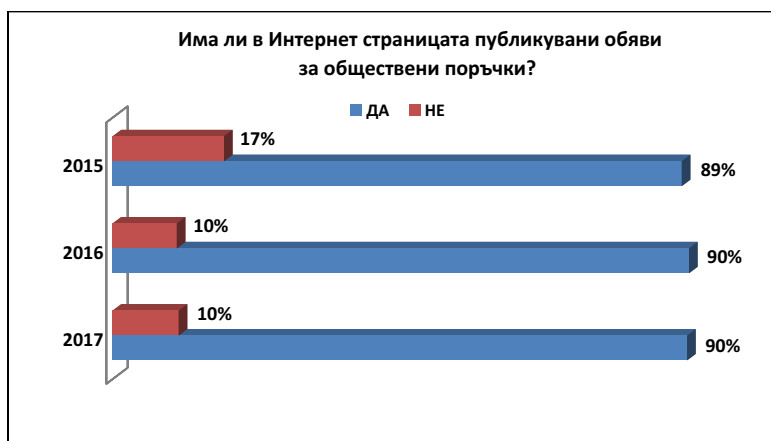
През 2017 г. в проучването фигурираха 11 въпроса за обществените поръчки, като към някои от тях има и подвъпроси, свързани с датата на публикуване на информация. Проверката на наличието/отсъствието на данни за актуалност на публикуваната информация беше необходима с оглед въведените в Правилника за прилагане на ЗОП срокове за публикуване на информация. Съгласно разпоредбата на чл.24, ал.4 от Правилника, възложителите поддържат „Профила на купувача“ по начин, от който може да се удостовери датата на публикуване на документите в него.

Резултатите от проучването тази година показват напредък в публикуването на информация за възлаганите обществени поръчки в няколко посоки.

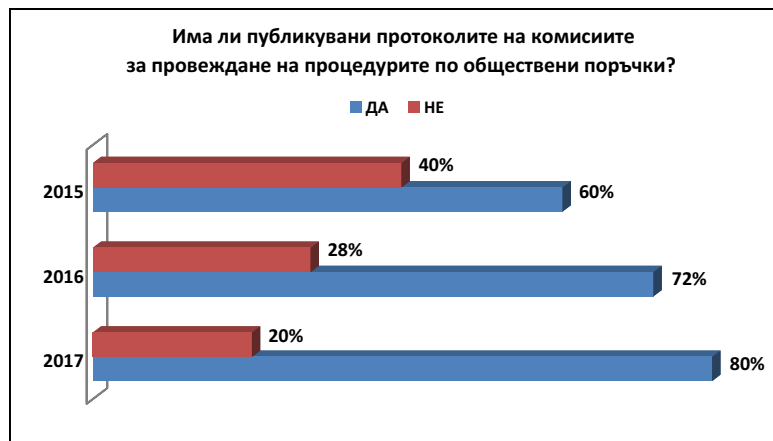
Увеличават се институциите, които имат секция „Профил на купувача“ - през 2017 г. те вече са 96 %, като едва 23 институции от общо 566 все още не са изпълнили това свое задължение.



Висок е процентът на изпълнение и на задължението за публикуване на информация, свързана с откриване на процедура за провеждане на обществени поръчки, както и на документациите за тях.



Увеличава се публикуването на информация, свързана с процеса на вземане на решение по обществените поръчки. През 2017 г. вече 80 % от изследваните институции са публикували протоколите на комисиите за провеждане на процедурите по поръчките.



Продължават да нарастват и институциите, публикували сключените договори по проведени обществени поръчки. Само за две години е налице 20-процентно увеличение на изпълнението на това задължение - от 58 % през 2015 г. на 78% през 2017 г.



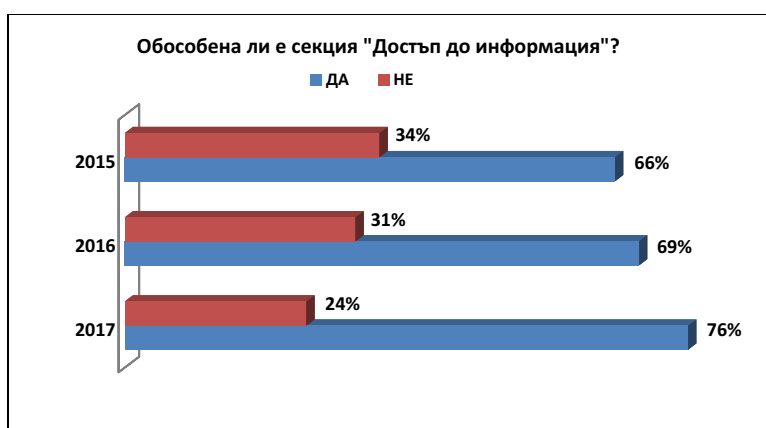
Данните за публикуване на договорите по институции показват, че най-слабо е изпълнението на това законово задължение при териториалните звена на органите на изпълнителната власт, а най- високо при министерствата и Министерски съвет.



### Секция „Достъп до информация“<sup>23</sup>

Промените в ЗДОИ от декември 2015 г. изискват преосмисляне на съдържанието на секциите „Достъп до информация“. В тях трябва да се публикува разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп в дадената институция, да е посочено длъжностното лице или звеното, което отговаря за достъпа, да има информация за реда и условията за повторно използване на информация от обществения сектор (ИОС), както и за нормативите за разходите по достъпа и повторното използване на ИОС и старите задължения за годишните отчети по достъпа до информация и реда за достъп до публичните регистри.

Обособяването на тази секция, задължителна от 2008 г. насам, беше дълги години игнорирано от институциите. През 2017 г. 76% (428) от 566 институции са създали такава секция - значително увеличение в сравнение с миналата година. Министерствата и Областните управи са с най-добро изпълнение, като при последните то е 100%.



<sup>23</sup> Виж приложение 4 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на някои стари категории за публикуване и за две години по отношение на новите категории за публикуване в секция „Достъп до информация“ след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.



Макар броят на тези секции да се увеличава през годините, тяхното съдържание в повечето случаи продължава да не отговаря на изискванията на закона.

Ето защо би трябвало да се отбележат органите на власт, които поддържат секции „Достъп до информация“, отговарящи на изискванията на закона. Най-добра секция „Достъп до информация“ е тази на Министерство на финансите. Сред другите институции следва да бъдат отличени Агенция „Митници“, Сметната палата, Басейнова дирекция за управление на водите - Източнобеломорски район - Пловдив, РИОСВ - Пазарджик, областните администрации Благоевград, Бургас, Добрич, Ямбол. От общините най-добре организирани секции имат Добрич, Троян, Разград, Търговище, Стражица, Челопеч, Пловдив, Кривогол.

Сред слабостите в секциите „Достъп до информация“, могат да бъдат изброени следните:

- макар 428 органа на власт да са обособили секция „Достъп до информация“, 28 от тях не са отговорили на заявлението, подадено по електронен път;
- 209 от 566 органа на власт не са публикували информация за звеното, отговарящо за достъп до информация;
- 287 от 566 органа на власт не са подготвили и публикували разяснителна информация за упражняването на правото на достъп;
- 43 от 566 органа на власт не са обновили своите вътрешни правила в съответствие с новите изисквания на закона;
- повече от половината органи на власт не са публикували отчети за прилагането на Закона за достъп до обществена информация;
- все още има администрации, които работят по отменената заповед на министъра на финансите от 2001 г. за нормативите за достъп до информация.

## Общини<sup>24</sup>

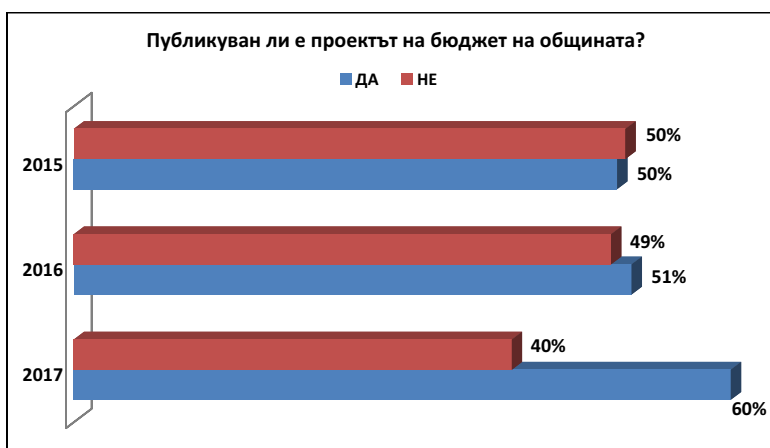
По отношение на общините наблюдаваме значително подобрене на резултатите в сравнение с предходната година.

Останала е една община без поддържан регистър на решенията на общинския съвет - община Якимово, и две общини, в чиито страници липсват актуални решения на общинския съвет - община Земен и община Якимово.

Значително е подобриенето при публикуването на датите на обществените обсъждания на проектбюджета на общините.

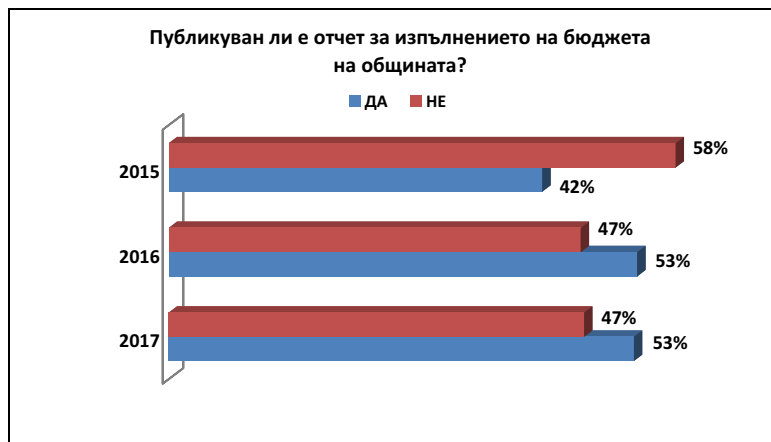


Подобряват се публикациите на самите проектбюджети преди общественото обсъждане.



<sup>24</sup> Виж Приложение 5 на този доклад, представящо сравнителни данни от проучванията на ПДИ за три години по отношение на някои стари категории за публикуване и за две години по отношение на новите категории за публикуване, специфични за общините след промените в ЗДОИ от декември 2015 г.

Макар публикуването на финансовите отчети по бюджета да се увеличава, само 140 от 265 общините са публикували такива в своите страници.



Същата тенденция се наблюдава и по отношение на Общите устройствени планове(ОУП) и регистрите на разрешенията за строеж.

Със 7% в сравнение с миналата година са се увеличили общините (54 общини), публикували приети ОУП на своите страници. С 3% в сравнение с миналата година са се увеличили общините, публикували регистър на разрешителните за строеж, макар техният брой да е незначителен - 40 общини.



## ПОЛУЧЕНИ И НЕПОЛУЧЕНИ ОТГОВОРИ ПО ЕЛЕКТРОННИ ЗАЯВЛЕНИЯ<sup>25</sup>

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2017 г., екипът на ПДИ подаде по електронен път заявления за достъп до информация до 566 институции<sup>26</sup>. С тях бе поискано предоставяне на копие от Актуализиран списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна.

Изискване за подготовка на такъв списък бе въведено с измененията в ЗДОИ от края на 2015 г. (ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.). При тези изменения, с нова ал. 3 в чл. 15а, беше въведено задължение за всеки ръководител на административна структура ежегодно да обявява актуализиран списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна.

353 институции<sup>27</sup> отговориха в рамките на 14-дневния срок по закон. 95 институции отговориха след изтичане на срока. 118 институции не отговориха.

### Как отговориха министерствата?

Седем министерства отговориха в срок - Министерство на външните работи; Министерство на икономиката; Министерство на образованието и науката; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията; Министерство на труда и социалната политика и Министерство на финансите.

Осем министерства, начело с Министерски съвет (18 дни), просрочиха отговорите си - Министерство на вътрешните работи (26 дни); Министерство на енергетиката (22 дни); Министерство на здравеопазването (18 дни); Министерство на земеделието и храните (33 дни); Министерство на културата (30 дни); Министерство на околната среда и водите (22 дни); Министерство на отбраната (20 дни) и Министерство на правосъдието (15 дни). Най-малко закъсня МП, отговорило с един ден закъснение. Най-голямо е забавянето при МЗХ, отговорило с 19 дни закъснение.

Две министерства не отговориха на заявлението - Министерство на туризма и Министерство на младежта и спорта.

377 институции предоставиха пълен достъп до исканата информация. 27 институции предоставиха частичен достъп. Две институции отказаха информация.

Случаите, в които институциите са предоставили частичен достъп, са няколко вида. В някои от тях, институцията е изпратила списък, но в него е липсвало посочване на форматите, в които е достъпна информацията. В други, в самото

<sup>25</sup> Виж: <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2017ii/stats.php>

<sup>26</sup> Виж: [http://www.aip-bg.org/surveys/Резултату\\_но\\_институции/205205/](http://www.aip-bg.org/surveys/Резултату_но_институции/205205/)

<sup>27</sup> Виж: <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2017ii/responses.php?type=RESPONSEFILES>

решение за достъп, институцията е отбелязала, че предоставя частичен достъп като е посочила няколко категории информация, които публикува към момента на страницата си и е отбелязала, че предстои подготвянето на списък по закона. В категорията частичен достъп попадат и институции, препратили към информация, която публикуват в Портала за отворени данни и проверката на екипа е показала, че там са публикувани повече от три набора от данни.

Два отказа са на община Стара Загора и на Областна дирекция „Земеделие“ - Видин. Те не са съвсем типични откази. Отказът на общината е с мотив, че информацията не е налична, тъй като не е създадена, като в самото решение е посочено, че се отказва предоставяне, а в този на областната дирекция е посочено, че предоставя достъп и информацията е налична на сайта на институцията, но проверката е показала, че това не е отговаря на действителността и изследователят от екипа ни, проучвал тази институция, е приел това за отказ.

Броят на институциите, които са отговорили, е по-голям от този на институциите, предоставили информация. Случаите, в които институцията отговаря, но не предоставя информацията, са два основни вида - част от институциите са отговорили като са посочили, че нямат такъв списък, а друга част са се опитали да заблудят заявителя, че са изпълнили задължението за изготвяне на списък за публикуване с отговор в стил „каквото имаме за публикуване е публикувано на сайта ни“.

329 институции<sup>28</sup> са предоставили исканата информация с решение за достъп до информация. Тоест, в над 70 случая информацията е предоставена без решение. В тази връзка следва да се отбележи, че практиките по предоставяне на информация по електронен път биват най-разнообразни. В едни случаи исканата информация се изпраща със съпроводително писмо и решение за достъп. Това е коректният начин. Понякога, в този вариант, съпроводителното писмо, решението за достъп и самата информация са в един PDF файл, което затруднява заявителя при последващото използване на информацията. Значителен брой институции обаче продължават да изпращат исканата информация с празен e-mail. Това е негативна практика. В комбинация с обстоятелството, че често прикаченият в празния e-mail файл е с автоматично генерирано име, то става доста трудно да се различи писмо от институция от спам поща.

Този път, в рамките на проучването, липсват институции, настояващи за съставяне на протокол за предоставяне на информация по електронен път, което показва, че служителите вече са запознати с промяната в ЗДОИ, според която при предоставяне на информация по електронен път не се съставя протокол и не се заплащат разходи. Само две институции<sup>29</sup> в решенията си за достъп са посочили цена за получаване на информацията, но са изпратили информацията по електронен път безплатно, а посочената цена е за в случай, че заявителят поиска да получи информацията и на място под формата на копия на хартиен носител.

<sup>28</sup> <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2017ii/responses.php?type=RESPONSEDATA>

<sup>29</sup> МОСВ и Регионална дирекция по горите - Русе

Предоставените от институциите списъци с категории информация за публикуване в интернет и форматите, в които е достъпна, показват че както всяка година продължава да е налице силен образователен елемент от подаването на заявления в проучването. Често, заедно със списъка, институцията е изпратила и заповедта на ръководителя за утвърждаването му, от която е видно, че институцията не е имала списък и е изпълнила задължението да състави такъв едва след получаване на заявлението за достъп до тази информация.

В най-разпространения случай списъкът на институцията представлява таблица, в която са обособени 4 колони - № по ред, категория информация, линк и формат. Има и доста списъци, в които са обособени 3 колони. В тях най-често липсва линк към информацията или формат, в който същата се поддържа. В редки случаи списъкът представлява изброяване на категории информация без номер и ред и общо посочване на форматите, в които тази информация се поддържа. Често институциите са преписали в списъка категориите информация за публикуване в интернет от чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ като към тях са добавили и някои специфични за дейността им категории информация, която публикуват по реда на специални закони.

Проучването показва, че някои институции не разбират какво трябва да представлява списъкът или се правят, че не разбират като считат, че картата на сайта им представлява списък с категории информация за публикуване в интернет. Има и признаци, че не са наясно какво трябва да представлява списъкът и са помолили да им бъде изпратен примерен списък, след което са изготвили свои собствени списъци.

Най-често списъците са изпращани по електронен път като файлове, но някои институции са посочили интернет адрес (линк), където се съхраняват или са публикувани данните. Понякога, в част от тези случаи, посоченият линк е инкорпориран в отговор под формата на PDF файл, а това затруднява използването му, тъй като линкът не може да бъде копиран от PDF файл и следва да бъде преписан на ръка.

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

### Обща характеристика

Предоставянето на правна помощ продължава да е сред приоритетните дейности за ПДИ. През 2016 г. някои от постъпилите случаи бяха консултирани 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.

Запазва се тенденцията към намаляване на консултираните случаи - 296 за 2016 г., за сравнение през 2015 г. броят им е 322, а през 2014 г. - 391. Остава висок броят на консултациите по постъпилите случаи - за 2016 г. те са 821<sup>30</sup>, малко повече от предходната 2015 г., когато бяха 806.

Най-много са случаите, в които е търсена правна помощ при отказ за предоставяне на информация - 113, следвани от търсене на консултации при подаване на заявление - 102.

Права впечатление, че през 2016 г. по-сериозно е търсенето на информация от органите на местното самоуправление, докато през предходните години по-често информация е търсена от централните органи на изпълнителната власт.

Голяма част от постъпилите случаи - 101, не са приключили до края на 2016 г. От постъпилите 296 случая, 40 са продължили като съдебни дела.

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

### Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари - декември 2016 г. са 296. 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:

- отразяващи практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - 278 случаи;
- свързани с нарушения на правото на защита на личните данни - 8;
- свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - 7;
- повторно използване на информация - 2 и др.

<sup>30</sup> Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е по-голям, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от една консултации.

### ***Кой търси най-често информация***

Практиката на ПДИ показва, че най-често информация по реда на ЗДОИ се търси от граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2016 г. най-много консултации са предоставени на граждани, потърсили правната помощ на екипа на ПДИ - в 122 случая. От неправителствени организации са постъпили 79 случая, в 67 са ни потърсили журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии.

В 14 случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в администрацията, в 6 - от представители на бизнеса и гр.

### ***От кои институции се търси информация***

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт /кметове и общински съвети/ - 105 случая и централните органи на изпълнителната власт - 79 случая.

По-рядко консултациите касаят търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт - 29 случая и публичноправни субекти и организации - в 23 случая, от органите на съдебната власт - 22 и гр.

В базата данни на ПДИ са регистрирани 17 случая на предоставена правна помощ, без да е въведен ответник - в тези случаи 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 гр.

### ***Най-чести основания за отказ***

От постъпилите в ПДИ случаи през 2016 г. остава голям броят на мълчаливите откази - 31. От отказите по същество преобладават засягане интересите на трето лице - 15 и лични данни - 12. Намаляват отказите, основани на защита интересите на третото лице - 15, докато през предходната година бяха 24. Това се дължи на направените законодателни изменения в разпоредбата на чл.31 от ЗДОИ - в новата редакция липсата на изявление от третото лице се смята за съгласие исканата обществена информация да бъде предоставена на заявителя.

Позоваване на чл.13 ал.2 от ЗДОИ (подготвителна информация и такава без самостоятелно значение, мнения и позиции при преговори) е налице в 6 от постъпилите случаи, държавна тайна - 3, търговска тайна - 2 и гр.

### ***Често търсена информация през 2016 г.***

И през 2016 г. традиционно се запазва интереса към информация в няколко области: разходване на публични средства; предотвратяване или разкриване на корупция и нередности; отчетност на институциите. От получените случаи е видно, че остава труднодостъпна информацията за сигнали и резултатите от направените проверки по тях; информацията в сферата на закрила на животните; информация за околната среда; информация за строителни документи; данни за дейността на прокуратурата и гр.

Виген е напредъкът в областта на прозрачността на информацията, касаеща провежданите обществени поръчки.

Въвеждането на задължението за предоставяне на информация по електронен път значително улесни както търсещите информация, така и отговорните по ЗДОИ служители в институциите. На практика по този начин се ускори процедурата по предоставяне на информация, което безспорно е стъпка напред в случващото се в сферата на достъп до информация в страната.

## **Области на търсене на информация**

### ***Информация, касаеща градоустройство и пътна инфраструктура***

Устройството на градската среда, ремонтът и строителството на пътища в страната, строителството на обществени сгради, паркове и облагородяването на знакови градски зони са теми, традиционно чувствителни за граждани, журналисти и неправителствени организации, работещи в тази област. Търсената информация е безусловно публична и е свързана с достъп до публични регистри за разрешения за строеж, премахване на незаконно строителство, доклади по изпълнение на големи инфраструктурни проекти, включително такива финансирани по европейски програми, общински устройствени планове, договори за обществени поръчки за реконструкции в обществени градски части. В преобладаващата си част това е информация, която би следвало да е лесно достъпна и в много от случаите би трябвало да е публикувана в интернет страниците на институциите.

### ***Информация за разходване на публични средства***

Как органите на власт харчат поверените им бюджетни средства винаги е вълнувало търсещите информация. Липсата на активна прозрачност често предизвиква подаването на заявления, чиято цел е да се получат отговори не само колко средства са били необходими за извършване на определена дейност, но и дали са похарчени целесъобразно и при спазване на регламентирани за това процедури.

През годината значителен е интересът на гражданите към изразходването на публични и бюджетни средства за развлекателни събития, командировки, медийни услуги, адвокатски и правни услуги, за дейността на общински предприятия.

### ***Прозрачна администрация***

Значителен е броят на заявленията през 2016 г., с които се търси повече прозрачност за работата на администрацията; за конкурси, проведени от органа на власт; за възнагражденията на служители по европейски програми и др.

### ***Информация за проверки и контролна дейност***

Търсената информация е свързана с доклади от проверки на органите на власт, установени нарушения и нередности, одитни доклади и др.



### *Достъп до информация в сферата на защита на животните*

Друга област на засилен интерес от търсещите информация са предприетите от компетентните институции мерки в сферата на грижата за безстопанствените животни. Повечето общини имат бюджетно финансирани програми за преодоляване на проблема с бездомни животни. И през 2016 г. се търси информация от общините или от общинските приюти за изпълнението на тези програми и изразходването на публични средства за решаване на съществуващите проблеми.

### *Търсене на информация от публичноправни организации*

Увеличава се търсенето на информация от общински училища, болници, държавни университети, от общински ВиК и др. публичноправни организации. Заявителите искат информация за изразходвани средства, за общите условия по договорите, за правилата за осигуряване на безопасността на учениците, за възнаграждения на ръководството.

### *Информация за околната среда*

За консултации към екипа ни по тази тема най-често се обръщаха неправителствени организации и граждани, работещи в областта на опазване на околната среда. Природозащитниците се интересуват най-вече от решения или доклади за оценка на въздействието на околната среда, свързани с инвестиционни предложения или намерения. Остава проблематична липсата на прозрачност на намеренията за бъдещото управление на национални и природни паркове в страната. Видно от постъпилите случаи като слабост в работата на компетентните институции, работещи в сферата на околната среда, може да се посочи недостатъчната активност и навременност при публикуване на информация за околната среда в изпълнение на съществуващи за това законови задължения.

### *Информация, свързана с управление и разпореждане с държавно и общинско имущество*

Със заявления се търси информация за договори, с които се предоставят за ползване общински имоти, стопанисва се държавна собственост, извършват се разпоредителни сделки с недвижими имоти частна държавна собственост и др.

### *Информация, свързана с процеса на вземане на решения*

Макар информацията, свързана с процеса на вземане на решения да подлежи на ограничения до определен период, според закона при ограничаването на достъпа администрацията би трябвало да прецени дали не надделява общественият интерес от нейното предоставяне. Според постъпващите в ПДИ случаи такъв баланс на интереси и права не се прави. Отказват се финансови обосновки на постановления на МС, подготвителни документи за издаване на заповед на кмета на общината, протоколи от заседания на работни групи и др.

### ***Информация, касаеща здравето, живота и безопасността на гражданите***

По начало информация, предотвратяваща опасност за здравето, живота и собствеността на гражданите следва да се публикува в интернет и органите, които разполагат с нея би трябвало да използват всички информационни канали за оповестяването ѝ на гражданите. На практика обаче все още такава информация се отказва по подадени заявления.



## СЪДЕБНИ ДЕЛА

### СТАТИСТИКА

През 2016 г. правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на информация. През 2016 г. правният екип на ПДИ подготви 66 жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (23 - по случаи на граждани, 18 - на НПО, 25 - на журналисти).

През 2016 г. правният екип на ПДИ е изготвил 49 жалби. Първоинстанционни - 40 (Върховен административен съд - 5, Административен съд София-град - 18, Административен съд София-област - 2, Административни съдилища в страната - 15); касационни - 8 и частна жалба - 1.

От изготвените 40 първоинстанционни жалби 25 са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация, а тези срещу мълчалив отказ са 13.

Изготвени са две първоинстанционни жалби по случаи, които не са свързани с отказ на информация. Жалба от името на група журналисти срещу заповед на председателя на Върховния административен съд (ВАС) в частта ѝ, с която са одобрили Вътрешни правила за заличаване на личните данни в публикуваните съдебни актове в интернет страницата на съда. Жалба срещу решение на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) за установяване на нарушение от Георги Сербезов (Пловдив) при създаването на интернет сайт [zdoi.gkzj.org](http://zdoi.gkzj.org), в който е публикувана практика на ВАС по ЗДОИ.

В 54 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 17 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени 81 съдебни акта (решения - 68 и определения - 13) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - 31, Административен съд - София град - 25, Административен съд София-област - 4, Административни съдилища в страната - 21). В 55 случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в 20 - в полза на администрацията. В 6 случая съдът се е произнесъл частично в полза на търсещия информация и частично в полза на администрацията.

Следва представяне на по-интересните съдебни актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2016 г. Делата са подредени в хронологичен ред по датата на съдебния акт и са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкуваният от съда спорен въпрос.

## Задължени субекти

С решение<sup>31</sup> от 29 ноември Административен съд София-област отмени отказ на „МБАЛ - Пиргон“ АД да предостави информация за договори с наематели на обекти в болницата. Информацията бе поискана от Александър Илиев - координатор на ПДИ за София-област. Отказът бе с мотив, че болницата не е задължен субект по ЗДОИ. Съдът прие, че в случая става въпрос за заявление, отправено до задължен по закона субект - публичноправна организация по смисъла на чл.3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ и с него е поискана обществена информация, въпреки твърдяното в отказа. Решението не е обжалвано и влиза в сила, информацията е предоставена.

## Понятието „обществена информация“

С решение<sup>32</sup> от 11 февруари Административен съд - Варна отмени частично отказ на кмета на район „Младост“, Варна да предостави информация за издаването на заповеди за премахване на 61 незаконни постройки във Варненския квартал „Максуда“. Информацията бе поискана от Сдружение „Инициатива за равни възможности“. Тя бе описана в пет точки и касаше правното основание за издаване на заповедите, както и информация за живущите в незаконните постройки. Отказът на кмета бе с мотив, че исканата информация не е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като касае производства по Закона за устройство на територията (ЗУТ) и Административнопроцесуалния кодекс (АПК), поради което може да бъде получена само от заинтересовани лица. Съдът отмени отказа да се предостави информация като прие, че същата е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като кметовете на общини, респективно на райони, определят политиката и осъществяват дейности по устройство на територията. Устройството на територията и спазването на законовите изисквания за него е част от обществения живот в страната и гражданите трябва да имат възможност да си съставят мнение за работата на компетентните органи. Съдът потвърди отказа по отношение на данните за живущите като прие, че те са свързани с упражняването на процесуалните права на адресатите на въпросните заповеди и представлява искане за събиране на фактически данни. В частта за потвърждаване на отказа решението е обжалвано от ПДИ пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през май 2017 г.

С решение<sup>33</sup> от 12 февруари ВАС потвърди решение на Административен съд - Ямбол за отмяна на отказ на секретаря на община Ямбол да предостави информация за приходите и разходите на общината по всички приключени съдебни дела в периода януари 2011 г. - декември 2013 г. Информацията бе поискана от общинския съветник Мариета Сивкова (гр. Ямбол). Отказът на секретаря бе с мотив, че исканата информация не попада в категорията „обществена информация“ по смисъла на ЗДОИ, тъй като не е налична, а трябва да се създаде по повод направеното искане. Съдът прие, че исканата информация е обществена по смисъла на ЗДОИ и същата е налична в общината поради факта, че тези разходи следва да бъдат отразени в бюджета на

<sup>31</sup> Решение № 1106/29.11.2016 г. на АССО, Седми състав по а.г. № 593/2016 г., съдия Емил Димитров

<sup>32</sup> Решение № 264/11.02.2016 г. на АС Варна, 22 състав по а.г. № 3248/2015 г., съдия Янка Ганчева

<sup>33</sup> Решение № 1576/12.02.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3549/2015 г., съдия-докладчик Емануил Митев

общината. След като информацията е обществена, създава се и се съхранява при задължения субект, правилно първата съдебна инстанция е приела, че не са налице основания същата да не бъде предоставена при редовно направено искане. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>34</sup> от 17 май ВАС отмени решение на АССГ както и отказ на секретаря на Столична община (СО) да предостави информация за проведени процедури по съгласуване на изплащания на застрахователни обезщетения на наематели на общински имоти. Информацията бе поискана от Иван Петров (гр. София). Отказът бе с мотив, че исканата информация не е обществена. Съдът прие, че в случая заявителят търси обществена информация, свързана с управлението на общински имоти, като предоставянето ѝ ще му даде възможност да си състави собствено мнение за дейността на СО по управлението на общинско имущество и в частност по даване на съгласие от страна на общината за изплащане на застрахователни обезщетения на наематели на общински имоти. Решението е окончателно.

С решение<sup>35</sup> от 13 октомври Административен съд - Пазарджик отмени отказ на главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) да предостави информация, свързана с извършена проверка в затвора в Пазарджик. Информацията бе поискана от Тодор Грозев - координатор на ПДИ за област Пазарджик и старши репортер във в. „Знаме“. Отказът бе с мотив, че докладът от извършената проверка не представлява обществена информация, а вътрешно-служебен документ. Съдът прие, че исканата информация безспорно е обществена, тъй като в обхвата на обществената информация по смисъла на ЗДОИ попадат всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължените по закона субекти. Решението е обжалвано от ГДИН пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през ноември 2017 г.

### Достъп до информация - достъп до документи

С решение<sup>36</sup> от 29 март ВАС потвърди решение на Административен съд - Ямбол за отмяна на отказ на секретаря на община Ямбол да предостави достъп до копие от извънсъдебна спогодба между община Ямбол и строителна фирма. Информацията бе поискана от общинския съветник Мариета Сивкова (гр. Ямбол). Отказът на секретаря бе с мотив, че заявлението не съдържа валидно описание на исканата информация, а само претенция за предоставяне на документ, което е недопустимо по ЗДОИ. Съдът прие, че искането за предоставяне на копие от документ (извънсъдебна спогодба между община Ямбол и строителна фирма) е валидно по ЗДОИ, тъй като с предоставянето на искания документ заявителят ще получи информация за предмета на договора, условията, цената и санкциите, които би понесла неизправната страна. Исканата информация е обществена, тъй като при

<sup>34</sup> Решение № 5898/17.05.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 5305/2015 г., съдия-докладчик Диана Добрева

<sup>35</sup> Решение № 522/13.10.2016 г. на АС Пазарджик, IV състав по а.г. № 488/2016 г., съдия Васко Нанев

<sup>36</sup> Решение № 3541/29.03.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3046/2015 г., съдия-докладчик Илиана Славовска

получаването ѝ заявителят ще може да си състави мнение за дейността на задължения субект, доколкото в случая се касае до информация, свързана с разходване на бюджетни средства. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>37</sup> от 11 юли ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на главния секретар на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) да предостави достъп до две заповеди и доклад от извършени проверки на законността на обекти в ски-зона „Банско“ в Пирин. Информацията бе поискана от Сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско - Карпатска програма“. Отказът на главния секретар бе с мотив, че исканата информация не е свързана с околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), както и че не представлява обществена такава по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. В отказа бе посочено също, че в случая е поискан достъп до документи, а такива не се дължат по ЗДОИ. Според върховните съдии обосновано АССГ е приел за неоснователен аргумента, че по реда на ЗДОИ може да се иска само достъп до информация, а не до документ. Законът дефинира информацията, която следва да бъде предоставяна по установения ред като - всяка информация, свързана с обществения живот в страната и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Дали се иска конкретния материален носител на информацията или описателно самата информация е irrelevantно за дължимостта ѝ. Решението на съда е окончателно, информацията е предоставена.

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

С решение<sup>38</sup> от 13 май АССГ отмени отказ на Агенция пътна инфраструктура (АПИ) да предостави информация, свързана с изграждането на автомагистрала „Струма“ и създадена по силата на договор между Национална компания стратегически инфраструктурни проекти (НКСИП) и фирмата „Обединение Лот 3.2 Проект“. Информацията бе поискана от Ивайло Хлебаров (гр. София) и касаеше конкретно доклад за геодезическо заснемане, доклад за геоложко проучване, доклад за идеен проект по част „Пътна“, доклад за идеен проект по част „Тунелна“ и доклад за референтен проект по договора за изграждане на съответната част от магистралата. Отказът бе с мотив, че проектът се разглежда като вариант на реализация на Лот 3.2. на АМ „Струма“ в рамките на процедура по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС). Предоставянето на исканата информация би поставило участниците в бъдещи процедури по обществена поръчка в неравностойно положение, като предостави на трето лице предимство пред участниците в процедурата, както и би нарушило принципите на свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност, залегнали в чл. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП). Съдът прие, че исканата информация касае околната среда и не са налице основания за отказ нито по Закона за опазване на околната среда (ЗООС), нито по ЗДОИ. В мотивите на решението е посочено, че няма пречка по ЗДОИ да се искат копия от документи, както и че

<sup>37</sup> Решение № 8555/11.07.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 7044/2015 г., съдия-докладчик Сибилла Симеонова

<sup>38</sup> Решение № 3265/13.05.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав по а.г. № 2396/2016 г., съдия Славина Владова

евентуалното засягане на интересите на бъдещи участници в подобни поръчки не може да обоснове отказ, тъй като в него не са изложени мотиви как биха се нарушили принципите на лоялна конкуренция, а позоваването на бъдещо несигурно събитие е незаконосъобразно. Решението е обжалвано от АПИ пред ВАС. Предстои разглеждане на делото от ВАС през февруари 2018 г.

С решение<sup>39</sup> от 11 юли петчленен състав на ВАС потвърди решение на тричленен състав на ВАС за отмяна на отказ на министъра на околната среда и водите да предостави достъп до доклади от проверка по проект „Изграждане на регионална система за управление на отпадъците в регион Ямбол“. Информацията бе поискана от Гергана Богданова (гр. София). Отказът на министъра бе с мотив, че липсва съгласие на трето засегнато лице - кметът на община Ямбол. Съдът прие, че органът, който не е изразил изрично съгласие да се предостави достъп до исканите сведения и данни, а именно кметът на Община Ямбол, също е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ и дължи предоставяне на обществена информация, при отправено до него искане. Поради това не може да се приеме, че този орган има качеството на трето лице по смисъла на чл. 37 от ЗДОИ и следователно негово изрично съгласие не е необходимо. Решението е окончателно.

С решение<sup>40</sup> от 19 октомври ВАС потвърди решение на АССТ за отмяна на отказ на секретаря на Столична община (СО) да предостави достъп до заповедта за назначаване на бившия главен архитект на София - Петър Диков. Информацията бе поискана от Иван Петров (гр. София). Отказът бе с мотив, че главният архитект в качеството си на трето лице не е дал съгласие за предоставяне на достъп. Съдът прие, че в случая търсената информация е обществена и служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, като несъгласието на третото лице да се предостави информацията, не е достатъчно основание да бъде постановен отказ. Според съда задълженият орган не е отчел факта, че търсената информация засяга интересите на публично лице - главният архитект на Столична община, чийто права и отговорности са законово определени. Решението е окончателно.

### **Нагледяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице**

С решение<sup>41</sup> от 20 януари ВАС отмени частичен отказ на управителя на Българска народна банка (БНБ) да предостави информация за методиката за определяне на възнагражденията в БНБ и за конкретно получените основно възнаграждение и бонуси от членовете на Управителния съвет (УС) и управителя на БНБ за 2014 и 2015 г. Информацията бе поискана от народните представители Мартин Димитров и Петър Славов. С отговора си управителят на БНБ уведоми заявителите, че на заседание на 30.07.2015 година УС на БНБ е приел политика за определяне и опове-

<sup>39</sup> Решение № 8750/11.07.2016 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.г. № 4907/2016 г., съдия-докладчик Илиана Славовска

<sup>40</sup> Решение № 10947/19.10.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 9192/2015 г., съдия-докладчик Еманоил Митев

<sup>41</sup> Решение 652/20.01.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 9103/2015 г., съдия-докладчик Марина Михайлова



стяване на възнагражденията на управителя, подуправителите и членовете на УС на БНБ, като те са публикувани на страницата на БНБ в интернет. Информация за размера на възнагражденията, изплатени преди 30.06.2015 година на членовете на УС на БНБ, в това число и на управителя е отказано да бъде предоставена, по съображения, че те представляват лични данни, както и че за посочения период исканата информация е била класифицирана като служебна тайна. Съдът прие, че с оглед публичните функции на лицата, заемащи гържавна служба или упражняващи гържавна дейност и възнагражденията на същите следва да бъдат публични. Размерът на получаваното възнаграждение не е свързан с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт, като безспорно същото се определя и изплаща въз основа на нормативни и вътрешни правила. Налице е надделяващ обществен интерес за предоставяне на пълен достъп до информацията за получените възнаграждения от висшето ръководство на БНБ. Отделно, съдът посочва, че трудовите възнаграждения на членовете на УС на БНБ и на ръководните длъжности в БНБ не могат да бъдат класифицирани като служебна тайна, тъй като не попадат в категориите информация по чл. 23 от ЗБНБ, които дефинира „служебната тайна“ за целите на БНБ. Решението на съда е влязло в сила, информацията е предоставена.

С решение<sup>42</sup> от 4 февруари ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави достъп до три доклада на Главния инспекторат на Министерски съвет (МС) от извършени проверки. Информацията бе поискана от Виктор Иванов (в. „24 часа“). Отказът на ПИС бе с мотив, че исканата информация съдържа имената и длъжностите на служители от администрацията на МС и от комплекс „Бояна“, тоест представлява лични данни по смисъла на ЗЗД. АССГ прие, че е налице неоснователно позоваване на лични данни и неприложимост на ЗДОИ за такива, тъй като предмет на погаденото заявление не са личните данни на служителите, трите имена и длъжностите им, а докладите от извършените проверки на Главния инспекторат към МС. Обстоятелството, че в тези доклади могат да се съдържат и лични данни, предоставянето на които не може да стане без съгласие на лицата, не означава, че цялата информация, съдържаща се в тях, не може да бъде предоставена. ВАС потвърди тези изводи на първата инстанция и посочи, че в случая е налице и надделяващ обществен интерес, тъй като предоставянето на исканата информация ще повиши отчетността на администрацията на МС. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>43</sup> от 9 март ВАС потвърди решение на АССГ за отмяната на отказ на Министерство на земеделието и храните (МЗХ) да предостави копия от шест пазарни оценки на гържавни имоти, с които министерството е извършило разпоредителни сделки в периода 2008 - 2012 г. Информацията бе поискана от Александър Дунчев (гр. София). Отказът на МЗХ бе с мотив, че оценките не са обществена информация и предоставянето им би нарушило авторското право на независими-

<sup>42</sup> Решение № 1167/04.02.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 8434/2015 г., съдия-докладчик Анна Димитрова

<sup>43</sup> Решение № 2573/09.03.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 1386/2015 г., съдия-докладчик Сибила Симеонова

те оценители, които са ги изготвили. Съдът прие, че в случая е налице нагледяващ обществен интерес за предоставяне на исканата информация, тъй като ЗДОИ въвежда презумпция на наличие на такъв интерес, когато сведенията и данните са свързани със стопанската дейност и засягат условията, правата, задълженията, санкциите, сроковете, определени в договор, по които едната страна, както в случая, е задължен субект по ЗДОИ. Решението на съда е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>44</sup> от 18 март петчленен състав на ВАС потвърди решението на тричленен състав на ВАС за отмяна на отказ на министъра на икономиката да предостави достъп до издадените разрешения на фирма „Видекс“ АД за трансфер на оръжия в с. Горни Лом. Информацията бе поискана от Петър Пенчев (член на Обществения съвет на Асоциация на свободното слово „Анна Политковская“). Отказът бе с мотив, че търговското дружество е изразило изрично несъгласие за предоставяне на исканата информация. Съдът сподели изводите на първата инстанция, че за законнообразен отказ да бъде предоставена информация, на основание липса на съгласие на трето засегнато лице, не е достатъчно да липсва съгласието на третото лице, но и да е обосновано с конкретни факти по какъв начин са засегнати тези интереси и да е направена преценка за липса на нагледяващ обществен интерес. Решението на съда е окончателно.

С решение<sup>45</sup> от 3 май АССГ отмени отказ на директора на Дирекция Национален парк „Пирин“ (ДНП) да предостави достъп до информация, свързана с актуализацията на плана за управление на Национален парк „Пирин“. Информацията бе поискана от Сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа“. Отказът бе с мотив, че не е получено съгласие от третото лице - „Пролес инженеринг“ ООД. Посочено бе още, че ЗДОИ е неприложим, тъй като Законът за обществените поръчки (ЗОП) предвижда специален ред за достъп до подобна информация. На последно място в отказа бе посочено, че на сайта на проекта е публикувана необходимата информация за разработване на актуализация на плана на управление съгласно ЗООС. Съдът прие, че не е посочен засегнатият интерес на третото лице, че не са изложени мотиви за липса или наличие на нагледяващ обществен интерес, че публикуването на информация по ЗОП не изключва приложението на ЗДОИ, както и че сред публикуваните на сайта на проекта за управление на парка документи липсва информацията, търсена от заявителя. Решението на съда не е обжалвано и е влязло в сила, информацията е предоставена.

С решение<sup>46</sup> от 19 май Административен съд - Благоевград отмени отказ на кмета на Благоевград да предостави информация за основните параметри на договора от 2012 г., сключен от община Благоевград с предмет - предоставяне на общински имоти - петна за поставяне на търговски обекти от веригата Lafka. Отказът бе мотивиран с изричен отказ трето лице - страна по договора. Съдът прие, че в

<sup>44</sup> Решение № 3085/18.03.2016 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.г. № 354/2016 г., съдия-докладчик Калина Арнаудова

<sup>45</sup> Решение № 639/03.05.2016 г. на АС Благоевград по а.г. № 8/2016 г., съдия Мария Тодорова

<sup>46</sup> Решение № 899/19.05.2016 г. на АС Благоевград по а.г. № 153/2016 г., съдия Марияна Мицева



случая е налице надделяващ обществен интерес по силата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ, тъй като исканата информация е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект. При положение, че община Благоевград като страна по договора, чието предоставяне се иска, е именно такъв субект, а законът въвежда оборима презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес, кметът, съответно оправомощените от него лица, са били длъжни да предоставят информацията или да установят липсата на надделяващ обществен интерес. Решението е обжалвано от кмета пред ВАС. Престои разглеждане на делото през февруари 2018 г.

С решение<sup>47</sup> от 14 юни АССГ отмени отказ на директора на Дирекция Природен парк „Витоша“ да предостави достъп до информация, свързана с изпълнението и отчетността по договора за възлагане на актуализацията на Плана за управление на парка. Информацията бе поискана от Сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа“. Отказът бе с мотив, че е налице изразено несъгласие от трето лице за предоставяне на достъп /сдружеството - изпълнител по договора за обществена поръчка за актуализацията на плана/. Съдът прие, че отказът е незаконнообразен, тъй като в него липсват мотиви за наличие или отсъствие на надделяващ обществен интерес, а именно върху директора на дирекцията лежи доказателствената тежест да обори законовата презумпция. Съгласно ЗДОИ дори информацията да засяга трети лица и те да не са дали съгласие за предоставянето ѝ, тя се предоставя, ако е налице надделяващ обществен интерес. Решението на съда не е обжалвано и е влязло в сила, информацията е предоставена.

### Лични данни - публични фигури

С решение<sup>48</sup> от 18 април ВАС отмени решение на АССГ както и отказ на Софийска градска прокуратура (СГП) да предостави информация кой е наблюдаващият прокурор, разпоредил на ДАНС да извърши проверка на сигнала на Николай Бареков срещу президента Росен Плевнелиев във връзка с негова среща във Виена с представител на EVN. Информацията бе поискана от Ралица Петрова (сп. „Правен свят“). Отказът бе с мотив, че информацията не е обществена по смисъла на закона, а представлява защитени лични данни. ВАС прие, че обратно на приетото от първоинстанционния съд, защитата на личните данни на публичните длъжности, сред които са и прокурорите е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани и в разглеждания случай независимо, че се касае за лични данни по смисъла на ЗЗЛД, няма законова пречка да бъде получена информация за името на съответния прокурор от Градска прокуратура по реда и условията на ЗДОИ. Решението е окончателно.

<sup>47</sup> Решение № 4119/14.06.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 23/2016 г., съдия Веселина Женаварова

<sup>48</sup> Решение № 4555/18.04.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3215/2015 г., съдия-докладчик Виолета Главинава

С решение<sup>49</sup> от 29 август ВАС отмени отказ на Българска народна банка (БНБ) да предостави информация за възнаграждението на управителя ѝ за периода октомври 2003 г. - юни 2014 г. Информацията бе поискана от Александра Маркарян (OFFNews). Отказът бе с мотив, че исканата информация представлява защитени лични данни. Съдът прие за безспорен фактът, че управителят на БНБ е личност, изпълняваща публична висша държавна длъжност. Според съда защитата на личните данни за тези личности, е много по-занижена в сравнение със защитата на личните данни на останалите граждани. Пример за това е ежегодното оповестяване в специален регистър на данни за доходите, имуществото, влоговете и вземанията им или деклариране на други защитени данни с оглед установяване на конфликт на интереси. Сам по себе си фактът, че посочените лица са задължени да декларират посочените обстоятелства в публичен регистър сочи, че изнесените там данни не са защитени лични данни. По посочените причини незаконосъобразен се явява изводът на БНБ, че възнаграждението на управителя на банката не е обществена информация, а касаеца икономическата му идентичност. Възнаграждението на лица, заемащи висши държавни длъжности, не попада в категорията лични данни по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на ЗДОИ. В конкретния случай се касае за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно спазват ли се правилата за формиране възнаграждението на ръководните органи на БНБ. Решението не е обжалвано и е влязло в сила, информацията е предоставена.

### Подготвителни документи

С решение<sup>50</sup> от 25 април ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на секретаря на СО да предостави достъп до заповед на кмета и доклад на главния архитект на столицата за проверка на преместваемите обекти в парк „Борисова градина“. Информацията бе поискана от Весела Тончева (гр. София). Отказът бе с мотив, че информацията има служебен характер и няма самостоятелно значение, тъй като не представлява краен административен акт. Съдът прие за правилни изводите на първата инстанция, че исканата информация е официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Тя се съдържа в актове на кмета и гл. архитект на СО, издадени по повод изпълнение на нормативно възложени им правомощия и е свързана с резултати от приключила административна проверка, респ. с основанието за нейното извършване и допускането на изработването на план-схема. Актовете от посочената категория имат и самостоятелна значимост, тъй като упражнените с тях правомощия не са част от единно административно производство, спрямо което те да притежават функцията да го подготвят оперативно (напр. премахването на незаконно поставени преместваеми обекти като резултат от осъществената проверка е отделно производство от изработването на самата план-схема на местността). Решението е окончателно.

<sup>49</sup> Решение № 9592/29.08.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3248/2015 г., съдия-докладчик Еманоил Митев

<sup>50</sup> Решение № 4897/25.04.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3220/2015 г., съдия-докладчик Сибела Симеонова

С решение<sup>51</sup> от 29 юни АССГ отмени отказ на директора на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ (ДЧРАО) при Министерство на финансите (МФ) да предостави информация за финансовите обосновки към три решения на Министерски съвет (МС) за одобряване на законопроекти и две постановления на МС за одобряване на допълнителни разходи и плащания от централния бюджет. Информацията бе поискана от Таня Петрова (в. „Сега“). Отказът бе с мотив, че търсената информация има подготвителен характер и няма самостоятелно значение (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът прие, че информацията действително представлява подготвителна информация, която няма самостоятелно значение по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, но въпреки това достъпът до нея не следва да бъде ограничаван, тъй като е налице нагледяващ обществен интерес за предоставянето ѝ. Съдът отчита като пропуск на административния орган това, че не е извършил проверка за наличие на нагледяващ обществен интерес Според съда по отношение на поисканата служебна информация е налице нагледяващ обществен интерес за предоставяне, тъй като с узнаването ѝ се цели повишаване на прозрачността и отчетността на задължен субект по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ. Решението е обжалвано от МФ пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през февруари 2018 г.

С решение<sup>52</sup> от 22 юни ВАС потвърди решение на АССГ за отмяната на отказ на главния секретар на Висшия съдебен съвет (ВСС) да предостави достъп до План за кризисен ПР на ВСС, приет през ноември 2013 г. от комисия „Публична комуникация“ на ВСС. Информацията бе поискана от Сдружение „Център на НПО в Разград“. Отказът на главния секретар на ВСС бе с мотив, че исканата информация няма самостоятелно значение и достъпът до нея е ограничен на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът прие, че правилно, предвид характера и предназначението на плана за кризисен ПР, първоинстанционния съд е приел, че не са налице основанията, визирани в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, за отказ за достъп до обществена информация, тъй като същият не е свързан с оперативната подготовка на краен акт и е със самостоятелно значение. Фактът, че планът има препоръчителен характер не го прави препоръка по смисъла на закона, тъй като не е насочен към издаване на друг краен акт. Планът е вътрешен акт, регламентиращ правила за поведение и има самостоятелно значение. Решението на съда е окончателно, информацията е предоставена.

С решение<sup>53</sup> от 18 ноември Административен съд - Ямбол отмени отказ на секретаря на община Ямбол да предостави достъп до конструктивно обследване на паметник на културата - „Безистена“. Информацията бе поискана от Мариета Сивкова (гр. Ямбол). Отказът на секретаря на общината бе с мотив, че исканата информация не е обществена по смисъла на ЗДОИ както и, че е свързана с оперативна подготовка на актове на общината и няма самостоятелно значение (основание за отказ по

<sup>51</sup> Решение № 4562/29.06.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 4499/2016 г., съдия Миглена Николова

<sup>52</sup> Решение № 7525/22.06.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 6930/2015 г., съдия-докладчик Илияна Дойчева

<sup>53</sup> Решение № 143/18.11.2016 г. на АС Ямбол, Пети състав по а.г. № 189/2016 г., съдия Д. Стаматова

чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът прие, че видно от Списъка на паметниците на културата с категория „Национално значение“ на територията на Област Ямбол, въпросният обект - „Безистена“ е обявен за такъв паметник (ДВ бр. 69 от 1972 г.). Предвид статута му на културна ценност, информацията за неговото физическо състояние, отразена във въпросното конструктивно обследване, е обществена такава по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ и се дължи на всяко лице, което иска да си състави собствено мнение за състоянието на този имот. По делото няма спор, че изготвянето на това обследване е възложено от общината и е заплатено със средства от общинския бюджет. Като се има предвид, че една от целите на ЗДОИ е повишаването на прозрачността и отчетността на задължените субекти, то исканата информация е следвало да бъде предоставена. Конструктивното обследване има напълно самостоятелно значение относно състоянието на сградата и по отношение на него не може да намери приложение ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Решението е обжалвано от секретаря на общината пред ВАС.

### **Достъп до информация по електронен път**

С решение<sup>54</sup> от 18 май ВАС потвърди решение на Административен съд - Пловдив за отмяна на отказ на председателя на Районен съд - Пловдив да предостави информация за исканията за разкриване на банкова тайна от съда. Информацията бе поискана от Доротея Дачкова (в. „Сега“). Отказът бе с мотив, че подаденото по електронен път заявление не е подписано с електронен подпис. Съдът прие, че заявлението е отговаряло на реквизитите по закон дори преди промяната в ЗДОИ от края на 2015 г., според която заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път на адреса на електронната поща на институцията като в тези случаи не се изисква електронен подпис. Решението е окончателно.

### **Класифицирана информация - държавна тайна**

С решение<sup>55</sup> от 11 март АССГ отмени отказ на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ в Министерство на вътрешните работи (МВР) да предостави информация за делата за оперативни разработки на силови групировки и организирани престъпни групи в периода 1999 - 2001 г. Информацията бе поискана от Йово Николов (в. Капитал). Отказът на директора бе с мотив, че оперативните дела представляват сбор от документи, който носи гриф за сигурност съответен на най-високото ниво на класификация на документ от този сбор. Съдът прие, че при постановяване на отказа са допуснати съществени процесуални нарушения, тъй като не е предоставена информация за правното основание за класифициране; данни за момента на маркирането с гриф за сигурност; за длъжността на лицето, поставило грифа; нивото на класификация и срока на защита. Решението е атакувано от МВР с касационна жалба пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през октомври 2017 г.

<sup>54</sup> Решение № 5974/18.05.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 5809/2015 г., съдия-докладчик Донка Чакърова

<sup>55</sup> Решение № 1704/11.03.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 3283/2015 г., съдия Красимира Милачкова



## Класифицирана информация - служебна тайна

С решение<sup>56</sup> от 28 април АССГ отмени отказ на началника на Национална служба охрана (НСО) да предостави информация за мотивите и основанията за назначаване на охрана на Лютви Местан - вземано ли е решение за промяна на тази охрана и по какви правила работи комисията по чл. 23 от новоприетия Закон за НСО, след като редът за свикване на заседанията ѝ и правилата за нейната работа се определят с правилник, който все още не е приет. Информацията бе поискана от Юлиан Христов (OFFNews). Отказът бе с мотив служебна тайна, като по отношение на последната точка от заявлението бе посочено, че още не е изтекъл срокът за приемане на правилника. Съдът прие, че отказ с мотив служебна тайна е незаконосъобразен. По отношение на правилника на комисията съдът посочи, че в отказа не са изложени мотиви и указа на административния орган да предостави информация като посочи приложимите правила за работа на комисията към момента, а ако такива липсват - това да се укаже изрично като се посочи дали за всеки конкретен случай се определят такива. Решението е обжалвано от НСО пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през октомври 2017 г.

С решение<sup>57</sup> от 19 октомври АССГ отмени отказ на директора на Агенция „Митници“ да предостави информацията изнасяни ли са цигари на български производители за Обединените арабски емирства, през кои пунктове, с какъв транспорт и какво е общото им количество. Информацията бе поискана от Атанас Чобанов и Асен Йорданов - журналисти от сайта за разследваща журналистика „Биволъ“. Отказът бе с мотив, че търсената информация представлява статистическа и данъчна информация, както и служебна и търговска тайна. Съдът прие, че не е налице тайна, тъй като поисканата информация е обобщена, а не конкретна - иска се информация дали са изнасяни цигари и какво е общото им количество. Тези сведения и данни нямат за цел индивидуализиране на конкретните субекти износители на български цигари, а само да информират заявителите изнасяни ли са цигари за определени контрагенти, регистрирани извън България, през кои пунктове и в какво количество. Съдът отбелязва, че исканата информация не е статистическа, тъй като не е създадена по реда на Закона за статистиката. Исканата информация не е и данъчна или търговска тайна, тъй като предоставянето ѝ не би разкрило данни от търговската дейност на дадено дружество, доколкото не се иска информация кои са конкретно фирмите износители или кой е българският производител. Отделно, съдът намира, че в случая е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като тя безспорно цели повишаване прозрачността и отчетността на Агенция „Митници“ при осъществявания от нея митнически контрол, включително върху акцизни стоки каквито са цигарите. Информацията ще даде възможност да се прецени дали агенцията изпълнява законосъобразно и целесъобразно законите си задължения при осъществяване на митническия кон-

<sup>56</sup> Решение № 2929/28.04.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по а.г. № 2082/2016 г., съдия Луиза Христова

<sup>57</sup> Решение № 6342/19.10.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.г. № 6170/2016 г., съдия Мария Николова

прол. Решението е обжалвано от Агенция „Митници“ пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през февруари 2018 г.

### **Мълчаливите откази**

С решение<sup>58</sup> от 15 януари АССГ отмени мълчалив отказ на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави на Асоциация за детско развитие „член 24“ достъп до информация за проект „И аз имам семейство“ и други проекти и програми насочени към развитие на приемната грижа. Решението е обжалвано от АСП пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през май 2017 г.

С решение<sup>59</sup> от 15 февруари АССГ отмени мълчалив отказ на Прокуратурата на РБ да предостави на Красен Николов (Mediarool) информация за създаването и съставя на специализирано звено „Антикорупция“. Съдът посочи, че единствената призната от закона възможност за процедуриране по заявление за достъп до информация е задълженият субект да постанови изричен акт. Решението на съда е влязло в сила, информацията е предоставена.

С решение<sup>60</sup> от 4 октомври Административен съд София-област отмени мълчалив отказ на кмета на Елин Пелин да предостави на Сдружение „Гражданска алтернатива - Елин Пелин“ достъп до информация за изработването на Общия устройствен план на община Елин Пелин. Съдът посочи, че липсата на произнасяне с нарочно решение е нарушение на изискването за съдържание на индивидуалния административен акт, постановяван от задължения субект, което е особено съществено процесуално нарушение.

С решение<sup>61</sup> от 9 ноември Административен съд - Смолян отмени мълчалив отказ на кмета на Смолян да предостави на Зарко Маринов (в. „Отзвук“) достъп до месечни протоколи, съставени в периода януари - май 2016 г. по договорите между общината и почистващите фирми „Титан клинър“ ООД и „Еко титан груп“ АД. Решението е обжалвано от кмета на Смолян пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през май 2017 г.

С решение<sup>62</sup> от 25 ноември АССГ отмени отказ на кмета на столичния район „Лозенец“ да предостави на Денница Кюранова (гр. София) информация, свързана с общественото обсъждане и обявяването на изработения нов подробен устройствен план за мемориален парк „Дядо Славейковото място и гръбът на Пенчо Славейков“ в София. В мотивите си съдията отбелязва, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недо-

---

<sup>58</sup> Решение № 311/15.01.2016 г. на АССГ, Първо отделение, 6 състав по а.г. № 9361/2014 г., съдия Боряна Борожчиева

<sup>59</sup> Решение № 851/15.02.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав по а.г. № 9569/2015 г., съдия Весела Ангонова

<sup>60</sup> Решение № 863/04.10.2016 г. на АССО, Шести състав по а.г. № 509/2016 г., съдия Вергиния Димитрова

<sup>61</sup> Решение № 299/09.11.2016 г. на АС Смолян по а.г. № 180/2016 г., съдия Добринка Грибачева

<sup>62</sup> Решение № 7404/25.11.2016 г. на АССГ, Второ отделение, 50 състав по а.г. № 7410/2016 г., съдия Весела Николова

пустим, представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и само на това основание подлежи на отмяна. Решението не е обжалвано и е влязло в сила, информацията е предоставена.

С решение<sup>63</sup> от 28 ноември Административен съд София-област отмени мълчалив отказ на кмета на Божурище да предостави на Юлиан Методиев (гр. Божурище) информация за водените от и срещу община Божурище съдебни дела и разходите на общината по тези дела в периода 2007 - 2016 г. В мотивите си съдията отбелязва, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което само на това основание подлежи на отмяна. Решението е обжалвано от кмета пред ВАС. Предстои разглеждане на делото през май 2018 г.

---

<sup>63</sup> Решение № 1097/28.11.2016 г. на АССО, Първи състав по а.г. № 940/2016 г., съдия Мария Попова



# ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнителни данни на резултатите от 2015 г. - 2017 г.  
и резултати от оценка на Интернет страниците  
на 566 институции в системата на изпълнителната  
власт, териториални органи, независими органи  
на власт и публично правни субекти 2017 г.

## Приложение 1

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

## Приложение 2

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

## Приложение 3

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

## Приложение 4

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

## Приложение 5

Само за ОБЩИНИТЕ

## Приложение 6

Справка от базата данни с постъпилите  
случаи за консултация и съвет през 2016 г.

## Приложение 7

Съдебни дела 2016 г. - Анотации



**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ 2016**

**Доклад**

**Българска  
Първо издание**

**Авторски колектив**

г-р Гергана Жулева

Александър Кашъмов

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Стефан Ангелов

**Дизайн и предпечат**

Веселин Комарски

**Издава**

Програма Достъп до Информация

бул. „Васил Левски“ 76, ет.3, ап.3

1142 София

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

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

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

## ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



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

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

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

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

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

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

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

### 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.





ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ