



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

КАК ДА ПРИЛАГАМЕ Закона за достъп до обществена информация?

Наръчник за администрацията

Наръчник за администрацията „Как да прилагаме Закона за достъп до обществена информация?“

Възложител:

Администрацията на Министерския съвет, бенефициент по проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от общественния сектор“

Изпълнител:

Фондация „Програма достъп до информация“ по договор № МС-67 от 09.07.2020 г. .

----- www.eufunds.bg -----

Проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от общественния сектор“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ: Стандарти за достъпа до обществена информация.....	4
I. Признаване на правото да се получава информация съгласно международните документи, свързани със защитата на правата на човека .	4
II. Признаване на правото на достъп до информация от държавни органи като отделно право.....	6
III. Признаване на правото на достъп до официални документи от органите на Европейския съюз	7
IV. Законът за достъп до обществена информация	8
КОЙ ИМА ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?.....	14
КОЙ Е ЗАДЪЛЖЕН ДА ПРЕДОСТАВЯ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?.....	16
I. Държавни органи (чл. 3, ал. 1 ЗДОИ):	16
II. Органи на местно самоуправление (чл. 3, ал. 1 ЗДОИ):	17
III.A. Публичноправни субекти (чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ):.....	17
III.B. Публичноправни организации (чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ):.....	18
IV. Физически и юридически лица (чл. 3, ал. 2, т. 2 ЗДОИ):	19
V. Средства за масова информация (чл. 3, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ):	21
КАКВА ИНФОРМАЦИЯ СЕ ДЪЛЖИ ПО ЗДОИ?.....	23
I. Обхват и съдържание на обществената информация	23
II. Видове обществена информация	31
1. Официална обществена информация (чл. 10 от ЗДОИ).....	31
2. Служебна обществена информация (чл. 11 от ЗДОИ)	32
III. Специални процедури за достъп до обществена информация	32
1. Информация, която се предоставя във връзка с админис-тративното	

----- www.eufunds.bg -----



обслужване на гражданите и юридическите лица (чл. 8, т. 1 от ЗДОИ)	33
2. Информация, която се съхранява в Националния архивен фонд на РБ (чл. 8, т. 2 от ЗДОИ).....	33
3. Достъп до лични данни (чл. 2, ал. 5 от ЗДОИ)	33
ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	36
I. Европейски стандарт относно ограниченията на достъпа до информация	36
Троен тест относно ограниченията на достъпа до информация	37
Защитени интереси	38
Необходимост в демократичното общество.....	39
II. Българско законодателство относно ограниченията на достъпа до информация	40
Съответствие с изискването ограничението да е „изрично предвидено в закон“	41
Защитени интереси	43
Защитени интереси и законови разпоредби	45
Пропорционално на целта на защита	46
Стеснително тълкуване на ограничението	46
III. Необходимо в демократичното общество	48
Тест за вредата	48
Срокове за защита на информацията	48
Проверка за надделяващ обществен интерес от предоставянето на информацията.....	49
IV. Отделни ограничения	50
Защита на интересите на трето лице	52



Защита на личните данни	54
Лични данни и надделяващ обществен интерес.....	55
Защита на търговска тайна	57
Търговска тайна и надделяващ обществен интерес	58
Подготвителни документи.....	59
Подготвителни документи и надделяващ обществен интерес	60
КАК СЕ ПРЕДОСТАВЯ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?.....	62
I. Предоставяне на обществена информация по инициатива на задължените субекти.....	62
1. Задължения за предоставяне на обществена информация (чл. 14, ал. 2)	63
2. Задължение за публикуване на актуална обществена информация на интернет страницата на администрацията (чл.15 ал.1).....	66
II. Предоставяне на информация при поискване от заявител.....	81
1. Устно искане на информация	83
2. Предоставяне на информация при писмени заявления	86
а. Постъпване и регистрация	86
б. Разглеждане на писмените заявления – стъпки	87
в. Решение за предоставяне на информация	97
г. Фактическо предоставяне на достъп до информация	99
д. Решение за отказ или за частичен отказ да се предостави информация	101
III. Обжалване на решенията за отказ да се предоставя информация	102



ВЪВЕДЕНИЕ: СТАНДАРТИ ЗА ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Правото на достъп до информация е сред относително „младите“ права. Макар първият национален закон в тази област да е приет в Швеция през 1766 г., международните документи, регламентиращи тази област, се появяват едва във втората половина на ХХ век. През последните 15 години държавите, в които бе приет закон за достъп до информация, се увеличиха неколкостратно, като през 2020 г. достигнаха 130¹.

I. Признаване на правото да се получава информация съгласно международните документи, свързани със защитата на правата на човека

Основата на признаването на правото на информация на международно равнище е поставена след Втората световна война. В първата си сесия през 1946 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации приема Резолюция 59 (I), в която прогласява: *„Правото на информация е основно човешко право и е условие за всички свободи, към които Обединените нации се стремят“*. С чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека е прогласено правото на свобода на всеки да търси, получава и разпространява информация. Със същото съдържание, това право е гарантирано като основно човешко право в чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП), който е правно задължителен документ.

Успоредно с уредбата на основните права на човека в рамките на дейността на ООН, се създава и правният режим на гарантирането им в демократична Европа. С чл.10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека, накратко ЕКПЧ)

¹ Виж: [Global Right to Information Rating - By Country](#)



е гарантирано правото на всеки да получава и разпространява информация. Разпоредбата на чл.11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която е в раздела на хартата „Основни свободи“, предвижда защита на същата ценност. По-нататък с чл.42 от Хартата е осигурено правото на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава на неговата територия или има седалище в нея, на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. С чл.13 от Американската конвенция за правата на човека е гарантирано правото на свобода на всеки да търси, получава и разпространява информация. Правото на всеки да получава информация е защитено и с чл.9 от Африканската харта за правата на човека и народите.

През 2006 г. Интерамериканският съд по правата на човека постановява решение, с което признава правото на достъп до информация, съхранявана от държавата, за част от правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, предвидено в чл.13 от Американската конвенция за правата на човека². С решение от 2009 г. Европейският съд по правата на човека приема, че отказът да бъде предоставена информация, съхранявана от публична институция, представлява форма на намеса в правото на всеки да получава и разпространява информация, гарантирано с чл.10 от ЕКПЧ³. Информационният монопол на държавата върху дадена информация представлява форма на цензура и пречи на неправителствените организации и медиите да участват в обществения дебат, изпълнявайки ролята си на „обществен страж“⁴. Правото е признато и на индивиди, които извършват изследване по даден въпрос⁵.

² Claude Reyes et al vs. Chile, 2006.

³ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, решение от 14 април 2009 г., окончателно от 14 юли 2009 г., жалба № 37374/05 г.

⁴ Вж. още Youth Initiative for Human Rights v. Serbia, решение от 25 юни 2013 г., окончателно от 12 септември 2013 г., жалба № 48135/06; Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria, решение от 28 ноември 2013 г., окончателно от 28 февруари 2014 г., жалба № 39534/07.

⁵ Kenedi v. Hungary, решение от 26 май 2009 г., окончателно от 26 август 2009 г., жалба № 31475/05.



II. Признаване на правото на достъп до информация от държавни органи като отделно право

Първият документ, с който в рамките на Съвета на Европа е признато правото на гражданите на достъп до информация от държавни органи, е Препоръка R (81) 13 от 25 ноември 1981 г. на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа. В този документ е прието, че всички лица в юрисдикцията на държавите членки имат право на достъп до информация, съхранявана от държавни органи, като не може да бъде отказан достъп на основание липсата на интерес на заявителя към материята. Ограничения на достъпа са допустими само когато са наложителни в демократичното общество за защитата на легитимните обществени интереси, изброени в препоръката. Близо двадесет години по-късно е приета Препоръка R (2002) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно достъпа до официални документи. Тя съдържа определения на понятията „официални документи“ и „държавни органи“, регламентация на ограниченията на правото на достъп до документи, на процедурата за предоставяне на достъп по заявление, формите на достъп, таксите, процедурата по обжалване и допълнителни мерки, свързани с информирането на гражданите за правата им и обучението на държавни служители във връзка със задълженията им за упражняването на това право. Поради засилващото се значение на правото на достъп до информация и процесите на бързо приемане на национални закони в тази сфера, за кратко време се развива идеята препоръката да прерасне в правнозадължителен документ – конвенция.

Конвенцията за достъп до официални документи е приета на 27 ноември 2008 г. На 18 юни 2009 г. в Тромсо, Норвегия, Конвенцията беше отворена за присъединяване. Ратификация бе извършена от 10 държави (Норвегия, Швеция, Унгария, Босна и Херцеговина, Литва, Черна гора, Финландия, Естония, Молдова, и през лятото на 2020 г. от Украйна) и влиза в сила на 01.12.2020 г.

Конвенцията въвежда минимален стандарт за достъпа до официални документи, като предоставя възможност в националните закони да се предвиди



по-широк достъп⁶. Определят се понятието „официални документи“ и кръгът на задължените субекти. Дадени са задължителните подходи към ограниченията на достъпа до информация, както и списък с допустимите основания за ограничение на това право. Въвежда се задължение за публикуване, процедура по искане на достъп и контрол върху отказите.

III. Признаване на правото на достъп до официални документи от органите на Европейския съюз

През 2001 г. на основание чл.255 от договора от Амстердам е приет Регламент (ЕО) № 1049/2001 г. на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до официални документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Отказите да бъде предоставена информация по този документ могат да бъдат обжалвани пред Европейския омбудсман или пред Съда на Европейския съюз. Според Договора от Лисабон се създава нов чл.10, пар.3 в Договора за Европейски съюз, според който *„Всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза. Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“*. С Договора от Лисабон бе създадена и нова разпоредба в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) – чл.15, с който се замества чл.255 от Договора от Амстердам. Новата разпоредба предвижда задължение за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза на ЕС да работят колкото може по-открито с цел насърчаване на доброто управление и осигуряване на участието на гражданското общество. С чл.15.3 от ДФЕС е гарантирано правото на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава на неговата територия или има седалище в нея, на достъп до документите на институциите, независимо от носителя. Същевременно Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е приета с Регламент (ЕО) 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета. С Директива 2003/4/ЕО относно достъпа на обществеността до информация за околната среда

⁶ Вж. [Council of Europe, Details of Treaty No.205, Council of Europe Convention on Access to Official Documents](#), чл.1, ал.1 от Конвенцията.



е създаден правен режим на такъв достъп като задължително правило за всички държави членки на ЕС.

Макар и с различен предмет на правно регулиране, с режима на достъп до официални документи е свързан и институтът на „повторна употреба на информация от обществения сектор“. Той се основава на законодателството на Европейския съюз. В тази област понястоящем действа приетата през 2003 г. Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, която бе изменена и допълнена с Директива 2013/37/ЕС. През 2021 г. държавите-членки на ЕС следва да въведат новата Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор.

IV. Законът за достъп до обществена информация⁷

Българският Закон за достъп до обществена информация беше приет след почти двегодишно обсъждане през лятото на 2000 г. През 1998 г., когато беше публикуван на интернет страницата на Министерски съвет за обществено обсъждане, едва 22 държави имаха свои закони за достъп до информация/свобода на информацията. Това право не беше получило още международно признание и се разглеждаше в рамките на право на свобода на убеждение и на изразяването му, постановено от чл. 19 на Всеобщата декларация за правата на човека и Международния пакт за политическите и гражданските права (МППГП).

Документите, създаващи стандарти в тази област, се брояха на пръсти. Сред тях бяха една препоръка на Съвета на Европа за достъпа до информация от 1981 г.; Йоханесбургските принципи, изработени от група експерти на международната организация Артикъл 19; чл. 41 на българската конституция и изключително важното тълкувателно решение на Конституционен съд от 1996 г.⁸,

⁷ Обн., ДВ, бр.55 от 07.07.2000 г.

⁸ Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/96 г.



формулиращо стандарти и подходи към бъдещо законодателство в областта на достъпа до информация.

Законът за достъп до информация уреди основните елементи на това право, а именно: кой има право на достъп до информация; кой е задължен да предоставя информация активно и при поискване; ограничената за достъп информация, разглеждана тогава като държавна и служебна тайна; процедурата за предоставяне на достъп до информация; задълженията за активно публикуване; формите на достъп; заплащането при предоставяне на информация; обжалването на решения за предоставяне на информация.

През 2003 година България ратифицира Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция 1998 г.). Тази ратификация беше нова стъпка в регулирането на правото на достъп до информация, обществено участие и достъп до правосъдие в областта на околната среда.

ЗДОИ беше съществено изменян през 2007 и 2008. Първата промяна бе драматична. С привидната цел да се въведе Директива на ЕО за повторно използване на информация от обществения сектор (приета през 2003 г.) беше предложен законопроект, който влошаваше режима на достъпа до информация. Реакцията на обществеността бе забележителна – промените, водещи до влошаване на режима бяха отхвърлени, но се постигнаха позитивни изменения и допълнения като:

- ❖ Регламентиране на повторно използване на информация от обществения сектор чрез въвеждане на Директива 2003/98/ЕО;
- ❖ Определяне на длъжностните лица, които да отговарят пряко за предоставяне на обществена информация;
- ❖ Обособяване на подходящо място за четене на предоставената информация.

Измененията и допълненията на ЗДОИ от 05.12.2008 г. приведоха в съответствие българския закон със стандартите, заложили в приетата през 2008

----- www.eufunds.bg -----



година Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи.

- ❖ Разширен бе кръгът на задължените по закона субекти, като се включиха и териториалните звена на държавните органи, физически и юридически лица относно дейността им, финансирана от държавния бюджет и от фондове и програми на ЕС и публичноправните организации.
- ❖ Създадено бе задължение за онлайн публикуване на категориите информация по чл.15 от закона и регламентирани допълнителни публикации в интернет, включително и създаването на улесняваща заявителите секция „Достъп до информация“.
- ❖ Въведен бе принципът (тестът) за надделяващия обществен интерес при прилагане на ограниченията, свързани с търговската тайна, подготвителните материали и преговори.
- ❖ Беше въведено задължение за предоставяне на частичен достъп.

Последните съществени промени бяха приети през декември 2015 година.⁹

- ❖ С измененията се подобри както режимът, свързан с предоставяне на обществена информация, така и този на т.нар. повторно използване на информация от общественения сектор.
- ❖ Разшири се възможността за електронен достъп.
- ❖ Категориите информация, които институциите са длъжни да публикуват в интернет съгласно чл.15, ал.1 от ЗДОИ, нараснаха от 4 на 17. По-голямата част от тях покриват вече съществуващи задължения за публикуване. Има обаче и нови категории - един от тези случаи се отнася до информация, предоставена повече три пъти по заявления (чл.15, ал.1, т.16). Създаде се изискване да се публикува онлайн и информацията от обществен интерес,

⁹ Изм. и доп. ДВ, бр. 97 от 11 Декември 2015 г.



която трябва да се съобщава по инициатива на органите на власт (чл.14, ал.2).

- ❖ Ръководителите на администрациите се задължават да приемат списъци с задължителни за публикуване категории информация, подлежащи на оповестяване в интернет (чл.15а, ал.3).
- ❖ Въвеждат се срокове за публикуване – три дни от обнародването, публикуването, респ. създаването на информацията (чл.15а, ал.4) и наказания за неизпълнение на задължението – от 50 до 100 лв. за физически лица и от 100 до 200 лв. за юридически лица (чл.42, ал.3).
- ❖ Не се изисква електронен подпис на заявленията, изпратени по електронна поща (чл.24, ал.2). Записва се от друга страна изрично задължение в отговор на заявление служителите да предоставят документи и по електронен път или чрез препращане към интернет адрес, на който са качени (чл.26, ал.1, т.4). В тези случаи не се подписва протокол за предоставяне на информацията, а достъпът е безплатен (чл.35, ал.3).
- ❖ Гражданите могат да подават заявления и чрез специална платформа, на която се публикуват решенията по тях и предоставената информация (чл.15в).
- ❖ Мълчанието на попитано трето лице не се приема за несъгласие да се предостави засягаща го информация, както преди промените, а за съгласие (чл.37, ал.1, т.2).
- ❖ Основна цел на измененията бе да се подобри повторното използване на информация от обществения сектор, в съответствие с Директива 2013/37/ЕС. Задължението да се предоставя информация по този ред се разширява като към задължени субекти – държавни органи и публичноправни организации – се прибавиха библиотеки, музеи и архиви. Изяснява се определението на понятието „публичноправна организация“,

----- www.eufunds.bg -----



включващо и контролирани от държавата и общините търговски дружества.

- ❖ Институциите и организациите трябва да се стремят към осигуряване на възможност за ползване и публикуване на информация в машинно четим формат. Стандартните условия за повторно използване на информация от обществения сектор и за публикуването ѝ в отворен формат да се определят с наредба на Министерския съвет. Институциите и организациите да публикуват информация в отворен машинно четим формат в Правителствен портал „отворени данни“ (чл.15г). Този формат дава възможност за лесно обработване на информацията за търговски и нетърговски цели.
- ❖ Таксите за повторно използване на информация, съхранявана от държавните органи, не могат да надхвърлят материалните разходи за нейното възпроизвеждане и предоставяне (чл.41ж, ал.1). Когато информацията е съхранявана от останалите организации, таксата не трябва да надвишава разходите по събирането, производството, възпроизвеждането и разпространението заедно с разумна възвръщаемост на инвестицията (чл.41ж, ал.3). Определянето на таксите да бъде в съответствие с обективни, прозрачни и проверими критерии, определени с методика, приета от Министерския съвет. Предвиждаше се приемането на тарифи от Министерския съвет и общинските съвети (чл.41ж, ал.5).
- ❖ Ограниченията за повторно използване на информация съответстват на предвидените в директивата и българското законодателство (чл.41б, ал.1). В случаите на търговска и производствена тайна институциите и организациите са длъжни да правят преценка за надделяващ обществен интерес от преодоляване на защитата (чл.41б, ал.3). Ако такъв не е налице, институциите и организациите са длъжни да предоставят частично информацията за повторно използване (чл.41б, ал.2).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

----- www.eufunds.bg -----

Проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от обществения сектор“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



КОЙ ИМА ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?

Законът за достъп до обществена информация дава право на ВСЕКИ:

- български гражданин,
- чужд гражданин или лице без гражданство,
- юридическо лице – българско или чуждестранно

да поиска и получи достъп до информация, БЕЗ ДА Е НЕОБХОДИМО ДА ДОКАЗВА КОНКРЕТЕН ИНТЕРЕС.

На практика, законът не поставя никакви ограничения по отношение на заявителите. Това положение е напълно съобразено с международните стандарти за свобода на информация, в които е залегнала идеята, че информацията, съхранявана от държавата, принадлежи на цялото общество.

Най-често задавани въпроси:

Трябва ли заявителите да обясняват защо им е необходима информацията?

Не. Никой не може да бъде задължаван да мотивира искането си за достъп до определена информация. Тъкмо обратното – институцията е тази, която следва, в случаите на отказ, да посочи причината и законоустановеното ограничение.

Има ли групи заявители, които ползват привилегии при получаването на достъп до информация?

Не. Принципът, заложен в закона, е РАВЕН достъп до информация за всички. Не може да се прави разграничение между различните категории заявители – например журналисти, научни работници, адвокати, търговци, частни лица и т.н.

----- www.eufunds.bg -----



Трябва ли юридическите лица да доказват правосубектност в процедурата за достъп до обществена информация?

Не. Според Върховния административен съд *„Достъпът до обществена информация е явление, вътрешно присъщо (иманентно) на гражданското общество. Затова чл. 41 от Конституцията на РБ, който е посветен на правото на информация, започва така: „Всеки има право“¹⁰. Конституционната разпоредба налага да бъде тълкувана разширително нормата на чл. 4, ЗДОИ. Това означава, че дори организации на граждани, които не са формално регистрирани, могат да търсят и имат право да получат всяка интересуваща ги обществена информация, независимо че не са изрично посочени в тази правна норма. Тъкмо по тази причина, според ВАС, в ЗДОИ липсва правна норма, която да задължава организация на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност. „Това изискване би било безсмислено при положение, че „всеки има право да търси и получава информация“ (чл. 41, ал. 1, Конст.) и че по правило всяка организация се състои от членове, които (или поне част от тях) са физически лица, а всяко физическо лице има право на достъп до обществена информация“¹¹.*

Внимание!

С цел максимално прилагане на принципа за равен достъп до информация, законът е предвидил възможност лицата, които имат зрителни увреждания или увреждания на слуховоговорния апарат, да искат достъп до информация във форма, която отговаря на комуникативните им възможности (чл. 26, ал. 4 ЗДОИ).

¹⁰ Определение № 3335/13.04.2005 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3169/2005 г.

¹¹ Пак там.



КОЙ Е ЗАДЪЛЖЕН ДА ПРЕДОСТАВЯ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?

Задължените да предоставят информация институции са посочени в чл. 3 от закона. Текстове на закона уреждат предоставянето на достъп до информация основно от страна на **органите на държавна власт**.

Законът се прилага и по отношение на още 4 категории субекти. Регламентиран е достъпът до информация относно дейността на **публичноправните субекти**, различни от държавните органи – т.е. всички институции, които без да са включени в системата на държавните органи, изпълняват функции на държавата в определена област. Регламентиран е и достъпът до информация относно дейността на **публичноправните организации** – т.е. всички юридически лица, за които е изпълнено някое от следните условия:

- а) повече от половината от приходите за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет;
- б) повече от половината от членовете на управителния или контролен орган се определят от възложители на обществени поръчки; и
- в) обект е на управленски контрол от страна на възложители на обществени поръчки.

Законът се прилага съответно и за достъп до информация за дейността на някои **физически и юридически лица**, финансирани от държавния бюджет или със средства от Европейския съюз. На последно място, законът задължава и **средствата за масова информация** да предоставят информация, която е свързана с прозрачността на дейността им.

I. Държавни органи (чл. 3, ал. 1 ЗДОИ):

По реда на ЗДОИ са задължени да предоставят информация всички

----- www.eufunds.bg -----



държавни органи. Органите на **изпълнителната власт** – министерства, областни управи, държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции, национални служби и т.н. Органите на **законодателната власт** – Народното събрание. Органите на **съдебната власт** – следствие, прокуратура, съд. Включително държавни органи, които не спадат към нито една от трите власти – президент, Конституционен съд¹².

Най-често задавани въпроси:

Трябва ли териториалните звена на централни органи самостоятелно да предоставят информация?

Да. С изменения в чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ (ДВ, бр. 104 от 2008 г.) териториалните звена на държавните органи изрично са добавени сред задължените по закона субекти.

II. Органи на местно самоуправление (чл. 3, ал. 1 ЗДОИ):

Понятието обхваща общинските съвети и кметовете на общини. Освен кметовете на общини, задължени по реда на закона са и кметовете на кметства, а в градовете с районно деление - и кметовете на райони.

III.A. Публичноправни субекти (чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ):

Това са всички институции, които не са включени в системата на държавните органи, но на които, по силата на закон, е възложено изпълнението на властнически функции или упражняването на административни правомощия в определена област.

Публичноправни субекти, различни от държавните органи, например, са:

¹² Приложение № 1.



Националната здравноосигурителна каса (НЗОК)¹³, Националният осигурителен институт, Централната избирателна комисия, Съветът за електронни медии, Българският лекарски съюз (БЛС)¹⁴, Камарата на архитектите в България (КАБ)¹⁵ и др.

III.B. Публичноправни организации (чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ):

Това са всички юридически лица, чиято дейност се финансира от държавния бюджет или чиито управителни органи се избират или контролират от възложители на обществени поръчки.

Например:

Според съдебната практика следните юридически лица са (или са били към момента на обжалване на отказа) публичноправни организации, съответно задължени да предоставят информация по реда на ЗДОИ субекти:

- „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД (ЕСО)¹⁶;
- „ВиК – Сливен“ ООД¹⁷;
- Центъра за градска мобилност (ЦГМ) - София¹⁸;
- „Столичен автотранспорт“ ЕАД¹⁹;
- „МБАЛ – Пирдоп“ АД²⁰;

¹³ В редица свои решения Пето отделение на ВАС констатира, че НЗОК е публичноправен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ (а.д. № 9504/2002 г., № 10261/2002 г., № 8292/2003 г., № 2664/2003 г., и 1793/2004 г.).

¹⁴ Определение № 7441/03.06.2014 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6447/2014 г.

¹⁵ Решение № 4374/22.12.2010 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав по а.д. № 6270/2012 г.

¹⁶ Решение № 11137/17.07.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10876/2017 г., съдия-докладчик Еманоил Митев

¹⁷ Решение № 2674/22.02.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7003/2017 г., съдия-докладчик Мария Николова

¹⁸ Решение № 2623/19.04.2018 г. на АССГ, Второ отделение, 59 състав по а.д. № 832/2018 г., съдия Зорница Дойчинова

¹⁹ Определение № 9922/26.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6204/2017 г., съдия-докладчик Марина Михайлова

²⁰ Решение № 1106/29.11.2016 г. на АССО, Седми състав по а.д. № 593/2016 г., съдия Емил Димитров



- „БДЖ - Пътнически превози“ ЕАД²¹;
- „Топлофикация София“ ЕАД²²;
- „Чистота Искър“ ЕООД²³;
- Народно читалище „Райна Княгиня“ София²⁴.

IV. Физически и юридически лица (чл. 3, ал. 2, т. 2 ЗДОИ):

Да предоставят информация за дейността си са задължени физически или юридически лица, финансирани от държавния или общинските бюджети, както и със средства от Европейския съюз. За тези лица възниква задължение да осигуряват достъп до информацията, свързана с тази част от дейността, чието извършване е финансирано с такива средства.

Например:

През 2011 Върховният административен съд (ВАС) прецени, че Националната електрическа компания (НЕК)²⁵, която по принцип не е задължен субект, дължи предоставяне на информация за изграждането на нова ядрена мощност на площадката на АЕЦ „Белене“, тъй като за изпълнението на проекта на компанията са предоставени средства от консолидирания държавен бюджет²⁶.

Най-често задавани въпроси:

Кои лица извършват дейност, финансирана от държавния бюджет?

Ежегодно, в Закона за държавния бюджет на Република България се публикуват списъци на лицата, получаващи финансиране от държавния бюджет.

²¹ Решение № 396/22.01.2014 г. на АССГ, II отделение, 37 състав по а.д. № 7938/2013 г.

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

²³ Решение № 7289/25.11.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав по а.д. № 8103/2013 г.

²⁴ Решение № 4624/27.10.2011 г. на АССГ, Първо отделение, 16 състав по а.д. № 4092/2011 г.

²⁵ Определение № 6740/16.05.2011 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3129/2011 г.

²⁶ ПМС № 259/27.10.2008 г.



Задължени ли са държавните/ общинските "фирми" да предоставят информация?

Държавните и общински фирми са търговски дружества с държавно, респективно – общинско участие в капитала на дружеството. Самият факт на държавно/ общинско участие в капитала на дружеството не прави същото задължен да предоставя информация субект, щом не получава финансиране от държавния бюджет. Информация за дейността на държавните/ общински търговски дружества следва да се търси от съответния държавен или общински орган, който упражнява правата на държавата, респ. – Общината – в съответното дружество. В случаите, когато държавното/ общинско предприятие получава финансиране от бюджета, то е задължен субект за информацията, свързана с финансираната дейност.

Задължени ли са държавните или общинските "предприятия" да предоставят информация?

Държавните/ общински предприятия са задължени да предоставят информация по реда на ЗДОИ, но не като лица, финансирани от бюджета, а в качеството им на публичноправни субекти, различни от държавните органи по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Държавни предприятия – Според чл. 62, ал. 3 от Търговския закон – „Със закон могат да бъдат образувани държавни предприятия, които не са търговски дружества.“ По силата на тази разпоредба с редица специални закони са създадени държавни предприятия, на които е възложено изпълнението на властнически функции или осъществяването на административни правомощия във важни сфери от обществения живот.

Например:

По Закона за гражданското въздухоплаване (ЗГВ) държавното предприятие *Ръководство на въздушното движение* изпълнява държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в обслужваното



гражданско въздушно пространство на РБ (чл. 53 ЗГВ)²⁷.

По Закона за горите (ЗГ) за управление на горските територии – държавна собственост, които не са предоставени на ведомства или юридически лица, се създават държавни предприятия съгласно приложение № 1 към закона (чл. 163 от ЗГ).

По Закона за хазарта (ЗХ) *Българският спортен тотализатор* е държавно предприятие, създадено с цел да набира парични средства за подпомагане на физическото възпитание и спорта в РБ (§ 9, ал. 1 от ДР на ЗХ).

Общински предприятия – Според чл. 52 и 53 от Закона за общинската собственост (ЗОС) *„Общинското предприятие е специализирано звено на общината за изпълнение на местни дейности и услуги, финансирани от общинския бюджет.“* Общинското предприятие може да осъществява дейност по:

- управление, изграждане, поддържане, ремонт и реконструкция на обекти, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура и други имоти - общинска собственост, както и предоставяне на свързаните с тях услуги за населението;
- предоставяне на други услуги или осъществяване на други местни дейности, необходими за задоволяване на потребностите на общината или на нейното население, които се финансират от бюджета на Общината, определени от Общинския съвет.

V. Средства за масова информация (чл. 3, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ):

Средствата за масова информация са задължени да предоставят достъп само до определени категории информация, свързани с осигуряването на независимост и прозрачност в дейността им (чл. 18 от ЗДОИ).

Тук следва да се отбележи, че в международните стандарти не е прието въвеждане на задължения за медиите в законодателството за достъп до информация, чиято основна цел е да осигури прозрачност и отчетност в

²⁷ Решение № 6434/24.10.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав по а.д. № 4829/2013 г.



държавното управление.

Внимание!

Възможно е определена институция да попада в няколко или дори всички хипотези на чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ. Така например, *Българската национална телевизия* (БНТ) е национален обществен телевизионен оператор по силата на чл. 6 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) и като такъв представлява публичноправен субект (чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Също така БНТ е задължена да предоставя информация за дейността си, субсидирана²⁸ от държавния бюджет (чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ), както и информация по чл. 18 от ЗДОИ в качеството си на средство за масова информация (чл. 3, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ).

²⁸ БНТ получава ежегодна субсидия от държавния бюджет на основание чл.70, ал.3, т.2 от ЗРТ.



КАКВА ИНФОРМАЦИЯ СЕ ДЪЛЖИ ПО ЗДОИ?

I. Обхват и съдържание на обществената информация

ЗДОИ свързва определението на понятието **обществена информация** с два основни признака. Според чл. 2 от закона, това е ВСЯКА информация, независимо от вида на материалния ѝ носител:

- а) която е свързана с обществения живот в Република България и
- б) чието предоставяне дава възможност на заявителя да си състави собствено мнение за дейността на задължените по закона субекти.

На практика понятието обществена информация включва всяка записана информация, която се създава или съхранява от държавните органи, органите на местно самоуправление или другите задължени по закона субекти.

Внимание!

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

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

От изложеното е видно, че разбирането на ВАС за обхвата на понятието „обществена информация“ е **максимално широко**. То обхваща не само

----- www.eufunds.bg -----



документи, но и информация, съхранена на други материални носители. Освен това правото на достъп до информация по ЗДОИ може да бъде упражнено и под формата на поставяне на въпроси, когато заявителят не знае в какви документи се съдържа отговорът²⁹.

Внимание!

През годините в съдебната практика бе поставен като дискуссионен въпросът дали заявителите могат да опишат в заявленията си исканата информация като посочат конкретни документи. Този въпрос бе тълкуван променливо и противоречиво от ВАС, тъй като първоначално се появи съдебна практика, според която заявителите имат право на достъп до информация, но не и на достъп до конкретни документи. Към момента обаче въпросът за формулирането на заявлението за достъп до информация (т.нар. „проблем достъп до информация – достъп до документи“) е решен с четири решения на петчленни състави на ВАС, според които дали се иска конкретният материален носител на информация (документ) или се иска описателно самата информация е ирелевантно за дължимостта ѝ³⁰.

ПРИМЕРИ:

В последните години значително се увеличиха случаите, в които администрацията отказва достъп до определена информация с мотив, че същата не е обществена по смисъла на ЗДОИ и следователно той е неприложим за достъп до нея. В голяма част от случаите (да не кажем във всички), съдилищата отменят

²⁹ Решение № 9720/10.10.2006 г. по а.д. № 5011/2006 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Александър Еленков.

³⁰ Решение № 2113/09.03.2004 г. по а.д. № 38/2004 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Андрей Икономов;

Решение № 1165/01.02.2006 г. по а.д. 9728/2005 г. на ВАС, Петчленен състав – II колегия, съдия-докладчик Иван Трендафилов;

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

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



подобни откази като приемат, че информацията попада в предметния обхват на ЗДОИ:

- документите в Столична община (СО), които показват, че строителният надзор по ремонта на столичната ул. „Граф Игнатиев“ действително е санкциониран със 100 хил. лв. от общината през м. октомври 2018³¹;
- копия от кореспонденцията между Министерство на икономиката (МИ) и търговските дружества, в които то е принципал, относно това какви парични средства и в кои банки са депозирали държавните органи и държавните предприятия през 2009 и 2010³²;
- информация от СО за обезопасяването на „Бронзовата къща“, инсталирана през 2018 на мястото на бившия мавзолей в столицата³³;
- информация от Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) за класирането на общинските проекти по една от мерките по Програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020³⁴;
- информация за наложените и събрани глоби от СО през 2015 и два месеца от 2018 по Наредбата за рекламна дейност на СО³⁵;
- копие от декларацията за конфликт на интереси на бивш служител на Агенцията за социално подпомагане (АСП), който към момента на подаване на заявлението през 2017 е бил номиниран и е участвал като единствен кандидат в процедура по избор за управител на Националния

³¹ Решение № 1186/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 68 състав по а.д. № 12121/2018 г., съдия Вяра Русева

³² Решение № 2740/25.02.2019 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.д. № 15272/2018 г., съдия-докладчик Йовка Дражева

³³ Решение № 1224/25.02.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.д. № 13223/2018 г., съдия Калина Пецова

³⁴ Решение № 3431/11.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10673/2017 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова

³⁵ Решение № 1336/01.03.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.д. № 10268/2018 г., съдия Десислава Корнезова



осигурителен институт (НОИ)³⁶;

- инвестиционният проект на Община Варна за реконструкция на уличната мрежа на бул. „Народни будители“³⁷;
- информация за възложените от СО за събиране от частни съдебни изпълнители (ЧСИ) публични вземания на общината за периода 01.09.2015 – 01.09.2018³⁸;
- копие от писмо на Българския стрелкови съюз (БСС) до Министерство на младежта и спорта (ММС), което е свързано с актуализация на списъка с олимпийските медалисти по спортна стрелба, прекратили спортно-състезателната си дейност³⁹;
- информация от главния архитект на СО за изпълнението на наказателно постановление, издадено на юридическо лице за поставяне без разрешение на преместваем обект върху публична общинска собственост в столицата⁴⁰;
- списък на всички заявки, направени от Министерство на отбраната (МО) и подчинените му структури за доставка на хранителни продукти и напитки в периода август 2015 – октомври 2018, с включен доставчик, дата на заявката, дата на доставката и стойност на доставените продукти⁴¹;

³⁶ Решение № 4479/26.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8537/2018 г., съдия-докладчик Анна Димитрова

³⁷ Решение № 4479/26.03.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8537/2018 г., съдия-докладчик Анна Димитрова

³⁸ Решение № 2302/03.04.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 12528/2018 г., съдия Антони Йорданов

³⁹ Решение № 1091/17.05.2019 г. на Административен съд – Пловдив, XXIX състав по а.д. № 588/2019 г., съдия Светлана Методиева

⁴⁰ Решение № 3726/03.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 1358/2019 г., съдия Боряна Петкова

⁴¹ Решение № 3860/07.06.2019 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав по а.д. № 1014/2019 г., съдия Антони Йорданов



- справка за публичните задължения на Община Смолян по месеци, в периода октомври 2018 – юни 2019⁴²;
- информация за размера на сумата получена от СО за предоставянето на общински терен за организиране на изложба „Живите динозаври“ в столицата⁴³;
- копие от протокола на Министерство на културата (МК) от последния проведен конкурс за избор на директор на Драматично-куклен театър – Плевен през 2015⁴⁴;
- информация от Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) относно Автомагистрала „Струма“, изготвена по силата на договор от 2013 между агенцията и „Обединение Лот 3.2 Проект“⁴⁵;
- копия от заповеди на Община Благоевград за премахване на незаконни строежи⁴⁶;
- информация за размера на дължимите суми по задължения на физически и юридически лица, които ползват общински имоти или концесионни договори от Община Благоевград към м. декември 2017⁴⁷;
- копие от декларацията по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) на един от зам. кметовете на Община Благоевград⁴⁸;

⁴² Решение № 348/10.10.2019 г. на Административен съд – Смолян по а.д. № 315/2019 г., съдия Красимира Селенова

⁴³ Решение № 13655/15.10.2019 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6433/2018 г., съдия-докладчик Диана Добрева

⁴⁴ Решение № 1961/13.02.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 7844/2016 г., съдия-докладчик Емил Димитров

⁴⁵ Решение № 3373/16.03.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10233/2016 г., съдия-докладчик Донка Чакърлова

⁴⁶ Решение № 3865/26.03.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 10298/2016 г., съдия-докладчик Владимир Николов

⁴⁷ Решение № 554/27.03.2018 г. на Административен съд - Благоевград по а.д. № 49/2018 г., съдия Серафимка Мадолева

⁴⁸ Решение № 4305/03.04.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 1072/2017 г., съдия-докладчик Еманоил Митев



- геодезическо заснемане и протокол от проверка на Община Сливен на строителен обект⁴⁹;
- копие от документи, свързани с разрешително за строеж, издадено от Община Сливен на конкретна фирма за реконструкция на сграда в Сливен⁵⁰;
- информация от Община Аксаково има ли и колко отпадъци /измерени в тонове, курсове на извозване, платени при разтоварването и/или по друг начин/ е извозила конкретна варненска фирма до регламентираното сметище на територията на с. Вълген, община Аксаково⁵¹;
- информация от Община Сливен за издадените разрешения за строеж през м. септември 2012⁵²;
- информация от Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) за изплатените средства за представително облекло на всички служители в комисията⁵³;
- информация от Министерство на финансите (МФ) за максималните капацитети на данъчните складове в страната по видове горива и концентрацията на собственост върху тях⁵⁴;
- копия от документите, изготвени от МВР по случай предаването на седем турски граждани от страна на Република България на Република Турция

⁴⁹ Решение № 13272/31.10.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4697/2018 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова

⁵⁰ Решение № 13740/09.11.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4060/2017 г., съдия-докладчик Здравка Шуменска

⁵¹ Решение № 2423/13.12.2018 г. на Административен съд – Варна, XVI състав по а.д. № 2782/2018 г., съдия Красимир Кипров

⁵² Решение № 15568/13.12.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8180/2017 г., съдия-докладчик Диана Добрева

⁵³ Решение № 12/03.01.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 9203/2016 г., съдия Диляна Николова

⁵⁴ Решение № 3390/21.03.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4602/2016 г., съдия-докладчик Донка Чакърва



през м. октомври 2016⁵⁵;

- информация от „Българска банка за развитие“ АД (ББР) за общински задължения към строителни фирми, които са прехвърлени към програма за изкупуване на ББР⁵⁶;
- информация от кмета на район „Младост“, Варна за издаването на заповеди за премахване на 61 незаконни постройки в квартал „Максуда“⁵⁷;
- информация за приходите и разходите на Община Ямбол по всички приключени съдебни дела в периода януари 2011 – декември 2013⁵⁸;
- информация от СО за проведени процедури по съгласуване на изплащания на застрахователни обезщетения на наематели на общински имоти⁵⁹;
- информация от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) за извършена проверка в затвора в Пазарджик през 2017⁶⁰;
- информация от Община Велико Търново за реконструкцията на жилищна сграда, част от групов паметник на културата⁶¹;
- информация от Софийска градска прокуратура (СГП) за работата на народен представител като следовател⁶²;

⁵⁵ Решение № 2226/04.04.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.д. № 11904/2016 г., съдия Диляна Николова

⁵⁶ Решение № 4593/10.07.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.д. № 5245/2016 г., съдия Боряна Петкова

⁵⁷ Решение № 264/11.02.2016 г. на Административен съд - Варна, 22 състав по а.д. № 3248/2015 г., съдия Янка Ганчева

⁵⁸ Решение № 1576/12.02.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3549/2015 г., съдия-докладчик Еманоил Митев

⁵⁹ Решение № 5898/17.05.2016 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 5305/2015 г., съдия-докладчик Диана Добрева

⁶⁰ Решение № 522/13.10.2016 г. на АС Пазарджик, IV състав по а.д. № 488/2016 г., съдия Васко Нанев

⁶¹ Решение № 514/19.01.2015 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 5399/2014 г.

⁶² Решение № 5400/13.05.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 9195/2014 г.



- договора за извършване на обществени услуги с железопътен транспорт между Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС) и „БДЖ – Пътнически превози“ ЕООД⁶³;
- информация от Великотърновския университет (ВТУ) за участието на университета в проект „Съвместен мониторинг на риска при извънредни ситуации в трансграничния регион на река Дунав“⁶⁴;
- информация от Община Стара Загора за пълния текст на проектната идея, с която гр. Стара Загора участва в инициативата „Предизвикателство за кметове“ на Фондация Блумбърг Филантропи⁶⁵;
- информация от Община Велико Търново за картирането на растителността и геоложките проучвания в поземлен имот, в който Общината е одобрила проект за строеж⁶⁶;
- информация от Община Елин Пелин за процедурата по одобряване разширяването на летателната площадка в село Лесново⁶⁷;
- информация от Българско национално радио (БНР) за броя, марките и моделите на притежаваните от БНР автомобили⁶⁸;
- копия от протоколи от проведени общи събрания на „Вик – Сливен“ ООД⁶⁹;
- информация от Министерство на правосъдието (МП) за личното затворническо досие на последния екзекутиран затворник в България⁷⁰;

⁶³ Решение № 5972/25.05.2015 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 6396/2014 г.

⁶⁴ Решение № 6040/08.05.2014 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 16854/2013 г.

⁶⁵ Решение № 116/26.06.2014 г. на Административен съд – Стара Загора, III състав по а.д. № 158/2014 г.

⁶⁶ Решение № 233/29.05.2014 г. на Административен съд – Велико Търново, IV състав по а.д. № 8/2014 г.

⁶⁷ Решение № 704/16.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 9351/2012 г.

⁶⁸ Решение № 170/05.01.2012 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 16146/2011 г.

⁶⁹ Решение № 881/17.01.2012 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3126/2011 г.

⁷⁰ Решение № 2082/13.02.2012 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 3992/2011 г.



- информация от Министерство на финансите (МФ) за декларациите на независимите депутати за насочване на полагащата им се субсидия от бюджета към определена политическа партия⁷¹.

II. Видове обществена информация

1. Официална обществена информация (чл. 10 от ЗДОИ)

Официална обществена информация е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местно самоуправление при осъществяване на правомощията им. Понятието включва всички актове на тези органи – нормативни, общи и индивидуални.

Принципът, залегнал в българското законодателство, е, че достъпът до нормативните актове на държавните органи се осигурява чрез обнародването им в "Държавен вестник" (чл. 12, ал. 1 от ЗДОИ и чл. 37 от Закона за нормативните актове). Възможно е достъпът до друга официална информация (извън съдържащата се в нормативните актове) също да се осигурява чрез обнародване, когато това е предвидено в специален закон или по решение на органа, създал информацията. Така например, задължения за обнародване на общи и индивидуални актове са предвидени в Закона за приватизация и следприватизационен контрол, Закона за концесиите, Закона за обществените поръчки и др.

При искане на достъп до официална информация, която е обнародвана, законът предвижда задължение за съответния орган да посочи изданието, в което е обнародвана информацията, броя и датата на издаване (чл. 12, ал. 4 ЗДОИ). Достъпът до останалата официална обществена информация е свободен и се осъществява по реда на закона.

⁷¹ Решение № 1442/19.03.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав по а.д. № 6243/2011 г.



2. Служебна обществена информация (чл. 11 от ЗДОИ)

Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации. Понятието на практика включва цялата останала информация извън официалната информация, т.е. извън съдържащата се в актовете, които издават държавните органи.

Достъпът до служебна информация е свободен и се осъществява по реда на ЗДОИ.

Най-често задавани въпроси

Каква е разликата между служебната информация и информацията, представляваща служебна тайна?

Служебната информация е вид обществена информация, достъпът до която е свободен и се осъществява по реда на ЗДОИ (чл. 11 и 13 ЗДОИ). Информацията, представляваща служебна тайна, е вид класифицирана информация по чл. 26 от ЗЗКИ. Въпросите, свързани със създаването, обработването и съхраняването на класифицирана информация – служебна тайна, както и условията и реда за предоставяне на достъп до нея, са уредени в ЗЗКИ.

III. Специални процедури за достъп до обществена информация

Процедурата за достъп до информация по ЗДОИ, като форма на заявление, срокове, решения, обжалване и т.н., не се прилага по отношение на няколко категории информация, която притежава белезите на обществена информация, но поради други нейни особености предоставянето ѝ е предмет на специална законодателна уредба. Конкретно това се отнася за:

----- www.eufunds.bg -----



1. Информация, която се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица (чл. 8, т. 1 от ЗДОИ)

Общата правна рамка на предоставянето на административни услуги от държавата е зададена с Административнопроцесуалния кодекс (АПК), който определя стандартите при организирането, извършването и обжалването на отказите за извършване на административни услуги. За разлика от достъпа до информация по ЗДОИ, информацията, която се предоставя на гражданите и юридическите лица при административните услуги е от значение за удостоверяване, признаване, предявяване, упражняване или погасяване на други техни права или задължения (чл. 21 от АПК). По тази причина административните услуги имат по-индивидуален характер и по принцип извършването им изисква по-конкретна, т.е. информация от по-личен характер относно подателя на молбата. Конкретните административни услуги са регламентирани от съответните специални закони и най-често представляват издаване на различни видове удостоверения, свидетелства, лицензии и т.н.

2. Информация, която се съхранява в Националния архивен фонд на РБ (чл. 8, т. 2 от ЗДОИ)

Достъпът до документите в Националния архивен фонд е уреден от Закона за Националния архивен фонд (ЗНАФ), който определя правилата за събиране, регистриране, обработване и използване на архивни документи. Основната особеност на документите, пазени в Националния архив, е, че всички те притежават качеството **ценност** по смисъла на ЗНАФ, което обуславя и необходимостта от наличие на специални правила, най-вече за съхранението и използването на тези документи.

3. Достъп до лични данни (чл. 2, ал. 5 от ЗДОИ)

Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД) урежда както достъпа на лицата до собствените им лични данни, така и достъпа до лични данни на трети лица.

----- www.eufunds.bg -----



Обхватът и съдържанието на понятието *лични данни*⁷² са определени в § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗЛД и в § 1, т. 2 от ДР на ЗДОИ.

Внимание!

Следва да се прави разлика между случаите, когато се иска достъп до обществена информация, съдържаща лични данни, и случаите, когато се иска достъп до информация, изцяло представляваща лични данни (на заявителя или на трето лице). В първия случай информацията ще се предостави по реда на ЗДОИ, при съобразяване с разпоредбата на чл. 31 от същия. Във втория ще намери приложение процедурата, уредена в ЗЗЛД.

Например:

Според съдебната практика информацията за броя, целта и продължителността на служебните пътувания на кмета на една община и разходите, свързани с тях, представляват обществена информация, която не може да бъде определена като „лични данни“, тъй като не касае конкретно физическо лице, а се отнася до изпълнението на служебни функции от кмет на община⁷³. Подобна информация следва да се предоставя по реда на ЗДОИ и не е необходимо да се търси съгласието на кмета.

Най-често задавани въпроси

Съдържа ли Законът за устройство на територията (ЗУТ) специален ред за достъп до информация, свързана с устройството на територията, който изключва приложението на ЗДОИ?

Не, когато заявителят не е заинтересовано лице по смисъла на ЗУТ. Според

⁷² "Лични данни" е понятието по смисъла на чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г.

⁷³ Решение № 9097/21.09.2006 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 5319/2006 г.



съдебната практика установеният в ЗУТ друг ред за достъп до информация е само за лица, които имат качеството на страна в съответното административно производство. Само за тези, на които законът е признал качеството на заинтересовани страни по смисъла на чл. 131 от ЗУТ, органите по ЗУТ имат задължението да предоставят съответната информация. Това е проява на установения в чл. 12, ал. 2 АПК общ принцип. В случаите, когато заявителят няма качеството на заинтересована страна, ЗУТ е неприложим и не е налице друг ред за достъп до искана информация освен по ЗДОИ, ако информацията е обществена⁷⁴.

⁷⁴ Решение № 15568/13.12.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 8180/2017 г., съдия-докладчик Диана Добрева; Решение № 13740/09.11.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4060/2017 г., съдия-докладчик Здравка Шуменска; Решение № 13272/31.10.2018 г. на ВАС, Пето отделение по а.д. № 4697/2018 г., съдия-докладчик Галина Карагъзова; Решение № 514/19.01.2015 г. на ВАС, Седмо отделение по а.д. № 5399/2014 г., съдия-докладчик Соня Янкулова.



ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Ограниченията на правото на достъп до обществена информация са въведени с цел да защитят правата на другите или важни обществени интереси. Така например в категорията „правата на другите“ попада защитата на личните данни в документи, съдържащи обществена информация. Защитата на информация, чието предоставяне би навредило на националната сигурност или общественения ред, пък представлява защита на обществен интерес.

В международните документи, които регламентират правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, общо се приема, че ограниченията на това право следва да бъдат разбирани и прилагани стеснително. Това разбиране може да се проследи в чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП), чл.3 от Конвенцията за достъп до официални документи, както и чл.4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция).

I. Европейски стандарт относно ограниченията на достъпа до информация

Правото на достъп до информация от държавни институции бе признато за гарантирано от Европейската конвенция за правата на човека в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). В Решение от 2009 г. за първи път ЕСПЧ се произнесе, че чл.10 от ЕКПЧ е приложим в случай на отказан достъп до обществена информация. Неоснователният отказ на държавен орган да предостави дължима обществена информация е определен от ЕСПЧ като

----- www.eufunds.bg -----



„информационен монопол“, представляващ форма на цензура⁷⁵. През ноември 2016 Голямата камера на ЕСПЧ потвърди разбирането, че правото на достъп до информация, която е от значение за обществения дебат и се съхранява от държавни институции, е защитено съгласно чл.10 от ЕКПЧ⁷⁶. Становище по делото дадоха няколко неправителствени организации, сред които и авторитетните Артикъл 19, базирана в Лондон, Великобритания, и Програма Достъп до информация⁷⁷.

Важно значение за разбирането на уредбата на ограниченията на достъпа до информация има и Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията).⁷⁸ Официално разяснение на разпоредбите ѝ се съдържа в Обяснителния доклад към нея.⁷⁹ Текстът му е полезен и за разбирането на ограниченията съгласно ЗДОИ, както и за подходите към тях като преценката за предоставяне на частичен достъп, проверката за вредата и за надделяващия обществен интерес. Документът, предшестваш Конвенцията – Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа⁸⁰, е цитиран от Върховния административен съд още през 2002 г.⁸¹

Троен тест относно ограниченията на достъпа до информация

Европейският стандарт за подхода към ограниченията на правото на информация е установен на първо място в чл.10, ал.2 от ЕКПЧ. Според тази разпоредба ограничение на правото да се получава и разпространява информация е допустимо само когато това е предвидено в закон, пропорционално е на защитата на един или повече от изброените в разпоредбата

⁷⁵ Решение по делото Унгарски съюз за граждански свободи (*Tarasag a Szabadsagjogokert*) срещу Унгария (*Жалба № 37374/05*), [достъпно на български език на този адрес](#).

⁷⁶ Решение от 8 ноември 2016 по дело Унгарски хелзинкски комитет срещу Унгария (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*), жалба № 18030/11.

⁷⁷ [Достъпно на този интернет адрес](#).

⁷⁸ Достъпна на български език на [този интернет адрес](#).

⁷⁹ Достъпен на [този интернет адрес](#).

⁸⁰ Достъпна на [този интернет адрес](#).

⁸¹ Решение № 4694 от 2002 г. по адм. д. № 1543 от 2002 г. на Върховния административен съд, Петчленен състав.



защитени интереси и отговаря на изискването за „необходимост в демократичното общество“. Тези три условия трябва да са налице заедно, за да бъде обосновано ограничение на правото на информация. Този т.нар. „троен тест“ е възпроизведен и в Конвенцията за достъп до официални документи.

Защитени интереси

В чл. 3, ал.1 от Конвенцията са изброени 11 категории интереси, които биха могли да обосноват ограничен достъп до документи. Повечето от тях съвпадат изцяло или отчасти с основанията, предвидени в ЗДОИ за ограничаване на достъпа до информация.

Така например, националната сигурност, отбраната и международните отношения, изброени в Конвенцията⁸², са защитени и според българското законодателство⁸³. Търговските и други икономически интереси също са защитени и в двата правни документа⁸⁴. Някои от защитените интереси, изброени в Конвенцията, се защитават само отчасти в българското законодателство. Така например, по отношение на защитата в икономическата, монетарната и валутната политика на държавите, изброени в Конвенцията, предвиденият в националното законодателство обем на защита е по-тесен⁸⁵. В Конвенцията е предвидена защитата на равнопоставеността на страните в съдебния процес и интереса от ефективно правораздаване, както и възможност държавите, ако преценят, да предвидят защита на комуникацията с кралското семейство или домакинство или държавния глава. Тези основания за ограничение на достъпа до информация нямат аналог в българското законодателство.

⁸² Чл.3, ал.1, буква „а“ от Конвенцията.

⁸³ Вж. чл.25 от ЗЗКИ, в който е посочено, че чрез държавната тайна се защитават от вреда интересите на националната сигурност, отбраната, външната политика и конституционно защитения ред.

⁸⁴ Те са посочени в чл.3, ал.1, буква „а“ от Конвенцията и са защитени и съгласно чл.17, ал.1-3 от ЗДОИ.

⁸⁵ Вж. чл.3, ал.1, буква „h“ от Конвенцията и съответно – раздел III от Списъка приложение към чл.25 от ЗЗКИ, който е по-тясно определен и включва само важни икономически интереси на държавата – т.3.



Необходимост в демократичното общество

Конвенцията за достъп до официални документи отива крачка напред в сравнение с ЕКПЧ по отношение на детайлизирането на изискването за „необходимост в демократичното общество“. В нея е предвидено, че отказ на информация може да бъде постановен, когато предоставянето ѝ би довело до вреда или опасност от вреда за изброените категории защитени интереси. Дори да се очаква вреда от предоставяне на информацията, трябва да се направи преценка дали не съществува надделяващ обществен интерес. Конвенцията предвижда и определянето на срокове за защита на информацията, попадаща в ограниченията. Такива срокове са предвидени и в българското законодателство⁸⁶.

Иначе казано, за да се обоснове ограничение на правото на достъп до информация, според европейския стандарт то трябва да е:

- ❖ изрично предвидено в закон;
- ❖ пропорционално на целта да се защитят един или повече от защитените интереси;
- ❖ необходимо в демократичното общество.

Условието ограничението да е „необходимо в демократичното общество“ означава, че достъп до документ може да се откаже, само ако разкриването на съдържащата се в него информация:

- ❖ ще **навреди** или **може да навреди** на защитените интереси;
- ❖ освен ако е налице **надделяващ обществен интерес** от нейното разкриване.

⁸⁶ Св. чл.13, ал.3 от ЗДОИ и чл.34, ал.1, т.1 - 4 от ЗЗКИ.



II. Българско законодателство относно ограниченията на достъпа до информация

Ограниченията на правото на достъп до обществена информация са уредени в:

- ❖ чл. 41 от Конституцията на Република България;
- ❖ международните договори, които са част от вътрешното право:
 - чл.10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи⁸⁷;
 - чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права⁸⁸;
- ❖ чл. 7, чл.13, чл.17, чл.31 и чл. 37 от ЗДОИ;
- ❖ отделните специални закони, регламентиращи ограниченията на правото на информация, като например:
 - Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ);
 - Общия регламент за защита на данните и Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД);
 - Закона за защита на търговската тайна (ЗЗТТ).

Разпоредбата на чл.41 от Конституцията е изтълкувана с Решение № 7 от 1996 г. на Конституционния съд по к.д. № 1 от 1996 г. В него се приема, че ограничения на правото на информация могат да се налагат само с цел защитата на конкуриращ интерес и подлежат на стеснително тълкуване. Правото следва да се разглежда като принцип, а неговото ограничаване – като изключение от принципа. Следва да се отбележи, че в унисон с това разбиране в някои национални закони ограниченията се обозначават като „изключения“.⁸⁹

Българското законодателство, възприемано като съвкупност от относимите нормативни актове и приетото тълкуване в относимите решения на

⁸⁷ Част от българското законодателство, съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията.

⁸⁸ Част от българското законодателство, съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията.

⁸⁹ Срв. Закона за свобода на информацията на Обединеното кралство от 2000 г., в който се употребява понятието „exemption“ (чл.17 (1)(b-c)) или “exempt information” (чл.17 (1); Закона за свободен достъп до обществена информация на Република Северна Македония от 2019 г., в който се употребява понятието „изключок“ (чл.6) и др.



Конституционния съд и в съдебната практика, свързана с правото на достъп до информация, е общо взето съответно на европейския стандарт относно ограниченията на достъпа до информация.

Съответствие с изискването ограничението да е „изрично предвидено в закон“

Ограничение на достъпа до информация може да бъде предвидено само с акт на законодателната власт. Това следва от приетото тълкуване на чл.41, ал.1 и 2 от Конституцията⁹⁰. Според чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ правото на достъп до информация може да бъде ограничено, само когато информацията представлява защитена тайна в случаите, предвидени със закон.

В практиката на съдилищата се приема, че при наличие на специален закон, регламентиращ дадено ограничение, следва да бъдат обсъдени и неговите разпоредби, а не само основанието в ЗДОИ. Така например ВАС приема, че при мотивиране на отказ да бъде предоставена информация, класифицирана като държавна тайна, административният орган следва да уточни кога е станало маркирането с гриф за сигурност и на какво основание, респ. съдържащата се в съответните документи информация към коя от посочените в Списъка по Приложение № 1 към чл. 25, ал. 1 от ЗЗКИ категории информации, подлежащи на класификация като държавна тайна, принадлежи.⁹¹

В практиката се случва администрацията да се позовава на специален закон, регламентиращ ограничение на достъпа до информация, и да оставя без разглеждане заявлението поради неприложимост на ЗДОИ (чл.4, ал.1). Този подход се смята от ВАС за неправилен. Наистина ЗДОИ не се прилага в случаите, в които е налице специален ред за достъп до обществена информация. Специалният ред за достъп обаче не е идентичен със специален закон, уреждащ ограничение на достъпа до информация. Това са две различни неща. Така например защитата на определената в ДОПК защитена тайна – „данъчна и осигурителна информация“ не представлява специален закон, а ограничение на

⁹⁰ Вж. Решение № 7 от 4 юни 1996 г. на Конституционния съд по к.д. № 1/1996 г.

⁹¹ Решение № 2113 от 09.03.2004 г. по адм.д № 38/2004 г. на ВАС, Пето отделение.



достъпа до информация по смисъла на чл. 7 от ЗДОИ. ВАС подчертава, че процедурата по чл.74 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), където е уредена данъчната и осигурителна информация, се прилага от органите по приходите и другите изброени в ДОПК служебни лица, но не представлява ред за достъп до информация от всеки гражданин. По отношение на специалната уредба в ДОПК съставът на ВАС приема следното:

„Тази процедура е установена за преодоляване на защитата на информацията спрямо определен кръг длъжностни лица, а по отношение на всички останали тя представлява тайна и достъпът до нея е допустимо да бъде ограничаван на основание чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ, защото за тях не е налице специален ред за достъп, а е предвидено законно основание за ограничаване на правото на достъп - чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ.“

Затова отказът да бъде предоставена информация, свързана с данъчните складове за горива, с мотива, че представлява данъчна и осигурителна информация и следователно достъпът до нея се осъществява по специален ред, е незаконосъобразен.⁹²

В практиката се поставиха високи изисквания и към прецизността на законовите разпоредби, регулиращи ограниченията. Например, не може да послужи като основание за отказ законова разпоредба, която гласи, че защитена тайна е информацията, станала известна някому при или по повод изпълнение на служебните му задължения. Категориите информация, попадащи в ограниченията, трябва да бъдат конкретно описани в законова норма. Така например, не може да се бъде отказван достъп до съдържанието на ревизионен акт просто поради законовото изискване към ревизорите да пазят в тайна информация, станала им служебно известна.⁹³ Тоест, разпоредба в специален закон, която просто създава задължение за служебни лица да пазят в тайна неопределена информация, не е основание да бъде отказан достъп до поискана

⁹² Решение № 3390 от 21.03.2017 г. по адм. д. № 4602/2016 г. на ВАС, Пето отделение. Делото е заведено от трима народни представители във връзка с отказ на Министерството на финансите да предостави достъп до информация, свързана с данъчните складове поради съмненията за концентрация на собствеността върху тях.

⁹³ Решение № 10539 от 22.11.2002 г. по адм. д. № 5246 от 2002 г. на ВАС, Пето отделение.



обществена информация⁹⁴.

Защитени интереси

Във вече цитираните чл. 41, ал. 1 от Конституцията и чл. 19 от МПГПП са изчерпателно изброени интересите, за чиято защита може да се поставят ограничения за предоставянето или разкриването на информация. Според Конституционния съд, ограниченията са установени на конституционно равнище и е недопустимо въвеждането на други със закон.

Според чл. 41, ал. 1, изр. второ от Конституцията, възпроизведен и в чл.5 от ЗДОИ, защитените интереси, които е допустимо да обусловят ограничаването на правото на достъп до информация, са:

- националната сигурност,
- общественият ред,
- правата и доброто име на другите граждани,
- народното здраве и моралът⁹⁵.

В Решението на Конституционния съд се разграничават както конституционно защитими права (правата на другите), така и конституционно защитими интереси (националната сигурност, обществения ред)⁹⁶.

В законодателството са въведени различни ограничения, свързани със защитата на **правата на другите**. Това са:

- ❖ търговска тайна /интересът от лоялна конкуренция/;
- ❖ защита на личните данни /право на защита на личния живот/;
- ❖ защита на права на интелектуална собственост.

⁹⁴ В конкретния случай поисканата информация се съдържа в ревизионен акт от ревизия на висше учебно заведение.

⁹⁵ Тях можем да ги изключим от кръга на защитените интереси, защото народното здраве и моралът обуславят евентуално ограничаване на правото да се разпространява, но не и на това да се търси информация. Затова тези ограничения не са предвидени нито в Препоръка 2002 (2), нито в българското законодателство.

⁹⁶ Цит. реш.



Още по време на приемането на ЗДОИ бе поставен въпросът да бъде изрично формулирана разпоредба, в която да се изброят изчерпателно всички защитени интереси. Такъв е разпространеният модел в много от националните закони за достъп до информация, съхранявана от държавни институции, които се оценяват като максимално съответстващи на стандартите. Вместо това бяха единствено преповторени по-широко формулираните интереси, изброени в Конституцията⁹⁷.

На основата на прегледа на законодателството може да се изведат следните защитени интереси (ограничения на правото на достъп до обществена информация):

- държавна тайна: защита на националната сигурност, отбраната, външната политика и конституционно защитения ред от вреда или опасност от вреда;
- служебна тайна: защита на друг държавен правнорегламентиран интерес;
- следствена тайна: защита на интереса от ефективно наказателно разследване;
- мнения, консултации по проект на административно решение (административен акт);
- текущи преговори;
- лични данни;
- търговска тайна;
- информация, получена от друга държава при условията на ЗЗКИ (чуждестранна класифицирана информация).

При анализ на защитените интереси в българското законодателство прави впечатление, че някои от тях са по-общо дадени, отколкото в Конвенцията за достъп до официални документи, респ. в други национални закони. Така например защитата на информация, свързана с дисциплинарни производства⁹⁸, не е отделно предвидена в българското законодателство, а би могло да попада в обхвата на защитата на подготвителни документи (чл.13, ал.1, т.1 от ЗДОИ) или

⁹⁷ Вж. чл.5 от ЗДОИ, който отразява идентично съдържание с това на чл.41, ал.1, изр.2 от Конституцията.

⁹⁸ Ограничението е изрично предвидено в чл.3, ал.1, буква „d“ от Конвенцията.



защитата на личните данни. Не е отделно предвидена защита на информацията, свързана с текущи проверки, инспекции, разследвания, както това е изрично предвидено в Конвенцията или в Регламент (ЕО) 1049/2001 г. на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията⁹⁹, а също и в много национални закони. Това ограничение попада в по-общия обхват на защитата на подготвителни документи съгласно нашия закон (чл.13, ал.1, т.1 от ЗДОИ). Не е изрично предвидена защитата на информацията, свързана с подателите на сигнали. Дадена е казуистична защита, като например сигнали, адресирани до Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество изрично са защитени¹⁰⁰, докато подадени до други публични институции – не¹⁰¹. В тези случаи следва да се прилагат ограниченията, свързани със защита на подготвителните документи, респ. със защитата на личните данни. Общественият интерес от ефективно противодействие на закононарушения, корупция и нередности обуславя и обществена необходимост от категорична защита на каналите, по които може да постъпят сигнали за такива явления.

Защитени интереси и законови разпоредби

Ограниченията, предвидени с цел защитата на конкуриращите интереси, са подробно уредени в конкретни законови разпоредби:

- ❖ В чл. 25 от ЗЗКИ е дефинирана **държавната тайна**, а в Списък № 1 към чл.25 от закона са дадени отделни категории информация, която може да бъде класифицирана като държавна тайна;
- ❖ В чл.26, ал.1 от ЗЗКИ е посочено какви интереси би могла да обхваща служебната тайна. Конкретните категории, подлежащи на класифициране като служебна тайна, се определят в специални закони

⁹⁹ Вж. чл.3, ал.1, буква „d“ от Конвенцията и чл.4, ал.2, подпараграф трети от Регламента.

¹⁰⁰ Вж. чл.49 от ЗПКОНПИ.

¹⁰¹ Според чл.108, ал.2 от АПК никой не може да бъде преследван само заради това, че е подал сигнал за нередност. При липса на конкретна защита на самоличността на подателите на сигнали обаче не става ясно каква е гаранцията за така декларирана защита от преследване.



и следва да бъдат допълнително детайлизирани в списъци с категории информация, приети от отделните организационни единици;

- ❖ В чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е дадено определение на ограничението, свързано с т.н. **подготвителни документи**, свързани с изготвянето на краен акт;
- ❖ Определението на понятието **лични данни** е дадено в чл.4, пар.1 от Общия регламент за защита на данните, който има пряко действие;
- ❖ В чл.17 от ЗДОИ е даден обемът на защитената **търговска и производствена тайна**;
- ❖ Защитата на т.нар. **следствена тайна** е уредена в чл.198, ал.1 от НПК.

Пропорционално на целта на защита

Условието за **пропорционалност** изисква публичните институции да поставят ограничение за предоставянето или разкриването на информация, само доколкото е необходимо, за да се защити даден интерес.

Съгласно европейския стандарт и националното законодателство, пропорционалността се постига с няколко средства:

- стеснително тълкуване на ограничението;
- предоставяне на частичен достъп;
- определяне на формата на достъп.

Стеснително тълкуване на ограничението

Според Конституционния съд, ограничаването на правото да се търси и получава информация представлява **изключение** от един принцип (правото), което ограничение подлежи на ограничително тълкуване.¹⁰² При детайлно описание в закона на категориите информация, подлежащи на защита, администрацията не може да надхвърля рамките на тези категории, за да отказва

¹⁰² Цит. реш.



достъп до информация. Така защитената от закона категория "доклади.... относно оперативната работа на службите за сигурност" не може да се тълкува разширително като обхваща и резултата от работата на тези служби¹⁰³. В конкретния случай ВАС направи разлика между докладите на службите относно случая „Петролгейт“ и действително защитената категория съгласно ЗДОИ.

Предоставяне на частичен достъп

Предоставянето на **частичен достъп** е предвидено в чл. 7, ал. 2 и чл.37, ал.2 от ЗДОИ. В уредбата до 2008 г. разпоредбата на чл.37, ал.2 гласеше, че когато е налице ограничение на достъпа до информация, може да бъде предоставен частичен достъп. В съдебната практика някои състави тълкуваха това като обективна възможност, а други – като предоставяне на оперативна самостоятелност на администрацията да прецени дали да предостави частичен достъп. След изменението на ЗДОИ през 2008 г. задължението за предоставяне на частичен достъп стана императивно. Няма пречка да бъде предоставено писмо от данъчната администрация, адресирано до конкретно лице, след заличаване на данните за това лице¹⁰⁴, или данни за издадени актове за установяване на административно нарушение без имена на физически лица¹⁰⁵.

Определяне на формата на достъп

Съгласно ЗДОИ, когато има опасност чрез достъпа до информация да се накърнят авторски права, административният орган не следва да отказва да предостави информацията, а да определи сам формата на достъп (чл. 27, ал. 2 вр. с ал. 1, т. 3 от ЗДОИ). В подобен случай от Министерството на здравеопазването беше предоставен на заявителя архитектурният проект на аптека във форма, която да не позволи нарушаване на авторски права (в случая бе избрана формата "преглед на информацията").

¹⁰³ Решение № 5 от 03.01.2006 г. по адм.д.№4268/2005 г. на ВАС, Пето отд.

¹⁰⁴ Решение № 6017 от 2002 г. по адм. д. № 10496/ 2002 г. на ВАС, Петчленен състав.

¹⁰⁵ Решение № 9822/18.12.2001 г. по адм.д. № 5736/2001 г. на ВАС, Пето отделение.



III. Необходимо в демократичното общество

Тест за вредата

Според международните стандарти и националното законодателство, **достъпът до информация може да се ограничи само в случаите, когато нейното предоставяне ще навреди или може да навреди на защитените интереси.** Това изискване е предвидено в законодателството по отношение на повечето ограничения:

- ❖ относно държавната тайна – в чл. 25 от ЗЗКИ;
- ❖ относно служебната тайна – в чл. 26 от ЗЗКИ;
- ❖ относно подготвителната информация и текущи преговори – чл.13, ал.1 от ЗДОИ;
- ❖ относно търговската тайна – в чл. 17 от ЗДОИ.

В определени случаи преценката дали предоставянето на дадена информация ще навреди или може да навреди на защитения интерес, е оставена изцяло на администрацията. Такъв е случаят при ограничението, свързано с т.н. **подготвителни документи** (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) и ограничението, свързано с настоящи/предстоящи **преговори** (чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ).

В редица случаи законодателството предвижда преценка дали предоставянето на дадена информация ще навреди или може да навреди на защитения интерес. Такъв е случаят с т.н. **класифицирана информация** – държавна или служебна тайна.

Срокове за защита на информацията

Елемент на оценката на евентуалната вреда, която би могла да произтече от предоставянето на дадена информация е **временният характер** на ограничението. В определени случаи в законодателството са изрично въведени срокове за защита на информацията. По същество си тези срокове са израз на презумпция за вреда. Максималната трайност на сроковете е фиксирана в закона и може да бъде допълнително удължена само при някои от ограниченията и само по изключение (напр. чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ).

----- www.eufunds.bg -----



При едни от сроковете администрацията може гъвкаво да решава какъв да бъде конкретният срок за защита на информацията. Такъв е случаят при защитата на подготвителни документи или информация, свързана с преговори (чл.13, ал.2, т.1 и 2 от ЗДОИ). В тези случаи не е необходимо да се определя непременно максималният срок от две години, а отговорният служител може да избере този срок да бъде по-кратък, в съответствие с приключване на процедурата или преговорите.

В други случаи сроковете са изрично фиксирани в закона, например когато е налице държавна или служебна тайна. В тези случаи промяна в сроковете на защита е възможна само по изключение, и то само от служебното лице, класифицирало информацията, ако при периодичния преглед (чл.35, ал.4 от ЗЗСИ) или по сигнал от друго длъжностно лице, получило достъп до класифицирания документ (чл.31, ал.8 от ЗЗКИ), установи неправилно определено ниво на защита (съответно гриф за сигурност).

Проверка за надделяващ обществен интерес от предоставянето на информацията

Дори информация, чиято защита е надлежно обоснована съгласно закона, може все пак да бъде предоставяна при поискване по реда на ЗДОИ. Това е в случаите на т.нар. „надделяващ обществен интерес“. Този правен институт бе въведен в ЗДОИ с измененията и допълненията през 2008 г. и съответства на международните стандарти.

В едни случаи **надделяващият обществен интерес** е определен в самия закон. Така например, със Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество е създаден публичен регистър, в който е достъпна информацията относно имуществото, доходите и евентуални интереси на лица, заемащи висши държавни и други длъжности.

В други случаи законодателството създава задължението за публичните институции **самостоятелно да преценят на основата на предвидените в закона критерии дали** да предоставят информация, общественият интерес от чието предоставяне надделява над интереса да бъде защитен даден законен интерес. В ЗДОИ са предвидени отделни хипотези (ДР, § 1, т.5 и 6), в които

----- www.eufunds.bg -----



следва да бъде извършена преценка дали предоставянето на информацията би допринесло за повишаване на прозрачността и отчетността на институциите, за текущ обществен дебат, за предотвратяване или разкриване на корупция и др.

Наличието на надделяващ обществен интерес от предоставяне на достъп до обществена информация се предполага по презумпция. Така приема в практиката си ВАС. Затова липсата на мотиви в решението на административния орган за отказ на достъп до информация, обуславящи наличието или липсата на надделяващ обществен интерес по § 1, т.6 от ДР на ЗДОИ, е самостоятелно основание за отмяна на отказа като незаконосъобразен.¹⁰⁶

Изискване за проверка на наличието на надделяващ обществен интерес е въведено и в чл. 20, ал. 4 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) В тази разпоредба изрично е въведена само хипотезата на емисии, като е оставена възможност за преценка и на други хипотези според конкретния случай.

IV. Отделни ограничения

В годишните доклади за състоянието на администрацията, изготвени от Министерския съвет, се съдържа и статистика относно ограниченията. Според доклада за 2019 г. броят на случаите, в които е отказан достъп до обществена информация поради наличие на служебна тайна, е 77; търговска тайна е обусловила 20 отказа; в 50 случая е прието, че информацията е подготвителна и няма самостоятелно значение (чл.13, ал.1, т.1 от ЗДОИ); в 21 – че е свързана с текущи преговори. В 134 случая достъпът засяга интересите на трето лице – фирма, която е изразила несъгласие за предоставянето ѝ, а в 66 случая засяга интересите на физическо лице, изразило несъгласие за предоставянето ѝ.

¹⁰⁶ Решение № 4398/03.04.2018 г. по адм.д. № 2755/2018 г. на ВАС, Петчленен състав. С решението е отменен отказ на министъра на енергетиката да предостави цялата преписка по кореспонденцията на Министерството на финансите и Министерството на икономиката и енергетиката осъществена през 2009 г. и 2010 г. по повод заявление на 11 главни редактори на печатни медии относно това какви парични средства и в кои банки са депозирали държавните органи и държавните предприятия към 31.12.2009 г. и съответно към 31.03.2010 г., в това число и кореспонденцията с дружествата, в които Министерството на енергетиката е принципал. Вж. също Решение № 5879 от 18.04.2019 г. по адм. д. № 778/2018 г., V отд. на ВАС.



Случаите на отказ поради наличие на държавна тайна са само 7¹⁰⁷. През предходните години броят случаи¹⁰⁸, свързани с всяко от посочените ограничения е различен, но като цяло тенденциите с оглед съотношението на броя случаи на отказ по вид ограничение са сходни.

Ограничение > Година V	Държавна тайна	Служебна тайна	Оперативна подготовка	Текущи преговори	Търговска тайна	Засяга интересите на ФЛ	Засяга интересите на ЮЛ
2019	7	77	50	21	20	66	134
2018	1	74	80	27	29	68	100
2017	4	54	58	8	12	52	106
2016	-	19	48	11	19	57	76

¹⁰⁷ Докладът е достъпен на интернет адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/488. За цитираната статистика вж. стр.50.

¹⁰⁸ Докладът за състоянието на администрацията през 2018 е достъпен на интернет адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/364, статистиката е на стр. 49. Докладът за състоянието на администрацията през 2017 г. е достъпен на интернет адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/304, статистиката е на стр.45. Докладът за 2016 г. е публикуван на интернет адрес: https://iisda.government.bg/annual_report/224, а статистиката е на стр.41.



Най-голям е броят на случаите, свързани със защита на интересите на трето лице – юридическо лице. Събрани със случаите на търговска тайна, което реално е същото ограничение, те формират несъмнено най-обемната категория случаи на отказ. На второ място обичайно е защитата на подготвителните документи, като през 2019 г. броят на тези случаи е надминат от броя на откази, обосновани със служебна тайна. Последното ограничение показва тенденция към сериозно увеличение на случаите през годините със скок от 19 през 2016 г. до 77 през 2019 г., докато защитата на личните данни (интересите на физическите лица) е относително стабилно число през годините.

Защита на интересите на трето лице

Разпоредбата на чл.31 от ЗДОИ е посветена на търсенето на съгласието на трето лице, чиито права и интереси са засегнати от предоставянето на обществена информация. Тази разпоредба не урежда ограничение, а процедура с оглед осигуряване защита на интересите на третите лица, предвидено в чл. 31 от ЗДОИ. Нормата обаче не отговаря на въпроса кои са тези интереси.

Ясно е обаче, че тълкуването на "интерес" в смисъла на субективно предпочитание не съответства на закона и на Конституцията. В чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ се уточнява "и е **необходимо** неговото съгласие", т.е. става въпрос за необходимост, основаваща се на ясни, предварително определени правила. Ето защо и в Конституцията защитата е сведена до "правата и доброто име на другите граждани".

С ограничението, въведено за защитата на третите лица, се защитават следните ценности:

- ❖ търговска тайна (интересът от лоялна конкуренция);
- ❖ лични данни (защита на информация за личната сфера).

Що се отнася до защитата на авторски права, тя не обосновава ограничение на правото на достъп до информация. Защитата в тези случаи е предвидена в закона по балансиран начин, така че да се удовлетвори и правото на достъп до обществена информация. Това се осъществява, като административният орган има право да не се съобрази с предпочитаната от



заявителя форма на достъп до обществена информация и да определи друга, чрез която да бъдат защитени авторските права, респ. да не се позволи неправомерна обработка на тази информация (чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ). Това е конкретно изражение на правилото на **пропорционалността**.

Изискването да се търси съгласието на третото лице при засягане на негови права или законни интереси /чл.31, ал.1 от ЗДОИ/, също е въведено с цел прилагане на **стеснителното тълкуване** на ограниченията. След като ограничението е въведено с цел защитата на интересите на третото лице, е недопустимо публичните институции да защитават тези интереси независимо от волята на защитавания.

С изменение и допълнение на ЗДОИ от 2015 г. бе предвидено, че само ако третото засегнато лице изрично изрази несъгласие да бъде предоставена информация, то би могло да бъде ограничен достъпът. Във всички останали случаи се предоставя пълен достъп.

Особено важна за **стеснителното приложение** на ограничението е нормата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Според нея третото лице не трябва да се пита за съгласие, дори когато се засягат неговите права и интереси, в случаите, в които самото то се явява задължен да предоставя обществена информация субект по чл. 3 от ЗДОИ. По този начин законодателят е посочил в самия закон един конкретен случай, в който е налице **надделяващ обществен интерес** от разкриването на информацията, независимо от защитения интерес. Така например не само държавните органи, но и останалите категории задължени субекти, напр. държавни предприятия или дружества, в които едноличен собственик е държавата, не следва да бъдат питани за съгласие да бъде предоставена отнасяща се до тях информация¹⁰⁹.

Следващата преценка, която трябва да направи административният орган, е дали информацията, достъп до която се иска, попада в обхвата на

¹⁰⁹ Вж. Решение № 1359/25.09.2020 г. по адм. д. № 1190/2020 г. на Административен съд – Варна. В случая съдът е приел, че Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ и „Транспортно строителство и възстановяване“ ЕАД, чийто принципал е министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, са задължени субекти и не следва да бъдат питани за съгласие.



надделяващия обществен интерес. Ако е така, то тя подлежи на предоставяне независимо от несъгласието на третото лице. Такъв е случаят например с договори, по които едната страна е задължен по ЗДОИ субект.

Защита на личните данни

Според Общия регламент за защита на данните лични данни е всяка информация, която се отнася до идентифицирано или идентифицируемо физическо лице¹¹⁰. Юридическите лица не попадат под тази защита.

Според общото правило на чл.2, ал.1 от ЗДОИ законът не се прилага за достъпа до лични данни. Действително, процедурите за събиране, достъп и другите форми на обработване на лични данни са уредени в Общия регламент за защита на данните. Различен е случаят обаче с личните данни в документите, които съдържат обществена информация. В този случай се прилага режимът на ЗДОИ.

В Конвенцията за достъп до официални документи няма ограничение, свързано със защита на личните данни. Формулировката е „лична неприкосновеност и други законни частни интереси“¹¹¹. Понятието „лична неприкосновеност“ се свежда до частната сфера на човека (privacy). Това разграничение е от важно значение, тъй като от него се разбира, че информацията, свързана с публичната сфера на физическите лица, макар да представлява лични данни по смисъла на Общия регламент за защита на данните, не е непременно защитена информация по смисъла на ЗДОИ. В Регламент 1049/2001 ограничението е формулирано като отнасящо се до „частния живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни“. Тоест отново в центъра на защитата е частната сфера на индивидите.

На конституционно ниво балансът между правото на достъп до информация и защитата на личните данни е представен като баланс между

¹¹⁰ Общ регламент за защита на данните, чл.4, пар.1.

¹¹¹ Чл.3, ал.1, буква „f“.



правата по чл.41, ал.1 и чл.32, ал.2 от Конституцията. В Решение № 7 от 1996 г. на Конституционния съд защитеното благо е формулирано като „един комплекс от интереси, които формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да съществува преграда“¹¹². Същевременно е посочено ясно, че „това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи“. Този подход, според който информацията, свързана с т.нар. „публични фигури“ подлежи на предоставяне в по-голяма степен отколкото информацията относно частните лица, е доразвит в Решение № 4 от 2012 г. В него Конституционният съд приема, че поначало защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности или изпълняващи публични дейности „е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани“¹¹³. В крайна сметка Конституционният съд подчертава, че защитата на личните данни не може да бъде разглеждана като по-значимо право, което преобладава над правото да се търси и получава информация, а двете основни конкуриращи се права са в баланс, който трябва да бъде прецизно преценяван във всеки конкретен случай¹¹⁴.

От изложеното ясно следва, че характерна особеност при личните данни е, че те са различно защитени при лица, които упражняват власт, и при обикновените хора. Първата категория са длъжни да понасят по-голям обществен интерес заради отговорността, която носят.

Лични данни и надделяващ обществен интерес

Защитата на личните данни в документи, съдържащи обществена информация, се осъществява обичайно чрез заличаването/зачернянето/забелването на съответните данни в тези документи (чл.31, ал.4 и чл.37, ал.2 от ЗДОИ). Различен е случаят, когато заявителят се интересува именно от информацията, която се отнася до дадено лице, което например заема публична

¹¹² РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

¹¹³ РКС № 4 от 26 март 2012 г. по к.д. № 14/2011 г.

¹¹⁴ РКС № 8 от 15 ноември 2019 г. по к.д. № 4/2019 г.



длъжност. Тогава следва да се направи баланс на интереси.

По силата на закона общодостъпни са личните данни, които се съхраняват в публичните регистри, чиято публичност е определена със закон или друг нормативен акт. Такива са регистрите на различни видове професии като нотариуси, адвокати и др., имотният и търговският регистър, регистърът на установените сътрудници на бившата Държавна сигурност, регистърът на лица, заемащи висши публични длъжности, регистърът на декларациите за имущество и интереси на такива лица и др.

По отношение на други видове лични данни в съдебната практика се прави преценка случай по случай. ВАС е приел в практиката си цитираното разбиране на Конституционния съд, че поначало защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности или изпълняващи публични дейности, е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани.

ВАС е приел, че не следва да се отказва като защитени лични данни информацията, свързана с длъжността и имената на лицата, определени за извършване на определена дейност¹¹⁵. Не представляват лични данни броят, целта, продължителността на служебните пътувания на служебно лице, напр. заместник-кмета и разходите, свързани с тях¹¹⁶. Подлежи на предоставяне информацията относно трудов стаж¹¹⁷, когато е свързан с изискване за заемане на длъжност в държавната администрация, относно образованието и квалификациите на лица от ръководния състав на министерство¹¹⁸, получени

¹¹⁵ Решение № 240/ 9.01.2008 г. по ад.д. № 6700/2007 г. на ВАС, Пето отделение – относно длъжностните лица, оправомощени да съставят актове по ЗИХУ. Вж. още Решение № 13550/17 г. по адм.д.7186/16 г. - трите имена на лицата – ръководители на отдели/сектори „Пътна полиция“, Решение № 142/18 г. по адм.д. № 591616 на ВАС, V о. – същата информация за друга областна дирекция. Решение № 14701/14 г. по адм.д. № 6440/14 г. на ВАС, V о. – имената на съдебни и прокурорски помощници.

¹¹⁶ Решение № 3101/ 23.03.2006 г. по ад.д. № 8452/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение – данни за командировъчните разходи на заместник-кмет.

¹¹⁷ Решение № 8572/12 г. по ад.д.№ 4051/12 г. на ВАС, Петчленен състав – трудов стаж на лицето, заемащо длъжността главен секретар в КРС.

¹¹⁸ Решение № 9486/06 г. по адм.д.№ 3505/06 г. на ВАС, Петчленен състав – образование и квалификации на ръководния екип на Министерството на образованието и науката.



награди¹¹⁹. По отношение на информация за размера на получаваното възнаграждение, съдилищата преценяват, че информацията е достъпна, когато се отнася до висш държавен служител¹²⁰.

Неполучаването на съгласие от третото лице също не е основание за отказ на достъп до съдържаща се в даден документ информация. Съгласно чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ в тези случаи се предоставя **частичен достъп**. Конкретен пример за предоставяне на частичен достъп е писмо на държавен орган, след заличаване на адресата, или на наказателни постановления и актове за установяване на нарушения, след заличаване на свидетелите.¹²¹

Защита на търговска тайна

Понятието "търговска тайна" е определено в законодателството като всяка търговска информация, ноу-хау и технологична информация, която отговаря едновременно на три изисквания, изброени в закона¹²². Защитата на търговската тайна, предвидена в ЗДОИ обаче е по-тясна. Тя се отнася до информация, която се съхранява от задължен по закона субект, чието предоставяне или разпространение би довело до нелоялна конкуренция между търговци¹²³.

Изложеното означава, че не каква да е информация, свързана с търговец, но само такава, чието предоставяне би накърнило интереса на защита на конкуренцията, попада в обхвата на защитата на ЗДОИ. Според практиката на ВАС елементарното позоваване на чл.17, ал.2 от ЗДОИ не е достатъчно, за да обуслови приложимост на ограничението, свързано със защитата на „търговска тайна“:

¹¹⁹ Решение № 10398/10.07.2013 г. по адм.д. № 2551/2013 г. на ВАС, Пето отделение, оставено в сила с Решение № 16380/10.12.2013 г. по адм.д. № 13425/2013 г. на ВАС, Петчленен състав – информация относно наградно оръжие, получено от председателя на окръжен съд.

¹²⁰ Решение № 652/16 г. по адм.д.№ 9103/15 г. на ВАС, Пето отделение – възнаграждения на членовете на Управителния съвет на БНБ.

¹²¹ Решение № 6017/ 2002 г. по адм. д. № 10946/ 2001 г. на ВАС I о.; Решение № 9822/ 2001 г. по адм. д. № 5736/ 2002 г. на ВАС V о.

¹²² Вж. чл.3 от Закона за защита на търговската тайна.

¹²³ Вж. чл.17, ал.2 от ЗДОИ.



„Когато задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ се позовава на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ и отказва искана от него информация по ал. 1, по причина, че нейното предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, той задължително трябва да посочи кои белези на исканата информация сочат на такава опасност“¹²⁴.

Редакцията на разпоредбата преди 2008 г. гласеше, че не подлежи на предоставяне информация, която представлява търговска тайна или предоставянето ѝ би довело до нелоялна конкуренция между търговци. В настоящата редакция само тази информация, представляваща търговска тайна, чието предоставяне може да доведе до нелоялна конкуренция между търговци, подлежи на защита.

С новата редакция на чл.17 от ЗДОИ бе изрично посочено, че задължените субекти, които се позовават на търговска тайна, са длъжни да посочат обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция между търговци.

Не може да представлява търговска тайна информацията, установена от компетентен държавен орган, че дадено търговско дружество е допуснало нарушение на закона. В тези случаи държавният орган действа в изпълнение на закона, създавайки информация, свързана с упражняване на правомощията му¹²⁵. Тази информация не е създадена от търговско дружество и то не може да има право да претендира, че предоставянето ѝ би засегнала негов защитен интерес.

Търговска тайна и надделяващ обществен интерес

Ограничението, свързано със защита на търговска тайна, подлежи на задължителна преценка за наличие на надделяващ обществен интерес. В закона се съдържат пет категории основания за преценка наличието на надделяващия обществен интерес. В случая с търговската тайна следва да се подчертае, че законодателят е въвел презумпция, че надделяващ обществен интерес е налице.

¹²⁴ Решение № 115 от 05.01.2005 г. по адм.д. № 5380/2004 г. на ВАС, Пето отделение.

¹²⁵ Решение № 5915/13 по адм.д.№ 7650/12 V о – информация кои фирми с митнически складове за горива не са монтирали изискуеми от нормативната уредба измервателни уреди.



Тази презумпция е оборима, т.е. административният орган може да проведе доказване, че надделява интересът от защитата на информацията. Според ВАС, *„за да е оборена презумпцията на надделяващ обществен интерес, е необходимо органът да е доказал, че общественият интерес от разкриването не е убедителен и не превишава явно интереса на третата страна от запазване на търговската тайна“*¹²⁶. ВАС приема, че това доказване е изключително трудно, почти невъзможно¹²⁷.

В съдебната практика се приема, че достъпни при надделяващ обществен интерес са например договори и анекси, по които едната страна е фирма, а другата – задължен субект, плащания по такива договори, отчети по такива договори, доставки по изпълнението на такива договори. Обратно, в обхвата на защитената търговска тайна остават списъци с клиенти или доставчици, ноу-хау, конкретни количества, които разкриват капацитета на даден бизнес и др.

Подготвителни документи

В една или друга степен това ограничение съществува в повечето законодателства. Обичайно целта е да се защити свободата на обсъжданията в администрацията по някой въпрос. Формулировката в Конвенцията за достъп до официални документи е *„обсъжданията във или между публичните институции, отнасящи се до изследването на даден въпрос“*. В практиката по приложението на ЗДОИ се приема, че ограничението обхваща както консултации, становища, мнения и препоръки, така и записи от заседания на колективни органи на власт, напр. Министерския съвет¹²⁸. Характерното е, че същото ограничение е приложимо и по отношение на проверки или инспекции, които не са приключили.

Ограничението по чл.13, ал.1, т.1 има времеви лимит. До 2002 г. максималният срок бе определен на 20 г. С изменение и допълнение той бе съкратен до максимум 2 г. (чл.13, ал.3 от ЗДОИ). За разлика от сроковете по ЗЗКИ, срокът по чл.13, ал.3 от ЗДОИ не е фиксиран, като администрацията е

¹²⁶ Решение № 10304 от 23.07.2014 г. по адм. д. № 15032/2013 г., VII отд. на ВАС.

¹²⁷ Пак там.

¹²⁸ Вж. Решение № 4694/16.05.2002 г. по адм.д. № 1543/2002 г.



свободна да определя и по-кратки срокове за защита в съответствие с реалната потребност от защита на информацията. Така например, препоръчително е информацията, свързана с тръжни или конкурсни процедури или проверки и инспекции, да става достъпна веднага след приключването на процедурата.

Характерно за подготвителните документи е, че администрацията преценява по свое усмотрение дали е налице вреда, т.е. дали да приложи това ограничение. Тя не е длъжна да го приложи, ако не смята, че са налице причини за това.

Подготвителни документи и надделяващ обществен интерес

Ограничението, свързано със защитата на подготвителните документи, подлежи на преценка за надделяващ обществен интерес. Тази преценка е задължително да бъде направена, независимо дали заявителят изрично е поискал това със заявлението си.

На първо място следва да се отбележи стеснителното тълкуване и приложение на ограничението, както са постановили съдилищата в практиката си. То е приложимо само по отношение на мнения и препоръки, становища и консултации, които са насочени към приемането на краен акт. Ако такъв не се предвижда да бъде приет, то ограничението е поначало неприложимо. Така например изводът, че в конкретното заседание на Министерския съвет не са били обсъждани крайни актове, е достатъчен, за да обуслови неприложимост на ограничението по чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ¹²⁹. По същия начин, липсата на крайно произнасяне на министъра на външните работи с административен акт по даден въпрос, също е пречка да се приеме, че кореспонденцията по този въпрос, създадена от администрацията на министерството, може да бъде отказана на основание чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ. Заявлението е свързано с това, каква е позицията на България във връзка с демонтирането на паметник на хан Аспарух, поставен от представители на българското малцинство в Украйна. Според ВАС, при липса на краен акт на министъра на външните работи по отношение на

¹²⁹ Цит. по-горе Решение № 4694/16.05.2002 г. по адм.д. № 1543/2002 г.



кореспонденцията в министерството ограничението не е приложимо¹³⁰. Това е така, тъй като когато не е налице краен акт, тогава подготвителната информация придобива *самостоятелно* значение.

Ограничението не се отнася до фактически констатации, а само до препоръки, консултации. В този смисъл констатацията на състоянието на затворите, направена в доклад на инспектората на Министерството на правосъдието не е информация, която може да бъде ограничавана на това основание¹³¹. Ограничението е неприложимо и спрямо информация, свързана с околната среда. Това е така, тъй като в специалния закон – ЗООС – липсва ограничение, аналогично на чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ¹³².

Не е приложимо ограничението, ако исканата информация не съдържа мнения, препоръки, становище и консултации¹³³. Поради това информацията, свързана с нередности по разходването на средства от фондове и програми на Европейския съюз не може да бъде отказвана на това основание.

¹³⁰ Решение № 2308/06 г. по адм.д.№ 10940/05 г. ВАС, Петчленен състав.

¹³¹ Решение № 15158/10 г. по адм.д.№ 3051/10 г. ВАС, Пето отделение.

¹³² Решение № 8921/09 г. по адм.д.№ 15062/08 г. на ВАС, Трето отделение.

¹³³ Решение № 318/09.01.2018 г. по адм.д.№ 12383/2016 г. на ВАС, Пето отделение.



КАК СЕ ПРЕДОСТАВЯ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?

Законът за достъп до обществена информация предвижда задължение за предоставяне на достъп до информация:

- по инициатива на задължените органи – активно предоставяне на информация
и
- при поискване от заявителите чрез устно запитване, писмено заявление и неговата разновидност – електронно заявление.¹³⁴

I. Предоставяне на обществена информация по инициатива на задължените субекти

Предоставянето на информация въз основа на заявление е съществена, но не и единствена част от дейността на администрацията, работеща при спазване на принципа за максимална откритост.

Често пъти държавните органи и органите на местно самоуправление разполагат с информация, която поради своя характер трябва бързо да достигне до обществеността и чието разпространение същевременно спомага за извършване на възложените на съответния орган функции. Така например, координиращият изпълнението на различни социални програми държавен орган би следвало да съобщи информация за тяхното стартиране и условия за участие; извършващите контрол върху храните институции трябва да информират за качеството и безопасността на предлаганите на пазара храни, както и за риска

¹³⁴ През последните две години броят на електронно подадените заявления е преобладаващ, според данните от доклада „Състоянието на администрацията“ на МС. Виж сравнителните данни: 1./[Данни от правителствените доклади](#) и 2./[Визуализация на данните от правителствените доклади](#).



за човешкото здраве, свързан с тяхната употреба и т.н.

Освен това, желаещите да подадат заявление за достъп до информация граждани не винаги знаят каква точно информация се съхранява от всеки държавен орган и поради това не могат формулират точно искането си. Затова е важно всички задължени институции периодично да публикуват основна информация за дейността си.

След съществените промени в Закона за достъп до обществена информация от декември 2015 г., регулацията на активното публикуване улесни в голяма степен задължените по закон институции.

За да се организира активното публикуване на информация на интернет страниците на задължените субекти, те трябваше да осигурят капацитетно тази дейност, определяйки служители/звено, което да отговаря за това. Тъй като самото публикуване е отворен процес, т.е. освен задължителните за публикуване категории има информация, за която трябва да се преценява според обществения интерес, е необходимо всички служители да са запознати с изискванията на ЗДОИ, за да подпомагат звеното, отговарящо за публикуването. Това очевидно е ясно за институциите, които добре са организирали този процес и са го записали във своите вътрешни правила (ВП) за работа по ЗДОИ.

1. Задължения за предоставяне на обществена информация (чл. 14, ал. 2)

Според ЗДОИ администрацията е задължена да **публикува** или **съобщава** по собствена инициатива информация, която:

- **може да предотврати заплаха за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество**

В условията на ситуацията с COVID-19 много от институциите създадоха специални подсекции в своите интернет страници за уведомяване на гражданите за необходимите мерки за предпазване от заразата и статистика на случаите. За тази цел беше създаден и [Единният информационен портал \(ЕИП\)](#), провеждат се брифинги и пресконференции.

Органите на власт разполагат с най-достоверна информация за възникнал

----- www.eufunds.bg -----



пожар, наводнение и други събития, които могат да застрашат живота, здравето и безопасността на гражданите. Те трябва да използват всички информационни канали за разпространяване на информацията.

Например:

Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ следва да оповестява своевременно информация за настъпили бедствия, аварии и катастрофи, както и за предприетите мерки за тяхното преодоляване.

Министерството на здравеопазването и неговите регионални структури - Регионалните здравни инспекции (РЗИ) информират активно гражданите за развитието на епидемията COVID-19 – чрез информация до медиите, брифинги, пресконференции.

- **опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси**

Когато е разпространена информация, за която органите на власт знаят, че е недостоверна, те би трябвало да разпространят отново по всички информационни канали достоверната такава, за да се избегне паника и действия на гражданите.

Особено важно е приложението на тази разпоредба по отношение на информация, свързана със състоянието на околната среда и здравето на гражданите. Така например, ако по някакъв начин до обществеността достигне невярна информация за настъпило радиационно замърсяване в страната, това би довело до оправдан страх и напрежение сред населението. Поради това очевидно е необходима бърза намеса от страна на разполагащите с достоверна и точна информация по темата органи, които да опровергават (обикновено чрез съобщения в медиите) разпространената вече информация.

- **представлява или би представлявала обществен интерес**

Що се отнася до понятието “информация, която представлява или би представлявала обществен интерес” (Чл.14, алинея 2, точка 3), то трябва да се разбира като информация, която е от колективен интерес за съответната общност по причини от социален, икономически, културен, природен и финансов

----- www.eufunds.bg -----



характер. Тъй като дефинирането на обществен интерес не е очевидност, ЗДОИ дава няколко последователни стъпки (ДР §1 т.5 и т.6 от ЗДОИ):

„До доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице, когато тя (информацията):

- а) дава възможност на гражданите да си съставят мнение и да участват в текущи дискусии;*
- б) улеснява прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3, ал. 1 относно вземаните от тях решения;*
- в) гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения от субектите по чл. 3;*
- г) разкрива корупция и злоупотреба с власт, лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица;*
- д) опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;*
- е) е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3.“*

(ДР §1 т.5 от ЗДОИ)

Такава информация представляват документите, свързани с текущи медийни дискусии, които биха подпомогнали участниците да си формират мнение как е взето дадено решение, или когато има съмнение за злоупотреба с власт или корупционни практики.

Информация от обществен интерес представлява и информация, която

----- www.eufunds.bg -----



вече неколkokратно е била искана и предоставяна по реда на ЗДОИ, поради което нейното оповестяване чрез интернет страницата на съответната администрация би спестило в доста случаи подаването на нови заявления за същата информация, а също и допълнителната работа на служителите по нейното предоставяне. ЗДОИ препоръчва тя да бъде публикувана.

▪ **следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон**

Така например, Законът за опазване на околната среда (ЗООС) възлага задължение на Изпълнителната Агенция по околна среда (ИАОС) да поддържа публичен регистър на изпускането и преноса на замърсители на национално ниво и осигурява достъп до него чрез своята интернет страницата.

ИАОС поддържа [Национална система за мониторинг на околната среда](#), на основата на Националните мрежи за мониторинг на: атмосферен въздух, води, земи и почви, гори и защитени територии, биологично разнообразие, радиологичен мониторинг и мониторинг на шума.

Каква информация трябва да публикуват в интернет задължените субекти?

Ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт, на публичноправните субекти и на публичноправните организации са длъжни да публикуват информацията, разгледана по-горе (чл.14, ал.2, т.1-3 от ЗДОИ) и на официалните си интернет страници (чл.15, ал.1, т.15 и чл.15а, ал.1 от ЗДОИ).

ЗДОИ предвижда 17 категории информация, които институциите са длъжни да публикуват в интернет. В една от тези категории попада информация, която е предоставена повече от три пъти по заявления.

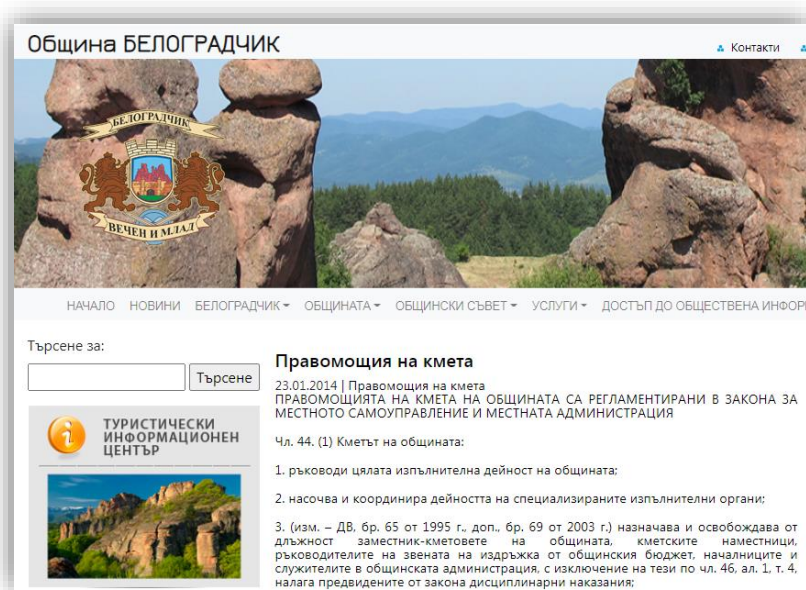
2. Задължение за публикуване на актуална обществена информация на интернет страницата на администрацията (чл.15 ал.1)

1) описание на правомощията на органа и данни за организацията, функциите и отговорностите на администрацията

----- www.eufunds.bg -----



На практика тази информация се съдържа в нормативния акт (закон, правилник, наредба), който урежда дейността на съответния държавен орган, като най-често подробната регламентация е дадена в устройствените правилници на органите на изпълнителната власт. Но практиката показва, че специално изведените правомощия и функции на органа допринасят за ориентацията на гражданите относно отговорностите на този орган.



↑ Страницата на [Община Белградчик](#) – секция „Правомощия на кмета“.

2) списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове

Това са издадените от съответния административен орган нормативни и общи административни актове. Така например тук се включват както всички наредби, правилници, вътрешни правила и инструкции, така и заповеди/решения на органите.

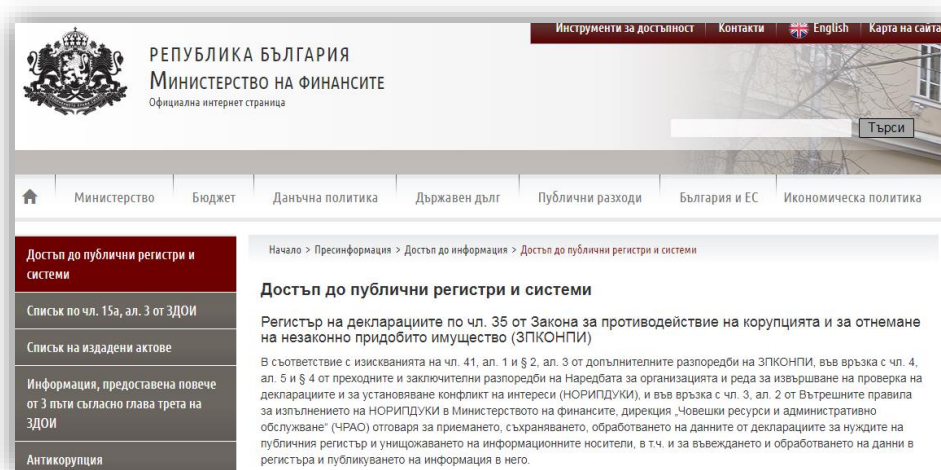
3) описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация

----- www.eufunds.bg -----

Проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от обществен сектор“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Такова например е описанието на съхраняваните от институцията регистри и набори от данни, метаданните, тяхната достъпност, форматите, в които се поддържат.



↑ Страницата на [Министерство на финансите](#) – секция „Достъп до публични регистри и системи“.

- 4) **наименованието, адреса, адреса на електронната поща, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация;**
- 5) **устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;**
- 6) **стратегии, планове, програми и отчети за дейността;**
- 7) **информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;**
- 8) **информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно Закона за обществените поръчки**

----- www.eufunds.bg -----

Проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от обществения сектор“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Според Закона за обществените поръчки (ЗОП) възложителите на обществени поръчки са длъжни да поддържат секция „Профил на купувача“ на интернет страниците си или на платформата по чл. 39а от ЗОП. В тази секция се публикуват редица категории електронни документи, сред които решенията за откриване на процедурите и обявленията за обществени поръчки, протоколите и докладите на комисиите за провеждане на процедурите заедно с приложенията към тях, сключените договори за обществени поръчки и приложенията към тях, договори с подизпълнители, допълнителни споразумения и т.н.

Агенция "Митници"

Начало / Административни услуги / Е-Митници / Медия център / Карьера / За нас / Контакти / Законодателство

Начало / Профил на купувача / Профил на купувача от 01.01.2018г.
/ Събиране на оферти с обява/Покана до определени лица.

"Предоставяне под наем и обслужване на химически тоалетни"

Публикувана на:
19.06.2019

С предмет
"Предоставяне под наем и обслужване на химически тоалетни"

ID на обявата: 9089393
Пореден номер на поръчката: 32-179321

Документи, свързани с процедурата

19.06.2019	Обява Обява за обществена поръчка на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, Ref. № 32-179321 от 19.06.2019 г.	
19.06.2019	Приложения Приложения към Обява № 32-179321/19.06.2019 г.	

↑ Страницата на [Агенция „Митници“](#) – секция „Профил на купувача“.

9) проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно – доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта

Когато органът на власт не приема нормативни актове, би трябвало да посочи на своята страница връзка към органа на власт, в чиято сфера оперира, който издава нормативни актове или към страницата на Портала за обществени консултации, поддържан от администрацията на Министерски съвет:

----- www.eufunds.bg -----

Проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от обществен сектор“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



<http://www.strategy.bg/>

10) уведомления за откриване на производството по издаване на общ административен акт по чл.66 от Административнопроцесуалния кодекс, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството;

11) информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация, реда и условията за повторно използване на информация, таксите по чл. 41ж и форматите, в които се поддържа информацията

Тази информация трябва да бъде специално подготвена. Служителят по достъп до информация и служителят за връзки с обществеността трябва да подготвят в открит текст за специалната секция „Достъп до информация“ кратък текст за упражняването на правото на достъп в тяхната институция – контактна информация, как гражданите да упражнят правото си на достъп. Много често тази информация се съдържа във вътрешните правила за работа по ЗДОИ. Трябва да се положат усилия тя да бъде изведена и публикувана на видно място в секцията „Достъп до информация“.

----- www.eufunds.bg -----



↑ Страницата на [Агенция „Митници“](#) – подробна секция „Достъп до информация“.

12) обявления за конкурси за държавни служители;

13) подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

Тъй като Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси беше отменен през 2018 г. (отм. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018г.) със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, като не е направена връзка между него и чл. 15 ал.1 т.13 от ЗДОИ. Но очевидно декларациите по чл. 35 ал.1 трябва да бъдат публикувани в интернет страницата на „органа по избора или назначаването“ като в чл.42, ал. 3 е направена връзката със ЗДОИ.

14) информация, която е публична, съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му

Такъв е списъкът на категориите информация, представляващи служебна

----- www.eufunds.bg -----



тайна, който е публичен според чл.21, ал.5 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ.

Такива са и документите, на които е премахнато нивото на класификация, тъй като достъпът до тази информация се осъществява по реда на ЗДОИ по реда на разпоредбите на чл. 34 ал.3 от ЗЗКИ.

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

COUNCIL OF MINISTERS OF
THE REPUBLIC OF BULGARIA

COVID-19
ЕДИНЕН ИНФОРМАЦИОНЕН
ЦЕНТЪР

ПРАВИТЕЛСТВО ▾ ПРЕСЦЕНТЪР ▾ АДМИНИСТРАЦИЯ ▾

» Администрация » Достъп до обществена информация » Разсекретени документи

ЗДОИ Вътрешни правила Достъп до информация Бланка на заявление Отчети по ЗДОИ Декларации по ЗПУКИ Декларации по ЗПКОНПИ

Разсекретени документи Списък на категориите информация, съгласно чл. 15, ал.1 от ЗДОИ

РАЗСЕКРЕТЕНИ ДОКУМЕНТИ

Списък на актовете на Министерския съвет и документите към тях, на които да отпадне нивото на класификация за сигурност на информацията, съгласно решение на МС от 10.08.2016 г.

↑ Секция „Достъп до обществена информация“ на [Министерски съвет](#). Списък на категориите информация, подлежащи на класификация като служебна тайна.

devnya.bg/bg-BG/Articles/информация-по-чл-15-от-здои

Профил на Община Девня в Портал за отворени данни на Република България
<http://opendata.government.bg/organization/obshtina-devniya>

Документи:

- Вътрешни правила ЗДОИ.pdf
- Списък на категориите информация, подлежаща на класификация.PDF
- Отчет по ЗДОИ за 2016 г..pdf
- Информационни масиви, използвани от Община Девня.doc
- Информация по чл. 15 от ЗДОИ.docx
- Отчет по ЗДОИ за 2017 г..pdf
- Списък на разсекретените по § 9 от ЗЗКИ документи.doc
- Заявление за предоставяне на достъп на информация Приложение 1.doc
- Отчет ЗДОИ за 2018 г..pdf
- Отчет ЗДОИ за 2019 г..pdf



↑ Секция „Достъп до информация“ на [Община Девня](#). Списък на разсекретените по §9 от ЗЗКИ документи.

15) информацията по чл. 14, ал. 2, т. 1-3;

16) информацията, предоставена повече от три пъти по реда на глава трета

Това е информация, която вече е била искана със заявление и предоставена повече от три пъти. Макар в закона да се използва понятието „заявление“, което означава, че се имат предвид писмени и приравнените към тях електронни заявления, то очевидно в точка 16 смисълът е свързан с обществен интерес към информацията. Тя отговаря на следните условия, за да бъде публикувана:

- Към нея има обществен интерес
- Информацията е безусловно публична

Смисълът на публикуването е да се спести време на администрацията да решава по отделни заявления.

По-долу ще дадем пример с Агенция „Митници“, които са подхождали според принципите на ЗДОИ, а не формално, като са отбелязали това обстоятелство и са качили в тази подсекция информация, която се търси от гражданите най-често:

„Предвид комуникацията с гражданите, бизнеса и медиите отговори на повтарящи се въпроси се публикуват в различни секции на интернет страницата, например:

[Получаване на пощенски и куриерски пратки](#)

[Получаване на EORI \(ЕОРИ\) номер](#)

[Преместване в България](#)

[Консултационен модул ТАРИК \(проверка на ставка на мито\)](#)

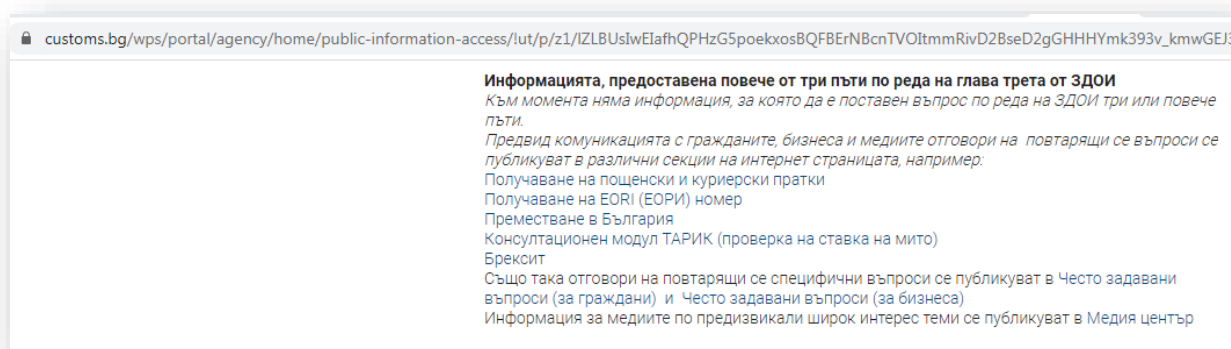
[Брексит](#)

----- www.eufunds.bg -----



Също така отговори на повтарящи се специфични въпроси се публикуват в [Често задавани въпроси \(за граждани\)](#) и [Често задавани въпроси \(за бизнеса\)](#)

Информация за медиите по предизвикали широк интерес теми се публикуват в [Медия център](#)



↑ Страницата на [Агенция „Митници“](#) – информация, предоставена повече от три пъти по реда на глава трета от ЗДОИ.

17) друга информация, определена със закон

Ако нов закон създава задължения за публикуване на някакви категории информация, те трябва да бъдат присъединени към списъка за публикуване, който се преразглежда всяка година. Ръководителите на администрациите са задължени всяка година да обявяват списък на категориите информация, подлежаща на публикуване от тях. Списъкът трябва да посочва и форматите, в които тези категории информация са достъпни. ЗДОИ предвижда 3-дневен срок за публикуване и наказания за неизпълнение на задължението.

С измененията на ЗДОИ от 2015 г. бяха предвидени и срокове за обновяване на информацията – три работни дни, освен ако в закон не е определен друг срок. Ето защо, когато се публикуват документи или информация, е добре да бъде отбелязана датата на публикуване и датата на документа.

----- www.eufunds.bg -----



Документи

- Списък на категориите информация, подлежаща на публикуване на интернет страницата на ведомството за сферата на дейност на МО за 2020 г. [\[1\]](#)
- Годишен отчет за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация в Министерството на отбраната през 2019 г. [\[2\]](#)
- Заповед № ОХ-899 от 30.09.2019 г. относно изменение и допълнение на заповед на министъра на отбраната № ОХ-203 от 25.03.2011 г., изменена и допълнена със заповед № ОХ-662 от 10.08.2018 г. [\[3\]](#)
- Годишен отчет за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация в Министерството на отбраната през 2018 г. [\[4\]](#)
- Вътрешни правила за организация на дейността относно достъпа до обществена информация в Министерството на отбраната [\[5\]](#)
- Годишен отчет за 2017 г. по река на ЗДОИ за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява в Министерството на отбраната [\[6\]](#)
- Заповед № ОХ-444 от 10.05.2017 г. относно определяне на функциите и делегиране на правомощия на заместник-министрите на отбраната [\[7\]](#)
- Заповед № ОХ-662 от 10.08.2018 г. относно изменение и допълнение на Вътрешните правила за организация на дейността относно достъпа до обществена информация в Министерството на отбраната, утвърдени с МЗ №ОХ-203/25.03.2011 г. [\[8\]](#)
- Заповед № ОХ-111 от 24.02.2012 г. относно промяна във Вътрешните правила за организация на дейността относно достъпа до обществена информация в Министерството на отбраната [\[9\]](#)
- Заповед № ОХ-203 от 25.03.2011 г. относно Вътрешни правила за организация на дейността относно достъпа до обществена информация в Министерството на отбраната [\[10\]](#)
- Заповед № ОХ-150 от 14.02.2017 г. относно определяне на функциите и делегиране на правомощия на заместник-министрите на отбраната [\[11\]](#)
- Списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна (Приложение № 1 към чл.25 от Закона за защита на класифицираната информация) [\[12\]](#)
- Заповед № ОХ-111 от 11.02.2015 г. относно изменение на Заповед на министъра на отбраната № ОХ-279 от 11.05.2011 г. [\[13\]](#)
- Заповед № ОХ-523 от 27.07.2012 г. относно изменение на Заповед на министъра на отбраната № ОХ-279 от 11.05.2011 г. [\[14\]](#)
- Заповед № ОХ-279 от 11.05.2011 г. относно обявяване на Списък на категориите информация, класифицирана като служебна тайна за сферата на дейност на Министерството на отбраната, структурите на право почистване на министъра на отбраната и Българската армия [\[15\]](#)
- Годишен отчет за 2016 г. по река на ЗДОИ за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява в Министерството на отбраната [\[16\]](#)
- Годишен отчет за 2015 г. по река на ЗДОИ за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява в Министерството на отбраната [\[17\]](#)
- Годишен отчет за 2014 г. по река на ЗДОИ за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява в Министерството на отбраната [\[18\]](#)
- Годишен отчет за 2013 г. по река на ЗДОИ за дейността по предоставянето на достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява в Министерството на отбраната [\[19\]](#)

↑ Страницата на [Министерство на отбраната](#) – обновяване на информацията, подлежаща на публикуване.

Каква информация трябва да се публикува в секция “Достъп до информация” и кой трябва да я публикува?

Задължение за създаването на тази секция в интернет страниците беше въведено в ЗДОИ през 2008 г. (ДВ, бр. 104 от 2008 г., чл.15а, ал.2). Съдържанието на тази секция беше обогатено през 2015 г. (ДВ, бр.97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.чл.15а, ал.2, ал.3).

Целта на секциите за достъп до информация е да подпомагат търсещите информация при подаване на заявления. Такива секции на интернет страниците си трябва да поддържат всички „организации от общественния сектор“, което включва администрациите (държавните органи и техните териториални звена, органите на местното самоуправление и публичноправните субекти) и публичноправните организации, включително обществените библиотеки (в това число и библиотеките на висши училища), архивите и музеите. Макар и 498 от 562 проучвани институции в периода февруари-март 2020 г. да бяха създали секция „Достъп до информация“ на своите интернет страници, съдържанието

----- www.eufunds.bg -----

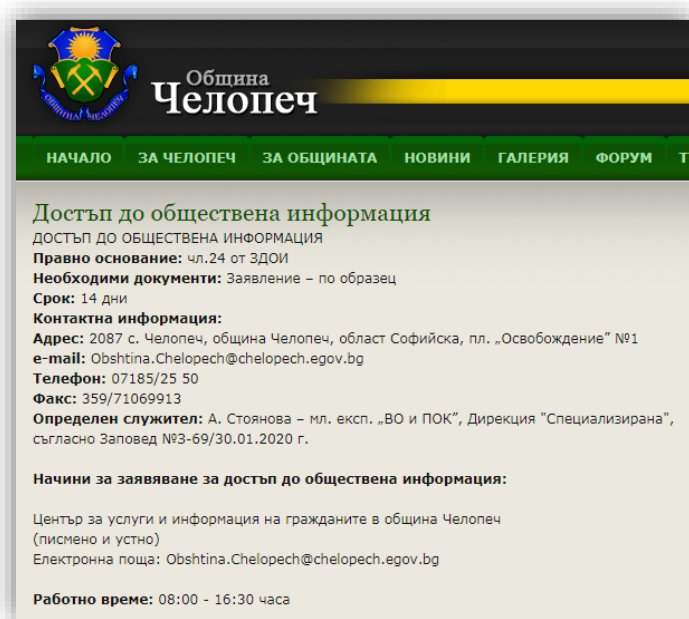
Проект: № BG05SFOP001-2.001-0001 „Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията от общественния сектор“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



само на 23 от тях отговаря на изискванията на закона.¹³⁵

По силата на ЗДОИ в секция "Достъп до информация" на интернет страниците си задължените субекти следва да публикуват:

- ❖ **наименованието, адреса, адреса на електронната поща, телефонът и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация;**



↑ Страницата на [Община Чelopeч](#) – секция „Достъп до информация“

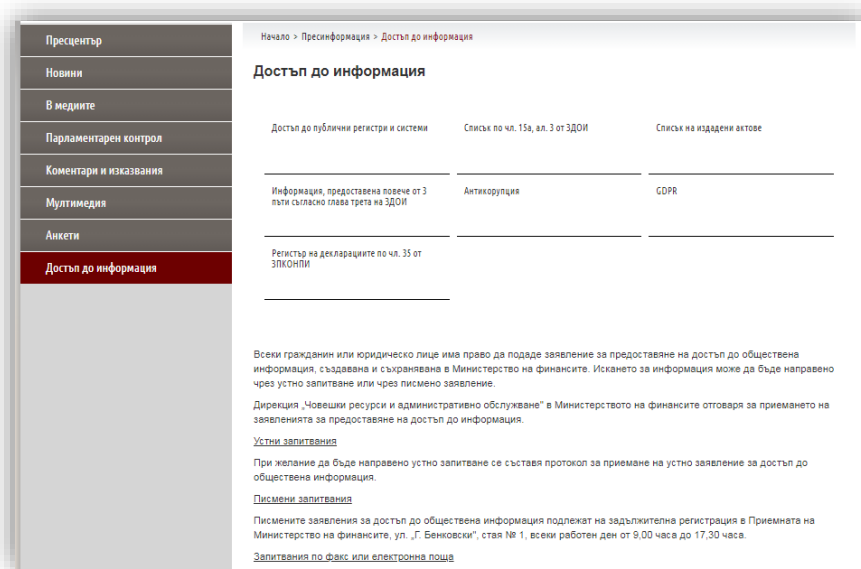
- ❖ **информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация, реда и условията за повторно**

¹³⁵ <https://data.aip-bg.org/surveys/Y3Q966/stats-indicators?q=YU7D79>

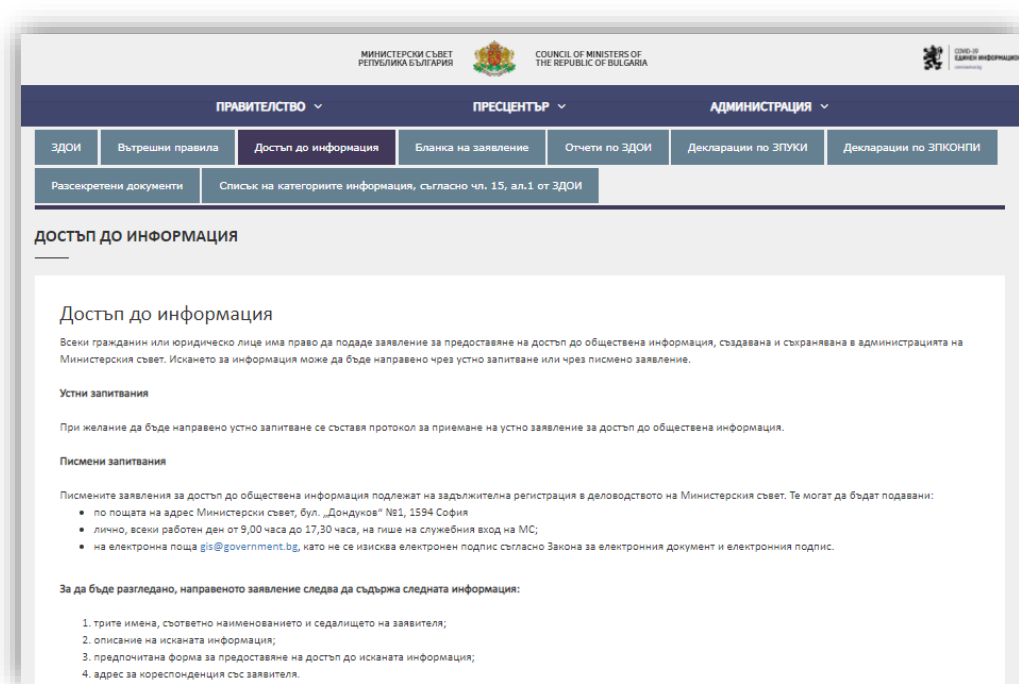


използване на информация, таксите по чл. 41ж и форматите, в които се поддържа информацията;

Тази информация трябва да бъде специално подготвена. Служителят по достъп до информация и служителят за връзки с обществеността трябва да подготвят в открит текст за специалната секция „Достъп до информация“ кратък разяснителен текст за упражняването на правото на достъп в тяхната институция. Много често тази информация се съдържа във вътрешните правила за работа по ЗДОИ. Трябва да се положат усилия тя да бъде изведена и публикувана на видно място в секцията „Достъп до информация“ в открит текст.



↑ Страницата на [Министерство на финансите](http://www.eufunds.bg) – секция „Достъп до информация“.



↑ Страницата на [Министерски съвет](#) – секция „Достъп до информация“.

❖ ГОДИШНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

Както е известно, от 2004 г. администрацията подава своите отчети по чл.15, ал.2 към интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) за годишния доклад по чл.62, ал.1 от Закона за администрацията.¹³⁶ Тези отчети трябва да бъдат публикувани в секция „Достъп до информация“ в интернет страницата на институцията. Подаването на информацията към ИИСДА не отменя задължението тези отчети да бъдат

¹³⁶ Доклад за състоянието на администрацията 2005 г. „Доклад за състоянието на администрацията“ се изготвя за шести път. За втора поредна година ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт представят информацията по електронен път чрез интернет базирана система (www.sareport.government.bg). След приемането на доклада от Министерския съвет, той ще бъде предоставен на Народното събрание за сведение.”

----- www.eufunds.bg -----



публикувани и в самата страница на институцията. Някои администрации публикуват регистри на заявленията освен годишните си отчети. Други, според вътрешните си правила въвеждат периодични отчети на служителя по ЗДОИ към ръководителя на институцията. Както и да са уредени нещата в отделните институции, в отчетите трябва да има анализ на решенията по заявленията, на решенията за отказ и най-вече причините за тях.

❖ **съществуващите вътрешни правила относно достъпа до обществена информация**

След приемането на ЗДОИ и обогатяването на практиката по неговото прилагане, много от администрациите създадоха свои вътрешни правила (ВП). Задължение за публикуване на вътрешни правила беше предвидено в ЗДОИ при измененията от 2008 г. Към 2016 година, след измененията на закона от 2015 г. според проучване на ПДИ 66% (373) от задължените по ЗДОИ субекти бяха **приели и публикували** ВП на своите интернет страници. Според доклада на Министерски съвет (МС) „Състоянието на администрацията“ за същата година 491 от 559 администрации са приели ВП. Данните за 2019 година са следните: според доклада на МС, 542 от 587 отчитащи се администрации са приели ВП, а според проучването на ПДИ от 2020 – 459 от 562 са публикували ВП на своите интернет страници. Що се отнася до актуализирането на ВП, след промените от 2015 г. това са направили 298 от тях, към март 2020.

Внимание!

Вътрешните правила за работа по ЗДОИ трябва да се осъвременят според новите задължения, заложиени в ЗДОИ и да се публикуват в секция „Достъп до информация“.

- ❖ **нормативите за разходите за предоставяне на достъп до информация по чл. 20, ал.2**
- ❖ **реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от институцията.**



Достъп до обществена информация

Редът за осигуряване на правото на достъп до обществена информация е регламентиран в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Обществена информация по смисъла на ЗДОИ е всяка информация, свързана с общественния живот в Република България и двата възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

Директорът на Агенция „Митници“ е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ.

Подаденото писмено заявление, включително по електронна поща или факс, за достъп до обществена информация се регистрира независимо в деловодната система AIDA на Агенция „Митници“, а заявителят получава информация за входящия номер на заявлението.

Заявления могат да се подават:

- в Централно митническо управление на адрес: София 1202, ул. „Г.О.Раковски“ 47, на гише на отдел „Канцелария и административно обслужване“ всеки работен ден от 9.00 до 17.30 часа, телефони за информация: 02/ 9859 45 28 или 02/ 9859 4233;
- чрез писмо на физически адрес;
- по факс: 02/9859 40 66;
- по електронна поща на адрес delovodstvo@customs.bg

Всички граждани на Република България, чужденците и лицата без гражданство имат право на достъп до обществена информация, като актовете се издават в сроковете и при условията, посочени в ЗДОИ. Достъпът до обществена информация може да бъде ограничен при условията на чл. 13, ал. 2 и чл. 37 от ЗДОИ, чл. 25, ал. 2 от Закона за статистиката, § 1, т. 24 от Закона за митниците, чл. 74 и сл. от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и чл. 12 от Регламент (ЕО) № 952/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза.

Информация от обществения сектор се предоставя за повторно използване безплатно или след заплащане на такса. Относно реда и условията за повторно използване на информацията се прилагат чл. 15 и чл. 28 от ЗДОИ.

Списъци на категориите информация

Списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на Агенция „Митници“ (последна актуализация 2019 г.)

Списък на категориите информация, подлежащи на класификация като службена тайна в Агенция „Митници“

Заповеди и Правила в Агенция „Митници“, свързани с достъпа до информация

Вътрешни правила за предоставяне на достъп до обществена информация (Заповед № ЗАМ-1748/32-359183 от 19.12.2017 г. на директора на Агенция „Митници“)

ЗАПОВЕД № ЗМО-1472 от 29.11.2011 г. за определяне на нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по Закона за достъп до обществена информация според вида на носителя

Заповед и Правила за организация на административното обслужване, вкл. Заповед ЗАМ 7/32-2587/04.01.2017г. за изменение на вътрешните правила за организация на административно обслужване в Агенция „Митници“

Правила за реда за предоставяне, обработване, съхранение и унищожаване на данъчната информация, свързана с прилагането на Закона за акцизите и данъчните складове (Заповед № ЗАМ-58/32-14242 от 18.01.2017 г. на директора на Агенция „Митници“)

Заповед ЗАМ 57/32-14142/18.01.2017 г. във връзка с прилагането на прилагането на чл. 12 от Регламент (ЕО) № 952/2013 на ЕП и на Съвета от 09.10.2013

Правила за комуникация с медиите, утвърдени със Заповед ЗАМ-1446/32-266108/13.09.2019 г.

Отчетна информация на Агенция „Митници“

- Отчет по изпълнение на ЗДОИ за 2015 година
- Отчет по изпълнение на ЗДОИ за 2016 година
- Отчет по изпълнение на ЗДОИ за 2017 година
- Отчет по изпълнение на ЗДОИ за 2018 година
- Отчет по изпълнение на ЗДОИ за 2019 година

↑ Пример за секция „Достъп до информация“ на [Агенция Митници](#)

Публикуване на информация в отворен формат

Всяка организация от общественения сектор трябва ежегодно да планира поэтапното публикуване в интернет в отворен формат на информационните масиви и ресурси, които поддържа, достъпът до които е свободен. Министерският съвет ежегодно трябва да приема списък с набори от данни, които да бъдат публикувани в отворен формат в интернет.



Внимание!

От 11 септември 2016 г. всички организации от общественния сектор трябва да публикуват информационните масиви и ресурси, които поддържат в отворен формат и достъпът до които е свободен и на Портала за отворени данни (<https://data.egov.bg/>).

II. Предоставяне на информация при поискване от заявител

Законът дава възможност на гражданите да искат достъп до информация както устно, така и писмено. И в двата случая питащите трябва да се обърнат към определен служител. За да улесните предоставянето на информация, е добре в институцията да се определи:

- **лице**, което да отговаря по заявления за достъп, включително и на устните запитвания;
- **място** за приемане на заявленията за достъп. Такова място може да бъде общото деловодство, приемната за граждани, отдел Пресцентър и връзки с обществеността или специално създадено за целта звено за приемане на заявления за достъп до информация.

От края на 2018 г. функционира и Платформа за достъп до обществена информация <https://pitay.government.bg/PDoiExt/> като единна, централна, публична уеб базирана информационна система за заявяване на достъп и публикуване на обществена информация. Задължените субекти по ЗДОИ, които трябва да имат регистрация на Платформата са държавните органи, техните териториални поделения и органите на местно самоуправление. Платформата е интегрирана с Административния регистър на ИИСДА и така всеки един от органите, включени в регистъра са представени и на Платформата, без да е необходимо извършването на допълнителни действия за присъединяването им към Платформата. Необходимо е, обаче, всяка една институция, задължена да публикува информация на Платформата да определи администратор-

----- www.eufunds.bg -----



модератор/и, който да отговоря за профила ѝ на Платформата и съответно да администрира получените заявления. Информация за администраторите-модератори се съдържа в секция „Контакти“ на Платформата и е препоръчително тази контактна информация да се публикува и на страницата на съответната институция в секцията „Достъп до обществена информация“.

Администратори-модератори

Търсене

- Административни структури, създадени с постановление на МС
- Административни структури, създадени със закон
- Администрации на държавни комисии
- Държавни Агенции
- Държавно-обществени консултативни комисии
- Изпълнителни агенции
- Администрация на Министерския съвет
- Министерства
 - Министерство на външните работи**
 - Министерство на вътрешните работи
 - Министерство на енергетиката
 - Министерство на здравеопазването
 - Министерство на земеделието, храните и горите
 - Министерство на икономиката
 - Министерство на културата

Контакти

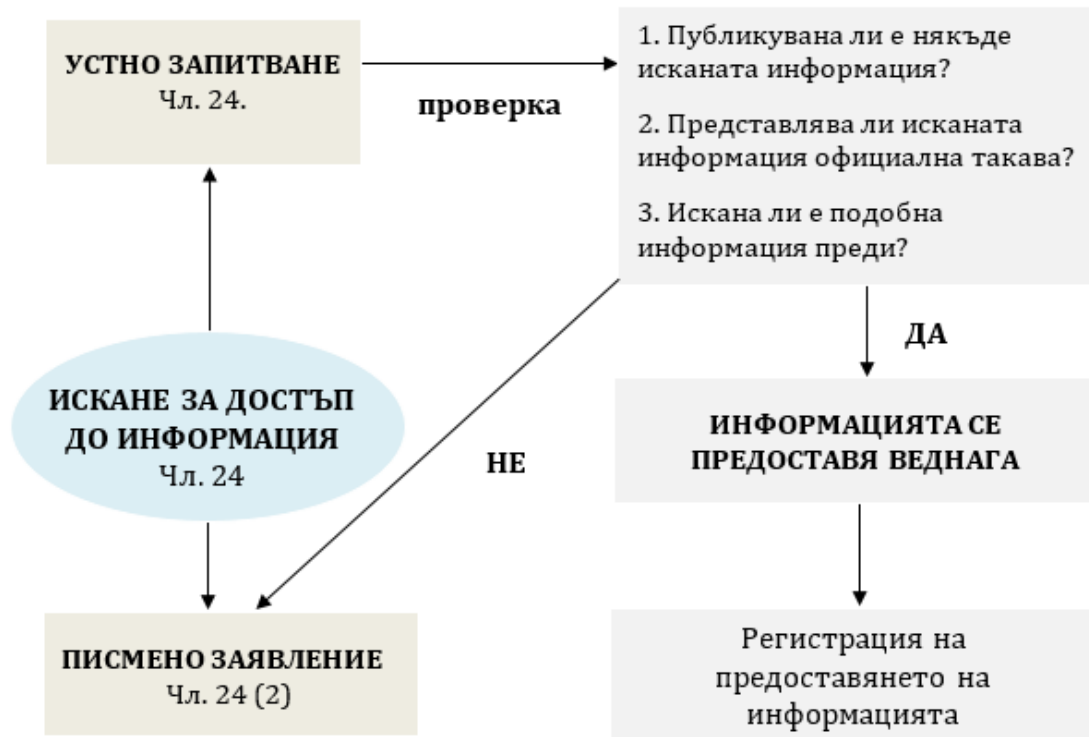
Министерство на външните работи
София 1040, ул. Александър Жендов 2

Красимира Гелеменова
02/948 25 88
kgelemenova@mfa.bg

Раица Раева
02/948 20 18
Priemna@mfa.bg



1. Устно искане на информация



Много често гражданите се обръщат към администрацията с устни искания за информация. Това могат да бъдат както най-прости въпроси, така и искания за копиране на документи, изготвяне на писмени справки и т.н. Предоставянето на информация при устни запитвания улеснява както гражданите, така и администрацията.

За да е практически възможно предоставянето на информация при устно запитване, служителят, който е натоварен да отговаря за приемането на заявленията за информация, трябва:

- ❖ да е наясно със задълженията на администрацията по ЗДОИ;
- ❖ да е наясно с обема и характера на информацията, създавана и съхранявана в съответната администрация, за да може да съобрази възможно ли е веднага да се предостави исканата информация;

----- www.eufunds.bg -----



- ❖ за да се улесни работата, добре е списък на актовете и публикуваните документи на институцията да бъде достъпен в приемната за граждани или на това място, където се приемат заявления за достъп до информация.

Например:

В информационния център на институцията може да инсталирате компютър, чрез който да се ползва информацията по чл. 15 и чл. 15г от ЗДОИ, актовете на институцията, както и друга обществена информация. Така гражданите могат лесно сами да търсят и проверяват интересуващите ги документи.

В случай, че към вас се обръща гражданин с устно искане за информация:

- Проверете дали исканият от него документ вече не е публикуван някъде – интернет страница, официален бюлетин и т.н. Ако исканата информация вече е публикувана, тогава лесно можете веднага да предоставите на заявителя копие от нея.
- Проверете също дали поисканата информация вече не е била предоставяна в отговор на друго подобно заявление за достъп до информация. Често се случва един и същи документ да представлява интерес за много хора и в случай, че вече е предоставян веднъж, не е необходимо за него отново да се взима решение.
- В случай, че заявителят ви поиска информация, чиято подготовка изисква повече време или в момента не можете да прецените дали да предоставите исканите документи, тогава разговаряйте със заявителя, изяснете каква точно информация го интересува и ако е необходимо, помогнете му да подготви писмено заявление за достъп до информация.

Например:

В *Община Добрич* длъжностно лице от Центъра за услуги и информация, което приема и регистрира заявления и отговаря пряко за дейността по предоставянето на обществена информация, има задължението да предостави исканата информация веднага, когато тя е леснодостъпна,

----- www.eufunds.bg -----



публично оповестена, предоставянето ѝ не изисква по-задълбочена преценка от страна на експерти, не засяга интереси на трети лица и не е необходимо технологично време за подготовката ѝ.

Най-често задавани въпроси:

Кой трябва да отговаря на устните запитвания?

Определянето на служител, който да отговаря на устни запитвания, зависи често от характера на дейност на самата институция. В администрации, където ежедневно се работи с граждани, обикновено са изградени специално информационни центрове. В други институции, които рядко работят директно с граждани, тази дейност може да поеме служител от пресцентъра или деловодството.

Например:

В *Сметната палата* за устни запитвания отговаря служител от Звено „Медийна политика и връзки с обществеността“.

В *Община Белослав* на устни запитвания отговаря служителят, който приема граждани в Центъра за информация и общински услуги, гише „Деловодство“.

Регистрират ли се устните запитвания и как става това?

Избягването на всеки формализъм е препоръчително. Практиката в различните институции е разнообразна.

Например:

В *Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията* служителят, приел устното запитване, попълва бланка подобна на писмено заявление. Този протокол се подписва от служителя и заявителя и се регистрира в Системата за документооборота и управлението на работния поток.



2. Предоставяне на информация при писмени заявления

а. Постъпване и регистрация



Писмените заявления за достъп до информация постъпват в администрацията най-често по четири начина – подадени лично от гражданите, по пощата, по електронната поща или чрез Платформата за достъп до обществена информация (ПДОИ). И в четирите случая заявленията следва да се регистрират.

Например:

В *Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията* служителите на дирекция „Канцелария“, отдел „Секретариат и административно обслужване“ регистрират постъпилите писмени запитвания в Административната информационна система („Системата за документооборота и управлението на работния поток EVENTISR7“) със самостоятелен регистрационен индекс. Регистрираните искания се предоставят на началника на кабинета за разпределение чрез Административната информационна система. Копие от искането се предоставя и на директора на дирекция „Връзки с обществеността и протокол“.

----- www.eufunds.bg -----



В *Община Търговище* писмените заявления се регистрират в специален регистър в Център за административно обслужване на Общината в деня на тяхното получаване, който се води от началника на отдела за административно обслужване. При регистрацията на писмените заявления и устните запитвания се използва самостоятелен регистрационен индекс, а регистрационният номер на заявленията се формира от регистрационния индекс, поредния номер и датата на постъпване. В деня на регистрирането им, писмените заявления се предават на кмета на Община Търговище за резолюция. Кметът резолира заявлението за достъп до обществена информация до компетентните длъжностни лица (ресорният заместник кмет, секретар или главен архитект), които вземат решение за предоставяне на исканата информация. На свой ред компетентните длъжностни лица резолират постъпилото заявление за достъп до обществена информация до директор дирекция или началник отдел за изготвяне на мотивирано становище.

Когато заявлението е подадено чрез Платформата, то получава унифициран регистрационен идентификатор (УРИ), чрез който може да се търси заявлението на Платформата и да се проследи разглеждането му. Независимо от УРИ, който се генерира автоматично при подаване на заявлението, след като заявлението постъпи в деловодната система на посочената в него институция, то тя го завежда с друг регистрационен индекс, по който се извършва вътрешно-ведомственото движение и разглеждане на постъпилото заявление.

б. Разглеждане на писмените заявления – стъпки

Кой отговаря за разглеждането на заявленията и придвижването на преписката?

След регистрацията на заявленията, те следва да бъдат разгледани от лицето, определено да отговаря за предоставянето на обществена информация в съответната институция. Кое следва да бъде това лице – в различните администрации са приети различни подходи.

Например:

----- www.eufunds.bg -----



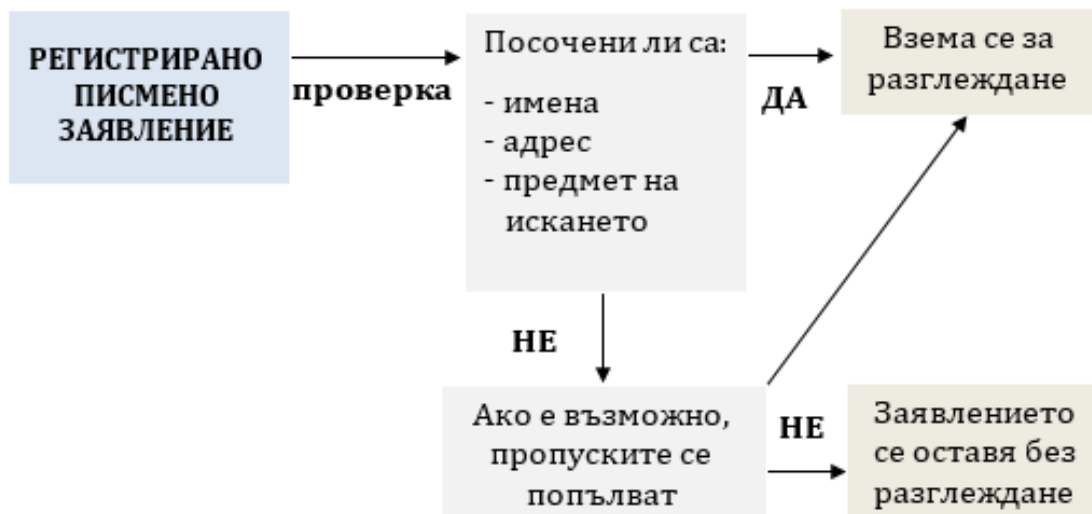
В *Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията* регистрираните искания се предоставят на началника на кабинета за разпределение чрез Административната информационна система. Копие от искането се предоставя и на директора на дирекция „Връзки с обществеността и протокол“, а текущият контрол по спазване на сроковете по заявленията по ЗДОИ в министерството се осъществява от главния секретар.

В *Община Търговище* в деня на регистрирането им писмените заявления се предават на кмета на Община Търговище за резолюция. Кметът резолира заявлението за достъп до обществена информация до компетентните длъжностни лица които вземат решение (ресорния заместник кмет, секретар или главен архитект) за предоставяне на исканата информация. На свой ред компетентните длъжностни лица резолират постъпилото заявление за достъп до обществена информация до директор дирекция или началник отдел за изготвяне на мотивиращо становище.

След регистрацията на писмените заявления, те трябва да бъдат разгледани и по тях да бъде взето решение в рамките на 14 дни. По-долу ще се опитаме да опишем стъпките, които следва решаването на едно примерно заявление.



Първа стъпка – проверка: Съдържа ли заявлението име, адрес и предмет на искането? (чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗДОИ)



Всяко писмено заявление трябва да съдържа:

- **Трите имена за физическите лица.** За юридически лица - **наименование и седалище;**
- **Каква информация** лицето желае да получи. Информацията може да е посочена описателно (Напр. *“Искам да получа достъп до всичката налична информация по...въпрос”*). Може да са посочени и точно документите, от които се интересува гражданинът (с техния номер, дата на издаване и характер). Може да са описани и **само** по това, което гражданинът е знаел за тях – например адресата на една заповед. Във всички тези случаи се дължи предоставяне на информация. Не е нужно да са посочени каквито и да било подробности за документа, който е предмет на искането – достатъчно е да е посочено толкова, че документът да се идентифицира недвусмислено, ако се издирва конкретен документ. Заявителите също могат да отправят въпроси, отговорите на които да им помогнат да идентифицират определена информация или документи.

----- www.eufunds.bg -----



- **Адрес за кореспонденция.**

Внимание!

Помнете, че задължителните реквизити на всяко заявление служат единствено за бързото и точно изпълнение на искането за информация. Ако търсещият е пропуснал да посочи някаква дребна подробност (напр. ако заявителят не е посочил второто си име или вместо адрес е посочил телефон за връзка и т.н.), това не трябва да служи като повод заявлението да се остави без разглеждане. Направете всичко възможно да се свържете с него, за да уточните и попълните пропуските. Ако дори и след проверка от ваша страна нищо не може да се направи, тогава писменото заявление се оставя без разглеждане.

Например:

В Община Троян когато в заявлението не е посочено лицето, от което изхожда, неговият адрес или не е описана исканата информация, на заявителя се указва в 3-дневен срок да изправи заявлението си с предупреждение, че в противен случай то ще бъде оставено без разглеждане.

Най-често задавани въпроси:

Трябва ли в заявленията гражданите да посочват ЕГН, а юридическите лица ЕИК или БУЛСТАТ?

Не. Законът категорично не въвежда подобно изискване. Напротив, да се изисква от заявителите да посочват такива данни не съответства на целта на закона.

Адресът, който гражданите посочват, трябва ли да съвпада с адреса по лична карта?

Не. Необходимо е да бъде посочен адрес по избор на заявителя, на който той получава кореспонденцията си.

Трябва ли заявлението да съдържа личен подпис на заявителя?

----- www.eufunds.bg -----

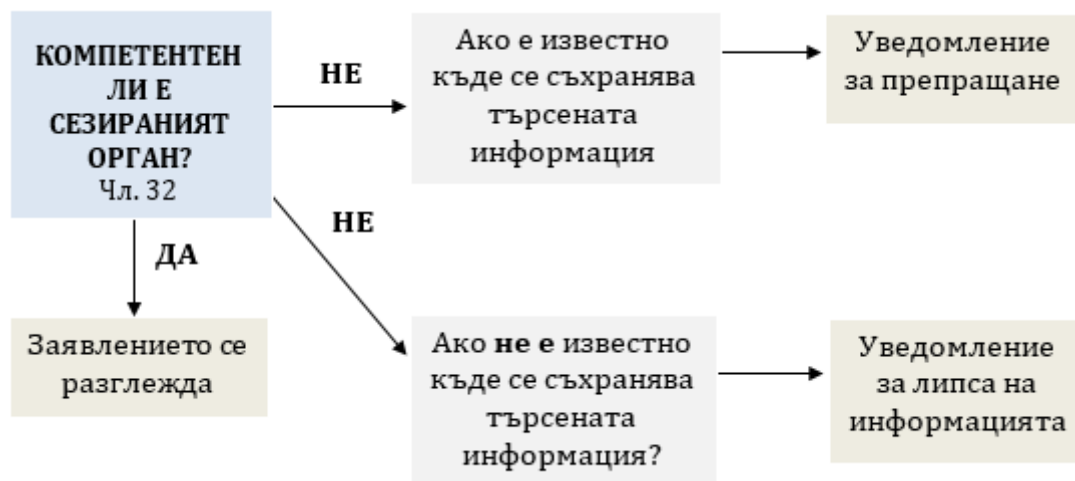


Не. Достатъчно е заявителят да е посочил трите си имена или наименованието и седалището за ЮЛ.

Трябва ли заявлението, подадено по електронен път, да съдържа електронен подпис?

Не. При подаване по електронен път не е нужно полагането нито на електронен, нито на саморъчен подпис.

Втора стъпка – проверка: Налична ли е исканата информация в администрацията? (чл. 32, ал. 1 ЗДОИ; чл. 33 от ЗДОИ)



За гражданите невинаги е очевидно коя е институцията, съхраняваща определена информация. Затова е възможно да ви бъде поискан документ, който изобщо не се съхранява при вас. В този случай, ако знаете къде се съхраняват исканите документи, следва да препратите искането за информация до съответния компетентен орган. Сроктът, в който следва да се изпрати уведомлението, също е 14 дни от подаване на заявлението. В уведомлението за препращане задължително трябва да се посочат наименованието и адреса на

----- www.eufunds.bg -----



съответния орган или юридическо лице, на което е препратено заявлението за информация.

Ако нямате представа къде се съхранява исканата информация, уведомете за това заявителя.

Най-често задавани въпроси:

Трябва ли да се предоставя информация, която не е създадена в съответната администрация, но се съхранява и в нея?

Да. ЗДОИ (чл. 3, ал. 1) задължава да се предоставя информация, която се създава **или** съхранява от институциите.

Например:

Ако гражданин поиска от Общината информация относно собствеността и разрешението за ремонтни работи по даден паметник на културата, общинската администрация следва да предостави и относимите становища от Министъра на културата или Националния институт за недвижимо културно наследство.

Трябва ли да се предоставя информация в исканата от заявителя форма?

Да. Органите са длъжни да се съобразят с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация.

Например:

Ако гражданин иска справка от дадена информационна система – деловодна или друга – то стига програмният интерфейс да позволява изкарването на подобна справка, администрацията следва да я предостави.

Според съдебната практика предоставянето на информация под формата на писмена справка е допустимо, когато в нея са систематизирани данни, налични за определен период в администрацията на съответния орган.

----- www.eufunds.bg -----

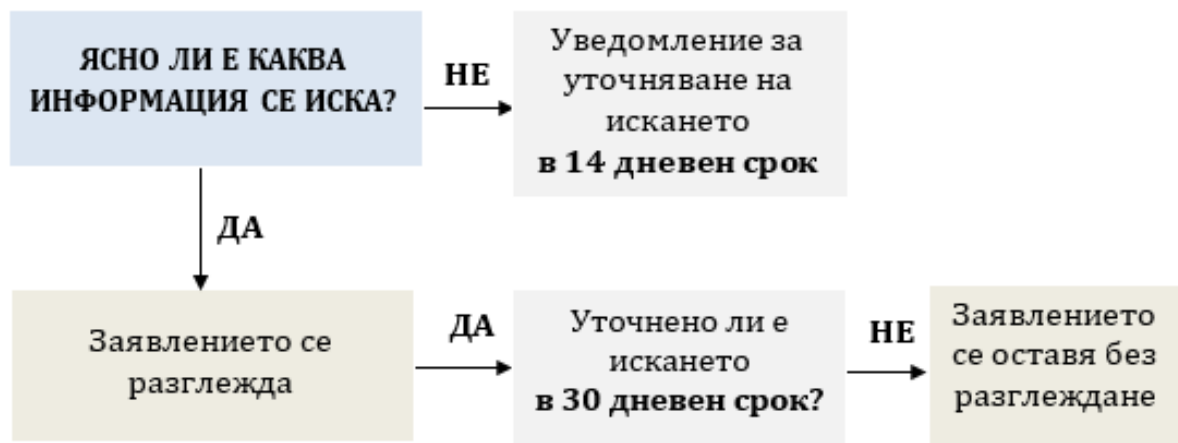


Изключение от това правило е налице само в случаите, когато:

1. няма техническа възможност информацията да бъде предоставена в исканата от заявителя форма (например администрацията не разполага с копирна машина с възможност да копира материали формат А3);
2. съобразяването с предпочитанието на заявителя би довело до необосновано увеличаване на разходите по предоставянето;
3. предоставянето на информация в предпочитаната от заявителя форма би довело до нарушаване на авторски права или неправомерна обработка на информацията (например предоставяне на обект на авторско право в дигитален вид, позволяващ лесна мултипликация).

Във всички тези случаи информацията се предоставя във форма, която се определя от съответния орган (чл. 27 от ЗДОИ).

Трета стъпка – проверка: Ясно ли е каква информация точно иска заявителят? (чл.29 от ЗДОИ)



Невинаги гражданите успяват да опишат точно каква информация им е необходима. Има случаи, в които заявителят не е формулирал достатъчно ясно

----- www.eufunds.bg -----



искането си за информация и служителите не могат да преценят точно кои документи следва да се предоставят, например, когато търсещият е описал прекалено общо исканата информация: *“Искам информация, свързана със обществените поръчки, възложени от агенция X”*.

В тези случаи законът предвижда до заявителя да се изпрати т.нар. уведомление за уточняване на искането, което също трябва да бъде изпратено в 14-дневен срок от регистриране на заявлението.

Уточняването от страна на търсещия информация трябва да се направи до 30 дни, след като той получи уведомлението за това. Ако търсещият пропусне да го направи в срок, заявлението за достъп до информация се оставя без разглеждане.

След като гражданинът уточни точно каква информация иска, следва да му се предостави исканата информация в срок от 14 дни от датата на уточняването.

Най-често задавани въпроси:

Уточняването може ли да се направи по телефона?

Да. При разглеждане на заявленията препоръчваме да се избягват всякакви формалности с цел бързо предоставяне на исканата информация.

Преценка на обема на исканата информация – уведомление за удължаване на срока

Когато поисканата в заявлението информация е в голямо количество или търсенето на конкретните документи би отнело повече време, ЗДОИ допуска удължаване на срока за предоставяне на информацията, но с не повече от 10 дни. В тези случаи заявителят задължително се уведомява писмено за удължаването на срока.



Четвърта стъпка – преценка: Съществуват ли основания за отказ на информация? Ограничението за части от документа ли се отнася или за целия? (чл.37 от ЗДОИ)

За пълно разглеждане на ограниченията, вижте частта в наръчника „Ограничения на правото на достъп до информация“.

Кой извършва преценката?

Преценката дали исканата информация подлежи на законово ограничение се прави или от този, когото ЗДОИ конкретно задължава (напр., министър, кмет, ръководител на агенция), или от изрично определен от него служител.

Най-важните неща, които следва да имате предвид тук, са:

1. Отказ да се предостави исканата информация може да се постанови единствено на основание, предвидено в закон.
2. Всеки път, когато е възможно, се предоставя частичен достъп до информация.

Преценка дали исканата информация засяга интересите на трето лице

Възможно е исканите от заявителя документи да съдържат информация, предоставянето на която засяга законови права или защитени интереси на трети лица. Това могат да бъдат лични данни или информация, съставляваща търговска тайна (вж. частта в наръчника за ограниченията). Не е необходимо съгласието на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на ЗДОИ, както и когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ. В останалите случаи, преди да се вземе решение за предоставяне на достъп, следва да бъде поискано съгласието на третото лице. Законът изисква съгласието да бъде направено в писмена форма. При изрично и законосъобразно несъгласие от третото лице съответният орган предоставя исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, която засяга интересите на третото лице.

----- www.eufunds.bg -----



Най-често задавани въпроси

Кога може да не се иска съгласието на третото лице?

В случаите, когато третото лице също представлява задължен по ЗДОИ субект не е необходимо да се иска неговото съгласие. В тези случаи следва направо да се предостави исканата от заявителя информация.

В какъв срок следва да се иска съгласието на третото лице?

Писмото, с което се иска съгласие от третото лице, следва да се изпрати в седемдневен срок от регистриране на заявлението за достъп до информация.

Колко дълго да се чака отговор от третото лице?

Отговор от третото лице трябва да се чака до 14 дни от изпращането на искането на съгласие.

Какво следва да се предприеме, ако не се получи отговор от третото лице?

В случай, че не се получи отговор от третото лице, **трябва да бъде предоставен** пълен достъп до поисканата информация.

Какво следва да се предприеме, ако се получи отказ от третото лице?

В този случаи съответният орган **трябва да прецени дали е налице надделяващ обществен интерес** от разкриването на исканата информация. Ако такъв е налице, задълженият субект предоставя достъп до информацията покритата от надделяващия обществен интерес независимо от несъгласието на третото лице (чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ). Ако такъв не е налице, задълженият субект трябва да изложи ясни мотиви за тази преценка в решението си.

Какво следва да се предприеме, ако се получи отказ от третото лице и не е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията?

В този случаи съответният орган **трябва да прецени дали може да предостави** частичен достъп до информация в обем и начин, който не разкрива информацията, засягаща интересите на третото лице (чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ).

----- www.eufunds.bg -----



Пета стъпка – предоставяне на обществена информация или отказ да се предостави достъп (чл. 34 и чл. 38 от ЗДОИ)

в. Решение за предоставяне на информация

В случаите, когато няма пречки за предоставяне на исканата информация, следва да се изготви решение за предоставяне на достъп до информация. Решението трябва да се издаде в най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране на заявлението. Непроизнасянето в този максимален срок се смята за мълчалив отказ, който подлежи на отмяна по съдебен ред.

В **решението** за предоставяне на достъп до обществена информация задължително следва да се посочи:

- **до каква част от исканата информация се предоставя достъп**

Законът дава възможност за частичен достъп до информация. Това означава, че ако заявителят иска документ, съдържащ както данни, представляващи изрично защитена **от закон** тайна, така и данни, които не са секретни, да може да се предостави документът, като предварително се зачеркнат секретните му части.

- **в какъв период от време се предоставя достъп до информацията**

Когато заявителят е поискал достъп до информация във формата на преглед на оригинал или копие от документи, администрацията задължително трябва да осигури минимум 30 дена, в които търсената информация да е на разположение на заявителя. В решението за предоставяне на информация трябва да бъдат посочени както началната, така и крайната дата на предоставеният достъп. В случай, че информацията се предоставя по електронен път или във формата на копия, такъв допълнителен период от 30 дни не е необходим. В тези случаи достъпът следва да се предостави с решението. Предвиждането на допълнителен срок за предоставяне на информация във формата на електронни или хартиени копия е в нарушение на закона.

- **къде се предоставя достъп до информацията**

Задължително трябва да се осигури помещение, в което заявителят да може

----- www.eufunds.bg -----



спокойно да получи достъп до исканите документи. Това се отнася за случаите, в които заявителят е пожелал да прочете и прегледа документите.

- **формата, в която ще се предостави достъп**
- **каква сума ще трябва да се заплати от заявителя**

Тук трябва да подчертаем, че ЗДОИ изрично указва, че фактическия достъп до информация е безплатен. Сумата, която следва да се заплати, покрива само разходите по копирането на документацията върху хартиен или технически носител. Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите. Предоставянето в електронна форма по електронен път – чрез електронна поща или чрез посочване на точен адрес, където информацията е качена или публикувана – е безплатно.

Внимание!

Добре е в решението за предоставяне на достъп до информация да посочите телефона и името на служителя, отговорен за фактическото предоставяне на информацията. Така гражданинът ще има възможност да се свърже със служителя и предварително да уговорят удобен и за двамата ден и час, начин на плащане (на касата или по банков път) и т.н. По този начин на гражданина няма да се налага да чака, а служителят ще може да планира работата си по удобен за него начин.

Например:

Ето част от решение за предоставяне на достъп до обществена информация, изпратено от Министерството на здравеопазването до ПДИ:

„...Бихте могли да се свържете с нас на тел. всеки работен ден от 9.00 до 17.30 часа, за да уточним най-удобното време за предоставяне на информацията.“

Важно: при решение по заявление, постъпило чрез Платформата, формата за предоставяне на достъп до търсената информация е **единствено** чрез

----- www.eufunds.bg -----



публикуването ѝ на Платформата. Независимо, че не е изрично посочено в закона, другите форми за достъп (преглед на място, устна справка или копие на материален носител) са неприложими при подаване на заявление чрез Платформата. Това е така, тъй като смисълът на Платформата е обществената информация, която се публикува в отговор на постъпили заявления да е публично-достъпна. В случай, че заявителят не желае публикуване на търсената от него информация, той следва да използва другите начини за подаване на заявление – по пощата, на място или чрез електронна поща.

Важно: при отговор на заявление, подадено на Платформата, в което заявителят е посочил, че желае да получи информацията на посочена от него електронна поща, достатъчно е търсената обществена информация да се публикува на Платформата. Не е необходимо допълнителното ѝ изпращане на посочена от заявителя електронна поща, тъй като заявителят е направил регистрацията на Платформата и съответно решението и информацията към него ще получи на електронната поща, с която се асоциира профилът му на Платформата.

Важно: На Платформата, решението се публикува при спазване на изискванията за защита на личните данни на заявителя или на трети лица. Това означава, че решението се публикува, след като предварително от него са били заличени личните данни на заявителя или на трети лица. Друг възможен вариант е, решението да се публикува, като се направи „невидимо“ за останалите потребители на Платформата, но видимо за заявителя, а обществената информация, която се предоставя да се попълни в поле „Решение“ на електронно генерираната форма в административния панел на Платформата или да се публикува в отделен файл, който е видим за всички потребители на Платформата.

г. Фактическо предоставяне на достъп до информация

След подписването на решението за предоставяне на информация, същото следва да се изпрати на заявителя по изборния от него начин. Ако е поискано предоставяне на копия на хартиен носител, исканите документи да се копират и подготвят за предоставяне. Ако е поискано предоставяне по електронен път, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща решението за предоставянето на достъп заедно с копие от информацията или интернет адреса,

----- www.eufunds.bg -----



на който се съдържат данните.

Внимание!

Ако предоставяте информацията във формата – посочване на интернет адреса, на който се съдържат данните, трябва да посочите точния интернет адрес (линк), така че на заявителя да не се налага допълнително търсене (преглеждане на интернет страници, или търсене по ключови думи или номера) на исканата информация.

Препоръчваме ви да изпращате активна хипервръзка (хиперлинк) в отворения текст на писмото по електронна поща, върху който заявителят да може да цъкне (кликне) с мишката и да отвори пряко страницата с наличната информация.

Ако исканата от заявителя информация на хартиен носител е малка по обем, препоръчваме ви да я изпратите по пощата. Така ще спестите време и усилия. Някои български институции използват този удачен подход.

Препоръчваме ви да следвате тези добри практики, като във вътрешните правила за предоставяне на достъп до обществена информация в институцията предвидите възможност за изпращане на копия от исканите документи, както по електронната, така и по класическата поща. Ако изпращате копия по класическа поща, вместо да изисквате заявителят да подписва протокол за получаване, можете да съставите такъв като ползвате подписаната от заявителя обратна разписка като доказателство за получаването.

В случаите, когато заявителят лично получава исканите документи, той следва да заплати определената такса по копирането и когато е необходимо, да подпише протокол за предоставянето на информацията.

И тук препоръчваме избягването на излишни формалности, както при заплащането на исканите документи, така и при подписването на протокола за предоставяне. Институциите следва да разполагат с възможност бързо за плащане на място без допълнителни разходи на материалните разходи по предоставяне на информацията. Протоколът следва да е предварително подготвен и процесът по фактическо предоставяне на информацията да не

----- www.eufunds.bg -----



отнема излишно време на заявителя.

Често институциите предвиждат възможност за плащане на информацията единствено по банков път, което понякога означава, че цената на банковия превод значително надвишава цената на самата информация. Институцията задължително следва да осигури удобен за заявителите начин на плащане на разходите в счетоводния отдел или на касата.

Протоколът, който следва да се подпише при предоставянето на информация, трябва да съдържа описание на документите, които ще се предоставят.

д. Решение за отказ или за частичен отказ да се предостави информация

В случай, че исканата информация или част от нея следва да бъде ограничена за достъп, се изготвя решение за отказ на достъп до информация. Решението трябва задължително да съдържа:

- фактическо основание/обосновка;
- правно основание;
- диспозитив;
- информация пред кого и в какъв срок се обжалва решението.

Фактическото основание/обосновка съдържа описание на следните обстоятелства: кой, кога, каква информация е поискал; какви действия е извършил органът по преписката и до какви заключения относно фактическата обстановка е достигнал. Тук следва да се отразят данни за извършената преценка за надделяващия обществен интерес.

Правното основание се съдържа в разпоредба от съответния нормативен акт, в която е посочено основаниято за отказ.

Диспозитивът посочва извода, който следва от подвеждането на фактите под разпоредбата на съответния нормативен акт.

Пред кого и в какъв срок се обжалва решението – следва да се посочи, че решението се обжалва в 14-дневен срок пред съответния

----- www.eufunds.bg -----



административен съд. Непосочването на което да е от тези обстоятелства води до удължаване на срока за оспорване на решението в полза на заявителя.

Посочването на компетентния съд, пред който може да се обжалва решението, следва да е съобразно с измененията на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) от 2018 г. разпоредбата на чл. 133, ал. 1, изр. 1 *„Делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати.“* Решенията по ЗДОИ са индивидуални административни актове и може да се зададе въпросът дали трябва да се изследва за всеки отделен случай какъв е постоянният адрес или седалището на адресата на решението, т.е. на заявителя. Седалището на юридическите лица е публикувано със свободен достъп в Търговския регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел. Постоянният адрес на физическите лица обаче не е публикуван и за достъп до него съществува специфичен ред.

В решението по ЗДОИ следва да се посочи административният съд по адреса, посочен от заявителя в заявлението.

Непроизнасянето в срок е административно нарушение и съответният служител се наказва с глоба от 50 до 100 лв. съгласно чл. 42, ал.1 от ЗДОИ.

Внимание!

Решението за отказ винаги се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

III. Обжалване на решенията за отказ да се предоставя информация

Всяко решение по ЗДОИ, което засяга правата на заявителя, може да се обжалва пред съд (чл. 40 от ЗДОИ). Това се отнася, както за решенията за предоставяне на достъп, така и за решенията за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Решенията се обжалват пред съответния

----- www.eufunds.bg -----



административен съд в зависимост от адреса на адресата на акта, т.е. на заявителя. Процедурата за обжалване е уредена съответно в ЗДОИ и АПК, като следва да се има предвид, че за неуредените в АПК въпроси се прилага Гражданският процесуален кодекс (чл. 144 от АПК).

Жалбите се изпращат **чрез** органа, който е издал решението **до** съответния административен съд.

Внимание!

По реда на АПК в тридневен срок (**3 дни**) от получаване на жалбата административният орган е длъжен да окомплектова преписката и да изпрати на съда жалбата заедно с цялата преписка, като уведоми подателя за това (чл. 152, ал. 2 от АПК).

При всяко положение на делото преди първото съдебно заседание административният орган може да оттегли оспорения акт или да издаде акта, чието издаване е отказал мълчаливо (чл. 156, ал. 1 от АПК). В тези случаи органът може да потърси съдействието на заявителя за оттегляне или отказ от жалбата.

Неизпълнението на задължението за своевременно (в 3-дневен срок) препращане на жалбата и цялата преписка на съда е административно нарушение, за което съответното длъжностно лице се наказва с глоба от 150 до 1500 лв. (чл. 303, т. 2 от АПК).

Внимание!

При обжалване на отказ за предоставяне на информация на основание чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ (класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и случаите по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ), съдът може да поиска от органа необходимите доказателства за това. На практика това означава, че съдът може да задължи органа да изпрати отказаната информация, за да я прегледа в закрито заседание и да се произнесе по законосъобразността на отказа и маркирането с гриф за сигурност (чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ). Срокът, в който органът следва да изпрати информацията, се определя от съда за всеки конкретен случай.

----- www.eufunds.bg -----



Най-често задавани въпроси:

Подлежат ли на обжалване мълчаливите откази?

Да. Според чл. 38 и чл. 41и, ал. 3 от ЗДОИ решението за отказ трябва да съдържа правното и фактическото основание за отказ. Съответно съдебната практика приема, че е задължително постановяването на изрично писмено и мотивирано решение за отказ, а мълчаливите откази подлежат на обжалване на общо основание по силата на чл. 58 и 59 от АПК.