



---

# **АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА И НАЛИЧНИТЕ ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА НА ОБЩИНА ВАРНА ВЪВ ВРЪЗКА С ДОСТЪПА НА ГРАЖДАНИТЕ ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

**Авторски колектив**

**при сдружение „Център за алтернативно решаване на  
спорове „Консенсус““**

Елена Янакиева, Станислава Касикова, Светлана Стойчева, Анна  
Кръстева, Биляна Гяурова- Вегертседер

Редактор: Анна Кръстева

Предпечатна подготовка и печат: „Сенекс“ ЕООД, гр. Варна

*Това издание е създадено с финансовата подкрепа на Оперативна програма  
„Добро управление“, съфинансирана от Европейския социален фонд.*

*Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от сдружение  
„Център за алтернативно решаване на спорове „Консенсус““ и при никакви  
обстоятелства не може да се приема, че отразява официално становище на ЕС и  
договарящия орган.*



## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. Цели на анализа</b>	<b>3</b>
<b>II. Анализ на българското законодателство по ЗДОИ</b>	<b>4</b>
1. Общ преглед на нормативната уредба на правото на достъп до обществена информация	
2. Общи положения	<b>9</b>
<b>III. Преглед на ЗДОИ като нормативен акт</b>	<b>10</b>
1. Липса на необходимост от доказване на правен интерес	
2. Граници на правото на достъп до обществена информация	<b>10</b>
3. Хипотези, в които достъпът до обществена информация не може да бъде ограничаван	<b>10</b>
4. Оставяне на заявлението за достъп до обществена информация без разглеждане	<b>11</b>
5. Необосновано кратки срокове за произнасяне	<b>11</b>
6. Незаконосъобразност на мълчаливи откази	<b>12</b>
7. Едноинстанционност на производството по обжалване на отказите	<b>12</b>
8. Правен интерес от обжалване	<b>15</b>
9. Липса на компетентен централен орган в областта на достъпа до обществена информация	<b>15</b>
10. Злоупотреба с право на достъп до обществена информация	<b>15</b>
<b>IV. Анализ на съдебната практика по ЗДОИ</b>	<b>16</b>
1. Основни проблеми в правоприлагането по ЗДОИ	
2. Практика на Върховен административен съд	<b>17</b>
3. Практика на Административен съд – Варна	<b>26</b>
<b>V. Анализ на правото на ЕС и ЕСПЧ в областта на достъпа до обществена информация</b>	
1. Уредба в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи	<b>27</b>
2. Практика на Европейския съд по правата на човека в Страсбург	<b>27</b>
<b>VI. Подзаконовни нормативни актове и вътрешните правила на община Варна относно достъпа до обществена информация</b>	
1. Анализ на вътрешните правила на община Варна, които регламентират действията на администрацията в процеса на предоставяне на исканата информация, както и механизма за проследяване на движението на писемските по заявления, сигнали и жалби на гражданите	<b>30</b>
2. Списък на всички вътрешноведомствени документи на община Варна, релевантни за регулиране процеса по достъп до обществена информация	<b>33</b>
3. Данни относно съдебни производства по обжалване на актове на община Варна през последните години в областта на достъпа до обществена информация	<b>40</b>
<b>VII. Изводи</b>	<b>42</b>



## I. Цели на анализа

Настоящият анализ си поставя за цел задълбочено изследване на правната регулация и съдебната практика в областта на достъпа до обществена информация, като на база на систематизираната информация ще бъдат изведени основни положения и проблеми в материята на достъпа до обществена информация. Ще бъдат представени и вътрешноведомствените документи на административните органи и ще бъде направен анализ. По този начин ще бъде акцентирано на проблемите, които следва да бъдат разрешени, за да се достигне до бързо, точно и ефективно осигуряване достъп до обществена информация на граждани и юридически лица.

На първо място ще бъде направен анализ на законодателството и подзаконовите нормативни актове в областта на достъпа до обществена информация. Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ) ще бъде в центъра на настоящия анализ като основен нормативен акт в областта. Ще бъдат разгледани конкретни разпоредби, които предизвикват проблеми, неясноти, ненужни съдебни спорове. Тук е систематичното място и на сравнително-правния анализ, който има за цел да покаже нормативната уредба в други държави относно същите или сходни обществени отношения и приетите законодателни решения там.

На второ място настоящото изследване ще разгледа конкретни проблеми относно процедурата за достъп до обществена информация, която също е уредена в ЗДОИ. Част от проблемите, които ще бъдат разгледани са – злоупотреба с право, за която въобще липсва уредба в ЗДОИ, разноси във връзка с адвокатските хонорари, когато общината не изпраща юрисконсулт и други.

На трето място, макар към настоящия момент, съгласно чл. 40, ал. 3 ЗДОИ, решенията на Административните съдилища да не подлежат на касационен контрол, подробно ще бъде разгледана практиката на Върховния административен съд (ВАС). В тази част ще бъде обърнато внимание в детайли на отделни казуси, които са стигнали до ВАС и проблемите, от които се породени.

На четвърто място ще бъде разгледана практиката на Административен съд – Варна, като ще бъдат представени и актуални статистически данни за делата по ЗДОИ за последните няколко години.

На пето място ще бъде отделено внимание на уредбата на достъпа до обществена информация в Правото на Европейския съюз (ПЕС) и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС). Съответно ще бъде разгледана и относимата практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в областта на достъпа до обществена информация.

На следващо място ще бъдат разгледани въпроси, които пряко касаят достъпа до обществена информация в община Варна. Ще бъде направен преглед на подзаконовите нормативни актове и вътрешните правила на община Варна, включително ще бъде представена и информация относно съдебните производства по ЗДОИ през последните години, по които страна е община Варна.



## **II. Анализ на българското законодателство по ЗДОИ**

### **1. Общ преглед на нормативната уредба на правото на достъп до обществена информация**

Нормативната уредба на достъпа до обществена информация се съдържа в следните нормативни актове (изброяването е неизчерпателно):

- Европейската Конвенция за защита правата на човека и основните свободи (чл. 10);
- Международен пакт за гражданските и политическите права (чл. 19);
- Конвенцията на ООН за достъп до информация, обществено участие в процеса на вземането на решения и правото на правосъдие по въпроси на околната среда (Конвенция от Орхус);
- 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;
- Конституция на Република България (чл. 41, ал. 1);
- Закон за достъп до обществена информация;
- НАРЕДБА № Н-1 от 7.03.2022 г. за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация;
- НАРЕДБА за стандартните условия за повторно използване на информация от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат;
- Устройствени правилници, вътрешни правила и наредби на конкретни общини и органи на публичната власт;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Дирекцията за национален строителен контрол;
- НАРЕДБА № 45 от 2.03.2012 г. за достъпа до съхраняваните от Комисията за финансов надзор документи;
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 14 на МС от 22.01.2016 г. за приемане на Наредба за Административния регистър;
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 105 на МС от 28.04.2015 г. за приемане на Устройствен правилник на Българската агенция за инвестиции и на Устройствен правилник на Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средните предприятия към министъра на икономиката;
- НАРЕДБА № 14 от 22.05.2019 г. за придобиване на квалификация по професията "Съдебен служител";
- ПРАВИЛНИК за дейността, организацията на работа и състав на басейновите дирекции;
- ПРАВИЛНИК за състава на Националния архивен съвет и реда за неговата работа
- НАРЕДБА № 4 от 12.01.2009 г. за мониторинг на почвите;
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 6 на МС от 22.01.2020 г. за създаване на Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт и за приемане на Правилник за дейността, структурата и организацията на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Медицински надзор"
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 117 на МС от 10.06.2010 г. за закриване на Агенцията за икономически анализи и прогнози към министъра на финансите;
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията за качеството на социалните услуги;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията по обществени поръчки;



- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 304 на МС от 3.12.2019 г. за приемане на Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители и за създаване на Портал за работа в държавната администрация;
- ПРАВИЛНИК за дейността на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия и на нейната администрация;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (Загл. изм. - ДВ, бр. 40 от 2006 г.);
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Комисията за защита на конкуренцията;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Патентното ведомство на Република България
- НАРЕДБА № 2 от 18.12.2006 г. за условията и реда за създаването и функционирането на Националната система за мониторинг на състоянието на биологичното разнообразие;
- НАРЕДБА № Н-3 от 6.04.2011 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация;
- НАРЕДБА № 22 от 14.05.2004 г. за правилата за производство и търговия с чистопороден и хибриден разплоден материал при птици и реда за водене на регистър;
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 38 на МС от 29.03.2022 г. за създаване на Съвет за електронно управление при Министерския съвет;
- ПРАВИЛНИК за организацията и дейността на съвет по чл. 21, ал. 1 от Закона за администрацията;
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 301 на МС от 14.11.2016 г. за приемане на Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието;
- НАРЕДБА № 1 от 5.02.2020 г. за публичните регистри в Министерството на младежта и спорта;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти и на неговата администрация;
- НАРЕДБА № 11 от 14.05.2007 г. за норми за арсен, кадмий, живак, никел и полициклични ароматни въглеводороди в атмосферния въздух (Загл. доп. – ДВ, бр. 25 от 2017 г.);
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията за държавна финансова инспекция
- ПРАВИЛНИК за организацията на дейността на Централната изборителна комисия, структурата и функциите на нейната администрация (Загл. изм. – ДВ, бр. 66 от 2016 г.)
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Националната служба за съвети в земеделието;
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Държавно предприятие "Управление и стопанисване на язовири";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията по заетостта;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на енергетиката;
- ПРАВИЛНИК за дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда";
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на регионалните инспекции по околната среда и водите;
- НАРЕДБА № 4 от 16.03.2017 г. за воденето, съхраняването и достъпа до регистъра на актовете на съдилищата;



- ПРАВИЛНИК за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието;
- ПРАВИЛНИК за организацията и дейността на омбудсмана;
- НАРЕДБА за условията и реда за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Програма за образование" (Загл. изм. – ДВ, бр. 67 от 2021 г., в сила от 17.08.2021 г.);
- ЗАКОН за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност;
- ЗАКОН за Българската телеграфна агенция;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията за хората с увреждания;
- ПРАВИЛНИК за организацията на дейността на Съвета за административната реформа;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Института по публична администрация
- ИНСТРУКЦИЯ № 1 от 9.03.2022 г. за водене, поддържане и предоставяне на достъп до държавните регистри и до досиетата на обектите на индустриална собственост;
- ПРАВИЛНИК за устройството, функциите и дейността на Национална компания "Стратегически инфраструктурни проекти";
- НАРЕДБА № 18 от 27.05.2009 г. за качеството на водите за напояване на земеделските култури;
- ПРАВИЛНИК за организацията и дейността на Съвета за развитие на гражданското общество;
- ПРАВИЛНИК за администрацията в съдилищата;
- ЗАКОН за електронното управление;
- ПРАВИЛНИК за организацията и дейността на Националния осигурителен институт;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на иновациите и растежа;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на туризма;
- НАРЕДБА № РД-07-5 от 15.11.2016 г. за минималните изисквания за осигуряване на здравето и безопасността на работещите при рискове, свързани с експозиция на електромагнитни полета;
- ЗАКОН за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на правосъдието;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на културата;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителната агенция по околна среда;
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Централния артилерийски технически изпитателен полигон;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на електронното управление;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация";
- НАРЕДБА № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица;
- НАРЕДБА за Административния регистър;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на регионалното развитие и благоустройството;



- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на труда и социалната политика;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на икономиката и индустрията;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на финансите;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на младежта и спорта;
- ПРАВИЛНИК за устройството, функциите и дейността на Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура";
- ПРАВИЛНИК за дейността, структурата и организацията на Държавна агенция "Електронно управление";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерския съвет и на неговата администрация;
- НАРЕДБА № 21 от 3.05.2007 г. за обстоятелствата и данните, които се вписват в регистрите на Изпълнителната агенция "Медицински надзор", редът за вписване и ползване на информацията (Загл. изм. – ДВ, бр. 41 от 2019 г., в сила от 21.05.2019 г.);
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството към министъра на земеделието, храните и горите (Загл. изм. – ДВ, бр. 71 от 2021 г., в сила от 1.09.2021 г.);
- НАРЕДБА за предоставяне на речни информационни услуги по вътрешните водни пътища на Република България;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на областните дирекции "Земеделие";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията за ядрено регулиране;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията по вписванията;
- НАРЕДБА за ограничаване на емисиите на определени замърсители, изпускани в атмосферата от средни горивни инсталации;
- ЗАКОН за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги и за продажба на стоки;
- НАРЕДБА за административното обслужване (Загл. изм. - ДВ, бр. 47 от 2008 г.);
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на околната среда и водите
- ПРАВИЛНИК за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и на неговата администрация;
- НАРЕДБА за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенция "Митници";
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и на нейната администрация;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Българската агенция по безопасност на храните;
- НАРЕДБА за реда за организирането, обработването, експертизата, съхраняването и използването на документите в учрежденските архиви на държавните и общинските институции;
- НАРЕДБА за условията и реда за извършване на посредническа дейност по наемане на работа;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на областните администрации;
- НАРЕДБА № 6 от 3.08.2017 г. за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма;
- ЗАКОН за защита от шума в околната среда;
- НАРЕДБА № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол
- НАРЕДБА за опазване на околната среда в морските води;



- НАРЕДБА № 3 от 29.01.1999 г. за създаване и поддържане на регистър на земеделските стопани (Загл. изм. – ДВ, бр. 31 от 2015 г., в сила от 28.04.2015 г.)
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на регионалните здравни инспекции;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията за публичните предприятия и контрол;
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за държавната финансова инспекция
- ЗАКОН за Националния архивен фонд;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Комисията за защита на потребителите към министъра на икономиката и на нейната администрация (Загл. изм. - ДВ, бр. 80 от 2009 г., бр. 14 от 2014 г., в сила от 18.02.2014 г., бр. 32 от 2015 г., в сила от 5.05.2015 г.);
- ЗАКОН за опазване на околната среда;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на отбраната;
- ЗАКОН за защита на класифицираната информация;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата";
- ПРАВИЛНИК за организацията на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и за дейността на администрацията и на експертите;
- ЗАКОН за Държавна агенция "Разузнаване";
- НАРЕДБА за критериите и стандартите за социални услуги за деца;
- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Националната здравноосигурителна каса;
- ПРАВИЛНИК за администрацията на Върховния касационен съд;
- ПРАВИЛНИК за администрацията на Върховния административен съд;
- ЗАКОН за защита на личните данни;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на здравеопазването;
- ПРАВИЛНИК за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция "Пътна инфраструктура";
- НАРЕДБА № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на образованието и науката (Загл. изм. - ДВ, бр. 62 от 2013 г., в сила от 3.07.2013 г.);
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Агенцията за социално подпомагане;
- НАРЕДБА № 7 от 21.10.2003 г. за норми за допустими емисии на летливи органични съединения, изпускани в околната среда, главно в атмосферния въздух в резултат на употребата на разтворители в определени инсталации;
- ЗАКОН за трансплантация на органи, тъкани и клетки;
- АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС;
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет;
- НАРЕДБА за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (Загл. изм. - ДВ, бр. 3 от 2006 г.);
- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 85 на МС от 17.04.2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз (Загл. изм. - ДВ, бр. 65 от 2010 г., в сила от 20.08.2010 г.)
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за Държавна агенция "Национална сигурност";
- УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Министерството на земеделието, храните и горите;
- ЗАКОН за устройството на Черноморското крайбрежие;
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за социално подпомагане;





- ПРАВИЛНИК за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи;
- ЗАКОН за ограничаване изменението на климата;
- ЗАКОН за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество;
- НАРЕДБА № I-45 от 24.03.2000 г. за регистриране, отчет, спиране от движение и пускане в движение, временно отнемане, прекратяване и възстановяване на регистрацията на моторните превозни средства и ремаркета, теглени от тях, и реда за предоставяне на данни ;
- ЗАКОН за здравето;
- ЗАКОН за авторското право и сродните му права;
- ЗАКОН за електронните съобщения;
- ЗАКОН за туризма;
- ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за филмовата индустрия;
- ЗАКОН за кредитните институции;
- НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ за регионално развитие на Република България за периода 2005 - 2015 г.;
- ЗАКОН за движението по пътищата;
- ЗАКОН за съдебната власт;
- ЗАКОН за устройство на територията;
- ЗАКОН за обществените поръчки.

## 2. Общи положения

Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, е основно човешко право, и като такова намира своята регламентация не само в ЗДОИ, но и в редица международни и наднационални актове, които са задължителни за Република България и чиито предвиждания и практика по тяхното прилагане следва да бъдат съобразявани. Наблюдава се тенденция към все по-детайлна уредба на правото на достъп до информация както на международно, така и на национално ниво. Това свидетелства за утвърждаването на правото на достъп до информация като особено важен аспект от осигуряването на обществено участие в процеса на вземането на решения, откритост и отчетност на управлението и превенция на корупцията.

Като положителен аспект на уредбата на достъпа до обществена информация може да се изтъкне, че основната част от нормативната уредба на достъпа до обществена информация на национално ниво се съдържа в Закона за достъп до обществена информация, който има почти кодифициращ характер. Няма много наредби и правилници по прилагането на ЗДОИ, което прави основната уредба на достъпа до обществена информация сравнително достъпна и обозрима като обем. Проблемите, с които се сблъсква практиката, произтичат най-вече от неясни текстове, пропуски и неудачни разрешения на ЗДОИ и практиката по неговото прилагане.

Приложното поле на ЗДОИ се ограничава от други специални закони, касаещи конкретни категории информация, каквито са ЗЗКИ, ЗЗТТ, ЗЗЛД, и др.

Част от уредбата на условията за достъп до обществена информация се съдържа във вътрешни правила и/или устройствени правилници, инструкции и пр., на съответните държавни и общински органи – задължени субекти по ЗДОИ. Самият закон в чл. 15а, ал. 2 споменава вътрешните правила, но абсолютно никъде не предвижда какво следва да бъде тяхното съдържание. Този пропуск създава предпоставки за формиране на различни практики в различните институции, а също и опасност от включване във



вътрешните правила на разпоредби, които не са в съответствие с нормативните актове от по-висока степен. Общият преглед на вътрешни правила на различни институции показва, че много от тях в голямата си част възпроизвеждат текстове от закона, което прави тяхното съществуване, ако не вредно, то поне безсмислено.

### III. Преглед на ЗДОИ като нормативен акт

#### 1. Липса на необходимост от доказване на правен интерес

В съответствие с постановките на основополагащото Решение № 7/04.06.1996 г. по к. д. № 1/1996 г. на КС, ЗДОИ урежда правото на достъп до обществена информация в полза на всеки, без да поставя изискване за необходимост да бъде доказван интерес<sup>1</sup>. В този смисъл, изискването за „възможност на гражданите да си съставят собствено мнение“, което е предвидено в общата дефиниция на обществена информация, следва се разбира като израз на желанието на законодателя да разшири максимално приложното поле на закона и посочи едно обстоятелство, което представлява „законен интерес“ по смисъла на чл. 41 от Конституцията на Република България и по този начин го отграничи от понятието „законен/правен интерес“ по смисъла на АПК<sup>2</sup>.

#### 2. Граници на правото на достъп до обществена информация

Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ ограничения на правото на достъп до обществена информация се допускат когато тя е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. Тези ограничения включват преди всичко случаите, когато обществената информация представлява класифицирана информация, търговска тайна или личните данни.

Така формулираните ограничения са формални и свързани преди всичко със законодателна преценка дали определени категории информация да бъдат определени със закон за защитена тайна. За сравнение, в други държави законът предвижда и изчерпателен списък на видовете интереси, които могат да се защитават чрез ограничаването на правото на достъп до публична информация: например в Швеция, такива са защитата на сигурността на държавата или отношенията ѝ с друга държава или международна организация; централната фискална, монетарна или валутна политика на държавата; контролните дейности на органи на публична власт; икономически интереси на публични институции или части субекти; защитата на животински или растителни видове. Ако не е предвидено в защита на някой измежду тези интереси, дори класифицирането на информацията със закон не може да бъде основание за ограничаване на правото на достъп<sup>3</sup>. Считаме, че този законодателен подход внася повече яснота и в по-голяма степен ограничава опасността от законодателен произвол при ограничаване на достъпа до обществена информация.

#### 3. Хипотези, в които достъпът до обществена информация не може да бъде ограничаван

Множество текстове на закона (чл. 13, ал. 4; чл. 17, ал. 2; чл. 31, ал. 5; чл. 31, ал. 1, т. 2; чл. 41б, ал. 3) изключват възможността за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация в случаи на надделяващ обществен интерес. Понятието

<sup>1</sup> Решение № 5506 от 3.05.2017 г. на ВАС по адм. д. № 1277/2016 г., V о.

<sup>2</sup> Решение № 6264 от 29.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 11566/2014 г., V о.

<sup>3</sup> Вж. **Johnson, P.** The Swedish Legal Framework on the Right of Access to Official Documents, in: The Right to access to public information: An International Comparative Legal Survey, Springer, 2018, p. 246.



„надделяващ обществен интерес“ е дефинирано в § 1, т. 6 ЗДОИ: такъв е налице в случаите, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3.

Използваната законодателна техника на въвеждане на общо правило (свобода на достъп до информация), изключение от общото правило (основания за отказ) и изключение от това изключение (безусловно задължение за предоставяне на достъп) неминуемо има за последица множество правни спорове, които предполагат съдебната практика прецизно да разграничава различните хипотези на закона. Много голяма част от казусите, които се пораждат в тази връзка, касаят разкриването на търговска тайна.

В хипотеза, когато търговската тайна 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 ЗДОИ, е налице надделяващ обществен интерес - § 1, т. 5, б. "е" ЗДОИ. Приема се, че за да обори презумпцията, органът трябва да докаже, че неразкривеното на информацията балансира обществения интерес от прозрачност и желанието на третата страна да опази търговската тайна, което доказване е изключително трудно и дори невъзможно<sup>4</sup>. Предпоставка за прилагане на тази презумпция е заявителят в своето заявление да се е позовал на наличие на надделяващ обществен интерес или да посочи факт, касаещ наличие на корупция или злоупотреба с власт, липса на прозрачност и отчетност<sup>5</sup>.

Когато органът, който отказва достъп до информация, твърди, че не е налице надделяващ обществен интерес, той следва да изложи конкретни съображения за това, т.е. да обоснове именно защо предоставянето на информацията в конкретния случай не би довело до разкриване на корупционни действия или злоупотреба с власт и повишаване на прозрачността и отчетността на субекта по чл. 3 от ЗДОИ<sup>6</sup>. При това, цитирането на законови текстове не удовлетворява изискването за мотивираност на отказа<sup>7</sup>.

#### 4. Оставяне на заявлението за достъп до обществена информация без разглеждане

Съгласно чл. 25, ал. 2 от ЗДОИ когато в заявлението не се съдържа описание на исканата информация, то се оставя без разглеждане. В чл. 29, ал. 1 от ЗДОИ обаче се посочва, че когато не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация. Съдебната практика отстранява това противоречие по тълкувателен път, като приема, че даването на указания по чл. 29, ал. 1 е предпоставка за оставянето на заявлението без разглеждане<sup>8</sup>. Противоречието между двата текста обаче е факт.

#### 5. Необосновано кратки срокове за произнасяне

Проблемни са и уредените в закона срокове за предоставяне на обществена информация. Срокът от 14 дни от датата на регистриране (чл. 28, ал. 1 ЗДОИ) често се оказва твърде кратък с оглед искания обем и съдържание на информацията, както и с

<sup>4</sup> Решение № 10304 от 23.07.2014 г. на ВАС по адм. д. № 15032/2013 г., VII о.

<sup>5</sup> Решение № 3085 от 18.03.2016 г. на ВАС по адм. д. № 354/2016 г., 5-членен с-в.

<sup>6</sup> Така Решение № 6154 от 11.05.2018 г. на ВАС по адм. д. № 817/2017 г., V о.

<sup>7</sup> Пак там.

<sup>8</sup> Така Решение № 6264 от 29.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 11566/2014 г., V о.: „Ако органът прецени, че заявлението не съдържа описание на исканата информация, то следва да го остави без разглеждане в съответствие с нормата на чл. 25, ал. 2 ЗДОИ, като преди това уведоми заявителя, че следва да уточни предмета на исканата обществена информация съгласно чл. 29, ал. 1 ЗДОИ. Разпоредбата на чл. 25, ал. 1 ЗДОИ не може да обоснове отказ на административния орган да представи на исканата информация.“



оглед ограничения административен капацитет на общината, като предвидената в чл. 30 от закона възможност за удължаване с не повече от 10 дни често се оказва недостатъчна. В резултат, създават се предпоставки за затрупване на администрацията с огромни количества заявления за предоставяне на достъп, чието обработване в срок е непосилно.

#### 6. Незаконосъобразност на мълчаливи откази

На следващо място, като законодателен недостатък следва да се отчете обстоятелството, че ЗДОИ не допуска произнасяне по заявление за достъп с мълчалив отказ. Това обстоятелство е довело до формиране на трайна съдебна практика, че всяко произнасяне в рамките на законоустановения срок е недопустимо и подлежащо на отмяна като незаконосъобразен мълчалив отказ<sup>9</sup>. Като се вземат предвид и кратките срокове за произнасяне, както и липсата на необходимост от доказване на правен интерес за достъп до информацията лесно е да си представим сценарии, при които недобросъвестни заявители депозират заявления с единствена цел не да получат исканата информация, а да обжалват незаконосъобразния мълчалив отказ и по този начин да генерират разноси в тежест на общината.

Следва да се изтъкне, че институтът на мълчаливия отказ е една желателна конструкция, която е необходим елемент на всяка правна система, която предвижда обща клауза за обжалваемост на административните актове, и чиято цел е да предотврати опасността продължителното бездействие на органа на публична власт да отлага за неопределено време и дори да осуети достъпа до съдебен контрол<sup>10</sup>. В случая този достъп не е ограничен, тъй като и мълчаливите откази по ЗДОИ са административни актове съгласно чл. 58 от АПК, но изискването за изрично произнасяне ги прави автоматично незаконосъобразни, без да се изследва дали по същество е било налице основание за отказ. Този законодателен подход е предвиден изключително в интерес на заявителите, но в светлината на изложеното възниква въпросът дали е уместен и дали не жертва интереса на задължените субекти по ЗДОИ в твърде голяма степен.

Действително правото на достъп до обществена информация е основно човешко право с много голямо обществено значение, но в законодателството могат да се срещнат множество примери за значими обществени отношения, в които мълчаливите откази са допустими – това не накърнява правата на гражданите и организациите по никакъв начин и е в съответствие с международните стандарти на правото на достъп до информация. В подкрепа на този извод е и фактът, че мълчаливият отказ на общо основание е приложим при отказ от предоставяне на достъп до обществена информация в други държави, например Франция<sup>11</sup>.

#### 7. Едноинстанционност на производството по обжалване на отказите

Съгласно чл. 40, ал. 3 от ЗДОИ, обн. ДВ бр. 77/2018 г. в сила от 1.01.2019 г., решението на административния съд по жалба срещу решение за предоставяне на достъп

<sup>9</sup> Вж. Решение № 6522 от 3.06.2015 г. на ВАС по адм. д. № 14397/2014 г., V о.: „Тъй като разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗДОИ императивно задължава сезирания субект да се произнесе изрично - с решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация, мълчаливият отказ по ЗДОИ се явява недопустим и подлежи на отмяна.“ Така и Решение № 7904 от 4.06.2012 г. на ВАС по адм. д. № 1767/2012 г., V о., и др.

<sup>10</sup> Така **Костов, М.** За правната същност на отказите на администрацията и за контрола върху тях. Сп. „Правна мисъл“, бр. 6, 1975 г., стр. 36.

<sup>11</sup> Вж. **Constance Chevallier-Govers.** Right of Access to Public Documents in France, in: The Right to access to public information: An International Comparative Legal Survey, Springer p. 294.



до информация или отказ за предоставяне на информация не подлежи на касационно оспорване. Това прави касационните жалби срещу такива решения недопустими<sup>12</sup>.

В светлината на изложеното относно обществената значимост на правото на достъп до информация в съвременното общество, възниква въпросът доколко това законодателно разрешение е удачно. Логиката би следвало да е обществените отношения с по-голяма важност да се подлежат на по-засилен контрол, а не обратното.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията допуска изрично законово изключване на обжалваемостта на определени категории административни актове. В своята практика Конституционният съд в миналото е имал повод да приеме, че това изключение от общото правило за обжалваемост не следва да се прилага разширително, а е допустимо само когато друга по-важна, но изрично конституционно прогласена ценност, трябва да бъде приоритетно защитена<sup>13</sup>. Така, по отношение на разрешението/отнемането/прекратяването на разрешението за достъп до класифицирана информация, КС е приел, че изключването на съдебния контрол е допустимо от съображения за защита на националната сигурност<sup>14</sup>.

Въпреки това, Конституционният съд през 2019 г. отхвърли искането за обявяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 3 ЗДОИ, както и на редица други разпоредби от специални закони, с които се въвежда едноинстанционност на обжалването на административни актове, със следните решаващи мотиви: *„Конституционният съд намира, че стандартите на правовата държава за достъп до съд и осигуряване на гражданите и организациите на правото на защита на техни права и законни интереси са гарантирани с достъпа само до една съдебна инстанция. Кои ще са производствата, за които законодателят може да предвиди едноинстанционен съдебен контрол, е въпрос на целесъобразност, като изборът следва да бъде оправдан със защита на значими процесуални ценности, като бързината на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия*<sup>15</sup>“.

Остава отворен въпросът дали въведената едноинстанционност не противоречи чл. 6 от Конвенцията. В практиката си ЕСПЧ приема, че когато достъпът до съд е ограничен от закона или на практика, съдът проверява дали ограничението засяга същността на правото и по-специално дали то преследва легитимна цел и дали е налице разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел<sup>16</sup>. „Правото на съд“ и правото на достъп могат да подлежат на ограничения, но последните не трябва да ограничават или намаляват достъпа на лицето по такъв начин или до такава степен, че да бъде засегната самата същност на правото<sup>17</sup>. Дадено ограничение няма да бъде съвместимо с чл. 6 § 1, ако не преследва законна цел и ако не съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел<sup>18</sup>.

В същия смисъл е особеното мнение на Атанас Семов и Таня Райковска към цитираното по-горе Решение № 5 от 19.04.2019 г. на КС по к. д. № 12/2018 г. В особеното мнение се излагат подробни доводи че ограничаването на кръга на делата, които

<sup>12</sup> Така Определение № 1229 от 30.01.2019 г. на ВАС по адм. д. № 382/2019 г., V о.; Определение № 611 от 18.01.2021 г. на ВАС по адм. д. № 11682/2020 г., V о.; Определение № 1230 от 30.01.2019 г. на ВАС по адм. д. № 262/2019 г., V о. и др.

<sup>13</sup> Решение № 3 от 25.09.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 11/2002 г.; Решение № 8 от 12.05.1999 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/99 г.

<sup>14</sup> Решение № 3 от 25.09.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 11/2002 г.

<sup>15</sup> Решение № 5 от 19.04.2019 г. на КС по к. д. № 12/2018 г.

<sup>16</sup> *Ashingdane v. the United Kingdom*, § 57

<sup>17</sup> *Philis v. Greece* (no. 1), § 59; *De Geouffre de la Pradelle v. France*, § 28; *Stanev v. Bulgaria* [GC], § 229; *Baka v. Hungary* [GC], § 120; *Nait-Liman v. Switzerland* [GC], § 113

<sup>18</sup> *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania* [GC], § 89; *Nait-Liman v. Switzerland* [GC], § 115



достигат до ВАС по конкретни правни спорове, предполага аргументиране от законодателя на легитимна, значима конституционна цел, каквито съображенията за бързина/процесуална икономия и пр. не са. В това особено мнение се отбелязва, че тенденцията към ограничаване на касационното обжалване по административни дела е опасна, тъй като води до постепенно превръщане на изключението от общия принцип за двуинстанционност в правило.

Нещо повече – в мотивите към самото Решение № 5 от 19.04.2019 г. на КС по к. д. № 12/2018 г. като основен довод за липса на противоконституционност на едноинстанционността се изтъква, че възможността за обжалване по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган (глава шеста на АПК) представлява важна гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите, засегнати от административен акт. Конкретно в случая на актовете за предоставяне на достъп до обществена информация, респ. за отказ от предоставяне на такъв обаче, **по-горестоящ административен орган няма**. Съгласно изричния текст на чл. 40, ал. 3 ЗДОИ, възможността за обжалване е една-единствена, и тя е пред административен съд.

В светлината на изложеното, може да се направи заключение, че е възможно едноинстанционността на обжалването на отказите за предоставяне на достъп до обществена информация да противоречи чл. 6 от ЕКПЧОС. За разлика от случая с актовете по разрешение/отнемане/прекратяване на разрешението за достъп до класифицирана информация, в настоящия случай трудно би могла да бъде съзряна и обоснована ценност от по-висш порядък, която да оправдае тази форма на ограничаване на съдебния контрол.

Не на последно място следва да се изтъкне, че липсата на възможност спореве по ЗДОИ да бъдат отнасяни до ВАС като касационна инстанция, създава опасност от формиране на противоречива съдебна практика в отделните административни съдилища в страната. Касационната инстанция е призвана да уеднаквява съдебната практика, което безспорно се осъществява не само чрез тълкувателни решения, но и чрез решения по конкретни казуси.

В сравнителен план се срещат и други юрисдикции, които предвиждат ограничена обжалваемост на отказите от предоставяне на обществена информация на една-единствена инстанция. Такъв е случаят с Франция, където отказите подлежат на обжалване пред административен съд, чието решение е окончателно. За разлика от положението у нас обаче, във Франция съществува и допълнителен механизъм за контрол – това са становищата на Комисията за достъп до административни документи (CADA). При наличие на отказ, преминаването през процедура пред комисията, която завършва със становище на комисията, е задължително и представлява условие за допустимост на жалбата до съда. Становищата на CADA нямат обвързващ характер<sup>19</sup>, но на практика са източник на авторитет и ценни насоки при разрешаването на спорове във връзка с отказите.

Като добър пример следва да се посочи италианското законодателство, което предвижда както възможност за обжалване по съдебен ред на две инстанции на решението за отказ от предоставяне на достъп, така и алтернативна възможност за обжалване пред местно компетентния омбудсман<sup>20</sup>, каквато възможност не е уредена в Република България.

<sup>19</sup> Constance Chevallier-Govers. Op. cit., p. 300.

<sup>20</sup> Така Diana-Urania Galetta. Access to Administrative Documents and to Public Sector Information in Italy, in: The Right to access to public information: An International Comparative Legal Survey, Springer p. 352.



## 8. Правен интерес от обжалване

Законът мълчи по въпроса кой има правен интерес от обжалване на решението за предоставяне на обществена информация, респ. за отказ от предоставяне на такава. По отношение на решенията за отказ, този въпрос не се поставя, тъй като е ясно, че лицето с правен интерес да депозира жалба, е заявителят, комуто е отказан достъп.

Отворен е въпросът дали трети лица биха могли да имат правен интерес от обжалването на решението за предоставяне на достъп. Безспорно трети лица са засегнати в хипотезите, в които законът постановява, че следва да се изиска тяхното съгласие за предоставяне на информацията, например защото същата представлява техни лични данни или търговска тайна. Имат ли право тези трети лица да депозират жалба срещу решението за предоставяне на достъп с твърдение, че органът неправомерно не е изискал тяхното съгласие? Изрично тази възможност е уредена в законодателството на Германия<sup>21</sup>.

У нас липсва съдебна практика по въпроса. На общо основание, правен интерес от обжалване има всяко трето лице, чиито права и законни интереси са засегнати от административния акт. От друга страна, чл. 34, ал. 3 от ЗДОИ предвижда, че решението за предоставяне на достъп се връчва само на заявителя, но не и на въпросните категории трети лица. Това е индиция, че законодателят не е взел предвид техния интерес от обжалване.

## 9. Липса на компетентен централен орган в областта на достъпа до обществена информация

ЗДОИ не предвижда създаването на централен орган, който да разполага с правомощия за контрол по прилагането на закона. В областта на информационното право, такива органи са Държавната комисия за класифицираната информация, Комисията за защита на личните данни и Комисия за регулиране на съобщенията. Вместо това, по отношение на достъпа до обществена информация е възприет децентрализиран подход, при който всеки орган на публичната власт/община организира технически спазването на закона и упражнява контрол за това.

За сравнение, във Франция функционира нарочна Комисия за достъпа до административни документи (*Commission d'accès aux documents administratifs - CADA*), която разполага с правомощия да налага глоби при неспазване на закона, както и да дава становища в случаи на спорове във връзка с достъпа до обществена информация<sup>22</sup>. Сходно е положението в Германия, където с компетентност в областта на достъпа до информация разполага Федералният комисар по защита на данните и свободата на информацията, който, по сходен начин, може да бъде сезиран от всекиго в случай на твърдян неправомерен отказ от достъп до обществена информация, и разполага с компетентност да дава становища<sup>23</sup>.

## 10. Злоупотреба с право на достъп до обществена информация

Като пропуск на уредбата на ЗДОИ следва да се квалифицира обстоятелството, че в закона липсва изрично предвидена възможност за отказ от разглеждане на заявлението в случаи на злоупотреба с права от страна на заявителя.

<sup>21</sup> Така **Arno Scherzberg, Svenja Solka**. Access to Information in German Law in Comparison to Brazilian Law № 12.527/2011, in: The Right to access to public information: An International Comparative Legal Survey, Springer, 2018, p. 336.

<sup>22</sup> **Constance Chevallier-Govers**. Op. cit., p. 304 – 305.

<sup>23</sup> **Arno Scherzberg, Svenja Solka**. Op. cit., p. 335.



Френският закон предвижда изрично, че администрацията няма задължение да отговаря на заявления, с които се извършва злоупотреба, по-конкретно като се вземат предвид техният брой, тяхната репетитивна или системна природа. В тази връзка са изведени следните критерии, които представляват индиции за злоупотребителност на искането: броят на заявленията и обемът на исканите документи; репетитивната природа и използването на системни заявления, включително и по един и същи въпрос; физическата невъзможност на органа да обработва заявления; възможността заявителя вече да е имал достъп до искания документ; съществуването на ситуация на напрежение или множество съдебни дела между заявителя и органа; отказът на заявителя да заплати разноски за предишни искания за предоставяне на информация<sup>24</sup>.

Сравнителноправно, друг пример за механизъм за преодоляване на злоупотребата с право на заявление за обществена информация е законодателството на Китай, което поставя правото на достъп до информация в зависимост от изискване информацията да е необходима за нуждите на бизнеса, ежедневието, провеждано проучване или други специални нужди на заявителя. Това законодателно разрешение обаче не отговаря на най-добрите международни практики, съгласно които правото на достъп до обществена информация не следва да бъде поставяно в зависимост от доказване на правен интерес под каквато и да е форма<sup>25</sup>.

В Япония, практиката е възприела виждането, че със заявлението се извършва злоупотреба с право в случаите, в които заявлението е направено с намерение да възпрепятства бизнес<sup>26</sup>.

При наличието на обща забрана за злоупотреба с право, критерии като горните могат да бъдат отчитани фактически от съдилищата при решаване на конкретни правни спорове. Въпреки това, в съдебната практика не се откриват много решения, в които да се поставя въпросът за злоупотребата с право на достъп до обществена информация. За съжаление понастоящем липсва разгърната съдебна практика, която да изведе ясни общи критерии относно това дали и при какви условия заявлението следва да бъде отхвърлено поради злоупотреба с право. ВАС е имал повод инцидентно да спомене, че такава би била ситуацията, в която едно и също искане се отправя многократно от едно и също лице, но не и когато едни и същи лица отправят различни искания<sup>27</sup>.

#### IV. Анализ на съдебната практика по ЗДОИ

##### 1. Основни проблеми в правоприлагането по ЗДОИ

Съществен проблем, констатиран в практиката на съдилищата от обнародване на ЗДОИ, остава произнасянето на субектите по чл. 3 от закона, когато са сезирани със заявление за достъп - с мълчалив отказ, въпреки непротиворечивата константна

<sup>24</sup> Constance Chevallier-Govers. Op. cit., p. 297-298.

<sup>25</sup> В този смисъл Weibing Xiao. Legal Situation of China in the Area of Access to Information, in: The Right to access to public information: An International Comparative Legal Survey, Springer, 2018, p. 503.

<sup>26</sup> Narufumi Kadomatsu, Joel Rheuben. Japanese Information Disclosure Law, in: The Right to access to public information: An International Comparative Legal Survey, Springer, 2018, p. 459.

<sup>27</sup> Така **Определение № 14371 от 7.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 13643/2011 г., V о.:** „Обстоятелството, че едни и същи лица отправят различни искания за достъп до обществена информация, не може да бъде квалифицирано като злоупотреба с право, доколкото в ЗДОИ няма въведени ограничения относно това колко пъти едно лице може да отправя искания за достъп до обществена информация. За подобна хипотеза би могло да се мисли ако едно и също искане са отправя многократно от едно и също лице, но в случая не са налице данни за такава насока.“





практика на съдилищата, сочеща на неговата недопустимост. При проверка на допустимостта и редовността на жалбите, подадени по съдебен ред, съдът на първо място преценява дали подаденото пред органа заявление ангажира неговото задължение за произнасяне с изричен акт. Ако тази констатация е извършена, следващата проверка, която се дължи по съдебен ред, е дали субектът по чл. 3 се е произнесъл с изричен акт. В случаите, когато това не е сторено, а е трябвало, е ясно какъв резултат ще бъде постановен. По тези дела жалбоподателите в повечето случаи формират разноски /заплатени държавни такси, заплатено възнаграждение за процесуален представител и др./, които им се присъждат с крайния съдебен акт, а се заплащат от бюджетите на субектите по чл. 3 ЗДОИ. Практиката органите да бездействат и в указания срок да не се произнасят с изричен акт по подаденото заявление за достъп до обществена информация следва да бъде преустановена, чрез извършване на съответната реорганизация или създаване тепърва на организация в структурите с цел – недопускане, чрез произнасяне с мълчалив отказ. В противен случай като последица се стига до заплащане на разноски от държавния или общински бюджет, които от своя страна се формират в една част от държавни или местни данъци и такси, заплащани от обществото. Последното от друга страна не разполага с инструмент за директен и своевременен контрол по отношение на целесъобразността на разходите на съответния орган. Основните усилия на всички субекти по чл. 3 от ЗДОИ, задължени да се произнасят по заявления за достъп по ЗДОИ, следва да са насочени към създаване на организация при тях, която обезпечавя произнасянето им в законоустановените срокове с изричен акт.

## 2. Практика на Върховен административен съд

В практиката Върховен административен съд има множество съдебни актове, в мотивите на които подробно е разяснено какво е виждането на ВАС относно въпроси, по които законодателят не е достатъчно ясен или мълчи. Познаването на основните положения в практиката на ВАС е от изключителна важност за прилагания административен орган по ЗДОИ, защото по този начин може да направи извод как би се развил конкретният казус в зависимост от неговите действия, т.е. би имал предвидимост. Дори и общата практика на ВАС по отделни казуси да не е задължителна за долустоящите административни съдилища, каквито са тълкувателните решения и тълкувателни постановления, тя бива следвана от административните съдилища в Република България.

### 2.1. Понятието "обществена информация" и липса на такава по ЗДОИ в практиката на ВАС

В практиката на ВАС е изяснено, че една информация е обществена, когато са налице две визирани в правната норма кумулативни изисквания - **да е свързана с обществения живот в страната и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти**<sup>28</sup>. Не е налице легално определение на понятието обществен живот, но то е с достатъчно ясно съдържание, което е изяснено в практиката на ВАС – живота на обществото като група хора<sup>29</sup>. Следователно исканата информация за да се квалифицира като обществена е необходимо да е **свързана с обществения живот в страната** и предоставянето ѝ би

<sup>28</sup> Решение № 7946 от 28.05.2019 г. по адм. д. № 7901 / 2018 на Върховния административен съд, Решение № 7253 от 15.05.2019 г. по адм. д. № 7603 / 2018 на Върховния административен съд и др.

<sup>29</sup> Решение № 3032 от 28.02.2019 г. по адм. д. № 6985 / 2018 на Върховния административен съд.



дало възможност на молителят по ЗДОИ да си състави собствено мнение по интересуващите го въпроси, свързани с дейността на орган.

В практиката на ВАС<sup>30</sup> е посочено като пример, че информацията е свързана с обществения живот в страната когато се касае за разходване на значителни обществени средства, както е общественозначима и целта за тяхното разходване – съевременно и качествено извършване на ремонт на публична сграда, в която български институции извършват дейности.

**В Решение № 9399 от 19.06.2019 г. по адм. д. № 5577/2018 на Върховния административен съд**, по което касатор е община Варна, е изяснено от състава, че данни за длъжността и двете имена на лицата, подписали документи при тяхното издаване съгласно Вътрешните правила за организация на деловодната дейност в община Варна, е обществена, поради което е оставено в сила решението на Административен съд – Варна, с което е отменен изричният отказ за предоставяне на обществена информация<sup>31</sup>.

Друг пример, който може да бъде открит в практиката на ВАС<sup>32</sup> по този въпрос, е че всички заповеди, издадени от кмета на съответната община, са официална обществена информация и попадат в обхвата на ЗДОИ.

В практиката на ВАС е изяснено, че обществена информация представлява и размерът на основните<sup>33</sup> и допълнителни възнаграждения<sup>34</sup> на лицата, които са ангажирани в публичния сектор, доколкото е свързано с оценката на труда и отговорностите по изпълнение на публичните функции на получаващите го лица, съответно и дава възможност на гражданите да си съставят мнение относно дейността на задължените субекти<sup>35</sup>. С оглед спецификите за получаване на достъп до информация относно основно възнаграждение не е налице необходимост да се иска съгласие от лицето, за което се отнася искането за достъп до информация относно основното месечно възнаграждение<sup>36</sup>. ВАС е категоричен, че информацията относно възнагражденията на конкретен служител, не представлява лични данни по смисъла на ЗЗЛД<sup>37</sup>.

Дали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ, ако са налице останалите предвидени в закона предпоставки за нейното предоставяне<sup>38</sup>.

Информацията, касаеща сделки с общинско имущество, е обществена такава<sup>39</sup>.

<sup>30</sup> Решение № 3032 от 28.02.2019 г. по адм. д. № 6985 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>31</sup> В тази насока Вж. и Решение № 13104 от 04.10.2019 г. по адм. д. № 1588 / 2018 на Върховния административен съд: „Информацията за длъжността и личното и фамилно име на лицата, издатели на публични актове, издадени в кръга на служебните им задължения и възложена компетентност, датата на издаване на акта, които най-често са и сред изискуемите реквизити на актовете, като част от съдържанието им, несъмнено има характер на обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1, от ЗДОИ, по вида си официална обществена информация, съгласно чл. 10 от ЗДОИ. Изводът, че тази информация не е обществена, съответно не е дължима е изграден в противоречие с нормите на ЗДОИ и е материално незаконосъобразен, съответно решението подлежи на отмяна в оспорената част като неправилно“.

<sup>32</sup> Решение № 9100 от 14.06.2019 г. по адм. д. № 4348 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>33</sup> Решение № 13523 от 06.11.2018 г. по адм. д. № 5707 / 2017 на Върховния административен съд, Решение № 1518 от 05.02.2019 г. по адм. д. № 7466 / 2017 на Върховния административен съд.

<sup>34</sup> Решение № 3033 от 04.03.2014 г. по адм. д. № 11847 / 2013 на Върховния административен съд

<sup>35</sup> Решение № 3033 от 04.03.2014 г. по адм. д. № 11847 / 2013 на Върховния административен съд.

<sup>36</sup> Решение № 13523 от 06.11.2018 г. по адм. д. № 5707 / 2017 на Върховния административен съд.

<sup>37</sup> Решение № 1051 от 29.01.2015 г. по адм. д. № 1270 / 2014 на Върховния административен съд, Решение № 3872 от 19.03.2014 г. по адм. д. № 6575 / 2013 на Върховния административен съд

<sup>38</sup> Решение № 6874 от 22.05.2014 г. по адм. д. № 886 / 2014 на Върховния административен съд.

<sup>39</sup> Решение № 2976 от 18.03.2015 г. по адм. д. № 8493 / 2014 на Върховния административен съд.



В практиката на ВАС е изяснено, че по реда на ЗДОИ може да се предоставя единствено информация, която отговаря на изискванията на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ и е налична при органа към момента на сезирането с конкретно заявление, т. е. създадена е и се съхранява в съответната структура, част от която е административният орган<sup>40</sup>. В тази насока изключително точно в **Решение № 13523 от 06.11.2018 г. по адм. д. № 5707 / 2017 на Върховния административен съд** се посочва следното: „Ако исканата информация не е налична в искания вид, а следва да бъде предмет на допълнително издирване, систематизиране и обобщаване, за да бъде изготвена, то налице е излизане извън целта на закона. За да се предостави достъп до обществена информация същата следва да е налична“. В тази насока в **Решение № 13523 от 06.11.2018 г. по адм. д. № 5707 / 2017 на Върховния административен съд** се приема, че „Задълженият субект по ЗДОИ не може да бъде задължаван да систематизира и обработва допълнително наличната при него информация само и единствено за целите на ЗДОИ“.

**В практиката на ВАС са посочени редица случаи, в които изисканата информация не е обществена, когато не са налице предпоставките, посочени по-горе, например:**

- Личните данни са изключени от приложението на ЗДОИ с разпоредбата на чл. 2, ал. 5 ЗДОИ. Същите не представляват обществена информация, тъй като не дават възможност на гражданите да си съставят мнение относно дейността на задължения субект по ЗДОИ<sup>41</sup>;
- Кои адвокати са извършвали инцидентно или абонаментно обслужване на училище, както и процесуално представителство по заведени от и срещу училището дела, както и какъв е размера на всеки един заплатен от училището хонорар на адвокат за посочения период. Според ВАС това не е информация относно дейността на директора на училището, а информация за процесуалното му поведение като страна в съдебно производство с ползване на професионалната защита от адвокати, конкретни имена и получени от тях хонорари<sup>42</sup>;
- Предоставянето на данни относно съответния ВУЗ, който е завършил всеки един от служителите, средният успех от дипломата му по време на следването, колко години е следвал, както и броя на дисциплинарните наказания и поощрения на тези служители за периода на работа в системата на органа не може да формира мнение за дейността на задължения субект и не е обществена информация<sup>43</sup>;
- Информация за социалноосигурителен статус на служителите, която обхваща: осигурителен доход, върху който са правени осигурителните вноски, вида осигурителни вноски и декларирана професия, длъжност, упражнявана от същите лица, както и тяхната месторабота, не е свързана с обществения живот и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти, а представляват лични данни, защитени от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), а не обществена информация<sup>44</sup>;
- Информация относно получени обезщетения по болест и ползван годишен отпуск имат връзка със здравословното състояние на служителя и личното му време, поради което също представлява лични данни, а не обществена информация<sup>45</sup>;

<sup>40</sup> Решение № 11098 от 17.07.2019 г. по адм. д. № 2331 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>41</sup> Решение № 6790 от 08.05.2019 г. по адм. д. № 9069 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>42</sup> Решение № 9576 от 20.06.2019 г. по адм. д. № 1148 / 2019 на Върховния административен съд.

<sup>43</sup> Решение № 9102 от 14.06.2019 г. по адм. д. № 5657 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>44</sup> Решение № 9534 от 20.06.2019 г. по адм. д. № 5022 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>45</sup> Решение № 3872 от 19.03.2014 г. по адм. д. № 6575 / 2013 на Върховния административен съд.



- Данни относно психическото и физическо състояние на трето лице също не попадат в обхвата на достъпа до обществена информация<sup>46</sup>;
- Искане на лично мнение по въпрос, да се отговори на въпроси, например защо има разлика в квадратурата на историческото ядро на Морската градина във Варна в стария акт и новите два акта<sup>47</sup>.

## **2.2. Изключения от правилото за неограничен достъп до обществена информация според практиката на ВАС (чл. 8 ЗДОИ)**

В практиката си ВАС е установено, че всеки гражданин има право на достъп до обществена информация, освен ако в друг закон не е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространение на такава информация; ако тази информация е класифицирана, представляваща държавна или друга защитена тайна със закон; или ако търсената информация е търговска тайна. Според ВАС ограничаването на правото на достъп до обществена информация е допустимо само с цел охраната на други, също конституционно защитими права. Основанията за отказ за предоставяне на исканата информация по ЗДОИ за изброени изчерпателно и не подлежат на разширително тълкуване.

### **Конкретни хипотези според практиката на ВАС:**

- Съсобственик на сградата, за която се отнасят поисканите от него документи (одобрен инвестиционен проект, документация части АС, ЕЛ, ВиК, ОВ и технология, разрешение за строеж и др.) разполага с възможност да се снабди с тях като заинтересовано лице по смисъла на Закона за устройство на територията (ЗУТ), а не по ЗДОИ, съобразно чл. 8 ЗДОИ<sup>48</sup>;
- Достъпът до всички преписки по жалби и сигнали на дадено лице е гарантиран по силата на процесуалните закони съгласно чл. 5, ал. 2 от Закона за съдебната власт, като наличието на друг ред за предоставяне на информация пречатства приложимостта на ЗДОИ<sup>49</sup>;
- Когато исканата информация касае ПУП, т.е. съставлява информация във връзка с административното обслужване на граждани и ЮЛ, съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 1, т. 1 ЗДОИ е изключена от приложното му поле<sup>50</sup>;
- Когато обществената информация е класифицирана информация, тъй като представлява държавна или друга защитена тайна, правото на достъп до нея може да бъде ограничено<sup>51</sup>;
- Предоставянето на скица за имот е административна услуга, за която се дължи държавна такса на общинската администрация, поради което и предвид чл. 8, т.1 от ЗДОИ е изключено от приложното поле на закона<sup>52</sup>.

## **2.3. Задължените да предоставят информация лица по ЗДОИ в практиката на ВАС относно органите на местна власт**

<sup>46</sup> Решение № 362 от 13.01.2016 г. по адм. д. № 152 / 2015 на Върховния административен съд.

<sup>47</sup> Решение № 2526 от 21.02.2013 г. по адм. д. № 14594 / 2012 на Върховния административен съд, Решение № 6494 от 14.05.2013 г. по адм. д. № 9277 / 2012 на Върховния административен съд.

<sup>48</sup> Решение № 2507 от 20.02.2019 г. по адм. д. № 10507 / 2017 на Върховния административен съд.

<sup>49</sup> Решение № 5730 от 02.05.2018 г. по адм. д. № 11559 / 2016 на Върховния административен съд.

<sup>50</sup> Решение № 704 от 16.01.2013 г. по адм. д. № 9351/2012 на Върховния административен съд.

<sup>51</sup> Решение №9186 от 01.07.2010 г. на ВАС по адм. д. № 2821 / 2010 г.

<sup>52</sup> Решение № 9237 от 18.06.2019 г. по адм. д. № 9369 / 2018 на Върховния административен съд.



В практиката на ВАС е изяснено, че съответният кмет представлява задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, който е орган на изпълнителната власт в общината<sup>53</sup>. Когато правомощията за разглеждане на постъпилите заявления по ЗДОИ и вземане на решения за предоставяне или отказ за предоставяне на достъп до исканата обществена информация, са делегирани на служител от администрацията, например на секретаря на основание заповед на кмета на община в качеството му на представител на задължения субект по ЗДОИ – община, служителят, на когото са делегирани правомощия, издава съответния административен акт<sup>54</sup>. Главният архитект на определена община има качеството на задължен по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ правен субект<sup>55</sup>. Председателят на Общински съвет е компетентен орган по ЗДОИ<sup>56</sup>. В практиката на ВАС се възприема тезата, че отделните дирекции в рамките на самата администрация, не представляват органи по ЗДОИ<sup>57</sup>.

#### 2.4. Достъп до официална обществена информация в практиката на ВАС

В разпоредбата на чл. 10 от ЗДОИ е посочено, че официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия. Според ВАС правните актове на държавните органи, в които по дефиниция следва да се приеме, че се съдържа официална информация, са нормативни, общи и индивидуални. За първите от тях достъпът е осигурен чрез обнародването им в Държавен вестник. За останалите достъпът се осъществява по реда на ЗДОИ освен ако изрично не е предвиден друг начин<sup>58</sup>.

#### 2.5. Достъп до официална служебна информация в практиката на ВАС

В практиката на ВАС е възприето, че служебната информация според ЗДОИ е тази, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации<sup>59</sup>. Достъпът до служебна обществена информация е свободен, с изключение на случаите, изрично уредени с разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, предвиждаща възможност за ограничаване на достъпа до такава информация, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение, а също и когато съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи и предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях<sup>60</sup>. Само тогава, когато има краен акт, от който гражданите могат да се информират може да се приеме, че информацията по неговата подготовка е без самостоятелно значение<sup>61</sup>. В случаите, в които се постановява

<sup>53</sup> Решение № 9294 от 18.06.2019 г. по адм. д. № 1018 / 2019 на Върховния административен съд, Решение № 8820 от 19.06.2012 г. по адм. д. № 9707 / 2011 на Върховния административен съд.

<sup>54</sup> Решение № 9808 от 26.06.2019 г. по адм. д. № 9760 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>55</sup> Решение № 9539 от 20.06.2019 г. по адм. д. № 5030 / 2018 на Върховния административен съд

<sup>56</sup> Вж. Решение № 8448 от 05.06.2019 г. по адм. д. № 941 / 2018 на Върховния административен съд: „Председателят на Общински съвет Варна е компетентен орган по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ да вземе решение за предоставяне, респективно да откаже предоставяне на достъп до поисканата обществена информация относно кой, с какви мотиви и с какъв акт е взел решение да се обжалва решение на Административен съд - Варна пред ВАС относно референдума за Морската градина“. Така и Решение №433 от 11.01.2011 г. на ВАС по адм. д. № 10310 / 2010 г.

<sup>57</sup> Решение №5521 от 20.04.2011 г. на ВАС по адм. д. № 8952 / 2010 г.: „Дирекция „Архитектура и градоустройство“ е част от административната структура на общината, но не и задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 1 и 2 от ЗДОИ“.

<sup>58</sup> Решение № 4776 от 05.04.2013 г. по адм. д. № 881 / 2012 на Върховния административен съд.

<sup>59</sup> Решение №1382 от 28.01.2011 г. на ВАС по адм. д. № 5938 / 2010 г.

<sup>60</sup> Решение №6043 от 02.05.2011 г. по адм. д. № 1658 / 2011 г. на Върховния административен съд

<sup>61</sup> Решение № 9088 от 14.06.2019 г. по адм. д. № 14682 / 2017 на Върховния административен съд.



отказ за достъп до служебна информация, последният трябва да бъде обоснован и мотивиран<sup>62</sup>. В практиката могат да бъдат посочени редица примери, в които информацията се квалифицира като служебна от ВАС - информацията относно изграждането на уличен паркинг<sup>63</sup>, експертните оценки на общински имоти извършени от независими оценители<sup>64</sup>, документацията относно процедура по конкурс за назначаване на служител<sup>65</sup> и др.

## **2.6. Относно искането за предоставяне на достъп до обществена информация в практиката на ВАС**

Трайна е практиката на ВАС в насока, че за подаване на искане за достъп до обществена информация не е необходимо наличието на личен, пряк и непосредствен правен интерес, а е достатъчно заявителят да желае да придобие впечатление от работата на задължения субект чрез получаване на достъп до информацията по чл. 2 от ЗДОИ<sup>66</sup>. Ирелевантно е обстоятелството, че заявителят е описал търсената информация под формата на въпроси, когато от съдържанието на заявлението става ясно какво се иска<sup>67</sup>.

Ирелевантно е и обстоятелството, че заявителят е описал търсената информация под формата на въпроси, когато от съдържанието на заявлението става ясно какво се иска. Заявителят дължи описание на обществената информация, а не точна индивидуализация на търсените в документи<sup>68</sup>.

Органът, след като е констатирал, че заявлението не отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1, т. 2 ЗДОИ, следва да укаже на заявителя по реда на чл. 29 ЗДОИ да конкретизира искането си, като опише конкретната желана от него информация<sup>69</sup>. Ако едно заявление е оставено без движение, едва при неизпълнение на дадените указания по реда на чл. 29, ал. 1 ЗДОИ задълженият субект разполага с възможността да остави без разглеждане заявлението, с което е сезиран<sup>70</sup>. При неизпълнение на дадено указание в ЗДОИ не е предвидена възможност за повторно даване на указание за отстраняване на нередовност на заявлението, а органът следва да приложи разпоредбата на чл. 29, ал. 2 ЗДОИ<sup>71</sup>.

## **2.7. Относно задължението за произнасяне по заявление по ЗДОИ в практиката на ВАС**

В практиката на ВАС се изтъква, че след като е сезиран със заявление за достъп до обществена информация, органът дължи произнасяне, вкл. с такова, че по негова преценка информацията не е обществена. Когато задълженият субект прецени, че търсената информация не е обществена или не може да бъде получена на основание ЗДОИ, за него съществува задължение да издаде решение, с което да се произнесе, респ. да формира собствена воля по отношение на информацията при произнасянето си по същество<sup>72</sup>. Съгласно ВАС от анализа на нормите на чл. 28, ал. 1, чл. 37 до чл. 39 от

<sup>62</sup> Решение № 2864 от 28.02.2013 г. по адм. д. № 5750/2012 на Върховния административен съд, Решение № 6660 от 12.05.2011 г. на ВАС по адм. д. № 1145 / 2011 г.

<sup>63</sup> Решение № 2365 от 19.02.2019 г. по адм. д. № 10382 / 2017 на Върховния административен съд.

<sup>64</sup> Решение № 9033 от 24.07.2015 г. по адм. д. № 481 / 2015 на Върховния административен съд.

<sup>65</sup> Решение № 6962 от 22.05.2013 г. по адм. д. № 11045/2012 на Върховния административен съд.

<sup>66</sup> Решение № 8489 от 22.06.2018 г. по адм. д. № 7975 / 2017 на Върховния административен съд и Решение № 3390 от 21.03.2017 г. по адм. д. № 4602 / 2016 на Върховния административен съд.

<sup>67</sup> Решение № 9218 от 18.06.2019 г. по адм. д. № 969 / 2019 на Върховния административен съд.

<sup>68</sup> Решение № 9218 от 18.06.2019 г. по адм. д. № 969 / 2019 на Върховния административен съд.

<sup>69</sup> Решение № 356 от 10.01.2013 г. по адм. д. № 2380 / 2012 на Върховния административен съд.

<sup>70</sup> Решение № 8675 от 26.06.2018 г. по адм. д. № 13614 / 2016 на Върховния административен съд.

<sup>71</sup> Решение № 356 от 10.01.2013 г. по адм. д. № 2380 / 2012 на Върховния административен съд.

<sup>72</sup> Решение № 1688 от 03.02.2020 г. по адм. д. № 11802 / 2017 на Върховния административен съд.



ЗДОИ следва, че единствената призната от закона възможност за процедиране на отправеното до административния орган искане за достъп до обществена информация е да постанови изричен акт - решение за предоставяне или отказ от предоставяне на исканата обществена информация<sup>73</sup>. Съществува законов императив за писмено произнасяне по заявлението, включително и при отказ. Непроизнасянето по заявлението, представляващо оспореният пред съда мълчалив отказ, е в нарушение на ЗДОИ и подлежи на отмяна<sup>74</sup>.

## **2.8. Относно мотивирането на изричните откази за предоставяне на обществена информация**

Съгласно разпоредбата на чл. 38 от ЗДОИ отказът за предоставяне на информация следва да бъде постановен с решение, което да съдържа фактическите и правни основания за това. Чл. 38 от ЗДОИ императивно определя изискуемото съдържание на решението за отказ. Според правилото на чл. 38 от ЗДОИ задълженият субект е длъжен изрично да се произнесе в законоустановения срок по подаденото пред него заявление за достъп до обществена информация, с акт, в който, при хипотезата на отказ, мотивирано да посочи кои са фактическите и правни основания, поради които не е възможно предоставяне на достъп до търсената информация<sup>75</sup>. Това правило е приложимо и в случаите, когато задълженият субект прецени, че търсената информация не може да бъде получена на основание ЗДОИ<sup>76</sup>. Съгласно практиката на ВАС дори при постановяване на изричен отказ, последният представлява конкретно формирана от административния орган воля, която обаче следва да е изразена по предвидения в закона ред<sup>77</sup>. При постановяване на изрични откази, които по същината си представляват административни актове, които могат да бъдат обжалвани по съответния ред, правните доводи и фактическите твърдения не трябва да са лаконични, неясни и недостатъчни за да стане ясна волята на административния орган, защото това би довело до незаконосъобразност на обжалвания акт на основание чл. 145, т. 2 АПК. Когато се отказва информация е нужно да са изложени ясно основанията за ограничаване на достъпа ѝ.

В практиката на ВАС се приема, че при постановяване на отказ за достъп до обществена информация, относима към трето лице, което не е дало съгласие да бъде предоставена, задълженият субект е длъжен да изложи мотиви какви са конкретно интересите на третото лице и по какви причини те налагат да бъдат зачетени пред обществения интерес по смисъла на § 1, т. 6 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ.

## **2.9. Относно мълчаливите откази по ЗДОИ**

Едни от основните проблеми в правоприлагането по ЗДОИ е обжалването на мълчаливи откази. Тук е мястото да се отбележи, че константната съдебна практика по ЗДОИ не допуска произнасяне с мълчалив отказ. Още при редакцията на закона преди извършване на реформата в административното правораздаване, когато като първа инстанция на делата, образувани по обжалване отказите по ЗДОИ, се е произнасял съответният окръжен съд, практиката на ВАС на РБ е била категорична. Пример в тази насока е **Решение № 11218/10.12.2002 г. на ВАС по адм. д. № 6471/2002г., V о.**, в което

<sup>73</sup> Решение № 15016 от 06.11.2019 г. по адм. д. № 3467 / 2018 на Върховния административен съд, Решение № 3956 от 19.03.2019 г. по адм. д. № 5233 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>74</sup> Решение № 9569 от 20.06.2019 г. по адм. д. № 7619 / 2018 на Върховния административен съд.

<sup>75</sup> Решение № 13104 от 04.10.2019 г. по адм. д. № 1588 / 2018 на Върховния административен съд; Решение № 2932 от 01.03.2013 г. по адм. д. № 11256/2011 на Върховния административен съд

<sup>76</sup> Решение № 5685 от 02.05.2018 г. по адм. д. № 2532 / 2017 на Върховния административен съд.

<sup>77</sup> Решение № 5685 от 02.05.2018 г. по адм. д. № 2532 / 2017 на Върховния административен съд.



изрично е отбелязано следното: „Обжалваният по делото административен акт е нищожен поради допуснато от административния орган тежко нарушение на формата за неговото издаване. Не е била спазена предвидената от закона съществена форма на произнасяне по заявлението за достъп до обществена информация. Както гласи чл. 28, ал. 2 ЗДОИ в срока по ал. 1 органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение. При тълкуване на текста следва да се приема, че специалният закон изисква изрично произнасяне от страна на административния орган, който е задължен да се издаде изготвен в писмена форма административен акт. Непроизнасянето в рамките на установения 14-дневен срок по чл. 28, ал. 1 ЗДОИ представлява мълчалив отказ, какъвто не се допуска. Изведеният при граматически и логически анализ на нормата резултат относно формата на произнасяне се подкрепя и при нейното тълкуване с оглед целта на закона, който създава гаранции за осъществяване на предвиденото в конституцията право на гражданите на информация. Поради значимостта на регулираните обществени отношения особеността на закон е предвидил отклонение от материята, свързана с мълчаливия отказ като възможна форма на издаване на административния акт“.

Без значение от измененията, настъпили в ЗДОИ, практиката на съдилищата в този смисъл не е променена през годините. Така в **Решение № 11776 от 12.10.2010 г. на ВАС по адм. д. № 128/2010 г., V о.** е възприет следния извод: „Мълчаливият отказ представлява бездействие на администрацията в случаите, когато административният орган има задължение да се произнесе по направено пред него искане. Този отказ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК и е напълно приравнен към изричния такъв, тъй като не е само липса на волеизявление от страна на компетентния орган, а отказ да се издаде акт с посоченото от молителя съдържание. Като индивидуален административен акт същият подлежи на съдебен контрол, при който съдът следва да прецени неговата законосъобразност като вземе предвид всички фактически и правни предпоставки, обуславящи претендираното право и евентуалните мотиви на органа да не уважи искането (т. 5 от ППВС 4/1976 г.). В разглежданата хипотеза ответникът - министърът на здравеопазването не се е произнесъл по направеното пред него от жалбоподателя искане за предоставяне на информация, свързана с представен на работна среща план за развитието на здравеопазването в Република България, въпреки че е задължен да направи това в 14-дневен срок от постъпване на заявлението (чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ) с писмено решение, с което да удовлетвори искането или да откаже предоставяне на исканата информация, като изложи изрични съображения за това (чл. 28, ал. 2 и чл. 38 от ЗДОИ). Това бездействие на административния орган представлява мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК. ...Този отказ е в противоречие със закона. Заявлението на жалбоподателя за предоставяне на информация отговаря на изискванията на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, като съдържа посочените в текста данни и описание на исканата информация, която е в кръга на сведенията, с които органът разполага (последния факт не е оспорен от ответника). При тези обстоятелства и като съобрази условията на чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, чието наличие може да обоснове отказ за предоставяне на информация, административният орган следва да издаде акт, с който да се произнесе по направеното искане и да удовлетвори същото или да откаже да направи това, ако са налице посочените в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ пречки. С оглед изложеното настоящият съдебен състав приема, че мълчаливият отказ на министъра на здравеопазването е незаконосъобразен и следва





да бъде отменен, а преписката - върната на административния орган за произнасяне съобразно горните указания“.

Впечатление правят съдебни актове на ВАС на Република България, в случаите, когато се търси информация под формата на справка, която тепърва следва да бъде изготвена от субекта по чл. 3 от ЗДОИ. Като пример от една страна ще посоча **Определение № 8515 от 30.06.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3535/2020 г., V о.**, според което: „При разглеждане на въпроса дали е формиран мълчалив отказ, съдът е следвало да отчете характера на търсената информация със заявлението на оспорващия. Видно от същото е, че търсената информация както по т. 1- 4, по която задълженият субект е отговорил по-късно, така и по т. 5 – 13, е относно водени срещу общината дела с визирани конкретни предмет и основания, заплатени ли са обезщетения по такива дела и какъв е средният размер на обезщетенията. Поради това, съдържанието на заявлението не дава основание за различна квалификация на искането с предмет по т. 1- 4 - като информация, която съществува и е възможно да бъде предоставена и по т. 5 – 13 – като информация, която не съществува във вида, в който се иска и следва да се създаде. Тук трябва да се отбележи, че противно на приетото от съда, според установената съдебна практика обобщаването на налична информация е в кръга на задълженията на административния орган. Както вече се посочи, константно се приема от съда, че задълженият субект е длъжен да отговори с изричен акт на заявителя в установените в закона срокове, поради което липсата на отговор формира мълчалив отказ в хипотезата на чл. 58, ал. 3 АПК“.

Както се установява в този съдебен акт, съдът е приел, че обобщаването на налична информация следва да бъде извършено от общината в отговор на заявлението, независимо, че това обобщение не съществува като готовност към датата на подаването му.

В друго **Решение № 8403 от 5.06.2019 г. на ВАС по адм. д. № 14004/2017 г., V о.**, е възприет извод, че „Исканата информация по т. 5 от заявлението също не следва да бъде предоставена, доколкото се иска изготвянето на справка за изразходваните средства по определено събитие, а за да възникне задължение за предоставяне на определена информация, то за задължения субект следва да е налице задължение по закон за създаването ѝ във вида, поискан от заявителя и това задължение да е изпълнено, като по отношение на исканата информация по т. 5 посочените предпоставки не са налице“.

В актуалната практика на ВАС е ясно и непротиворечиво какви са последиците при мълчалив отказ - мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което само на това основание същият подлежи на отмяна, по които съображения съдът е постановил отмяната му и връщане на преписката за изрично произнасяне по заявлението в указания четиринадесетдневен срок<sup>78</sup>.

## 2.10. Злоупотребата с правото на достъп до обществена информация в практиката на ВАС

ВАС е имал възможност да се произнесе по въпроса относно това в кои случаи чрез обжалването на административен акт по ЗДОИ се достига до злоупотреба с право. Може да се обобщи, че до установяване на злоупотреба с право според определени състави на ВАС се достига когато не се преследва целта на ЗДОИ, а се цели единствено съответното задължено лице да бъде осъдено да заплати разноски по делото, например когато лицето депозира множество заявления за една и съща информация до множество задължени лица едновременно. Макар че много често заявителите по ЗДОИ очевидно да

<sup>78</sup> Решение № 15016 от 06.11.2019 г. по адм. д. № 3467 / 2018 на Върховния административен съд, Решение № 7466 от 20.05.2019 г. по адм. д. № 2368 / 2018 на Върховния административен съд.



злоупотребяват с права, от страна на задължените лица по ЗДОИ в административните дела рядко се възразява за злоупотреба с право, а поради липсата на възражение в тази насока няма и много съдебни актове, които да разглеждат този въпрос, въпреки че съдът следва да следи служебно за злоупотреба с право.

Като примери в тази насока могат да се посочат следните съдебни актове на ВАС, където съдът е приел, че е налице злоупотреба с право:

- **Определение № 13243 от 08.10.2019 г. по адм. д. № 11401/2019 на Върховния административен съд:** *„След цялостен прочит на първоинстанционното адм.д.№2312/2017г. и преглед поотделно и в съвкупност на приетите по делото доказателства настоящият съдебен състав намира за основателно възражението на частния жалбоподател за злоупотреба с процесуално право. Касае се за значителен брой заявления по ЗДОИ от множество лица с роднински връзки между част от тях, подали искания за предоставяне от един същ задължен субект по ЗДОИ, на идентична информация с тази, претендираната от жалбоподателката пред първата инстанция К. Димитрова, и съответно образувани административни дела, по част от които процесуално представителство е осъществявано от адвокат Д. Димитров, които обстоятелства изключват неумишлено поведение и указват на упражняване на процесуални права с цел облагодетелстване, изразено в получаване на разноски.“*...  
*„Злоумишленото действие не е оставено от законодателя без последици, които са посочени в чл.3 от ГПК, а съдът е длъжен да отхвърли искане, след като установи, че то по същество представлява злоупотреба с право“.* В същата насока при сходна фактическа обстановка и **Решение № 10438 от 04.07.2019 г. по адм. д. № 9261/2018 на Върховния административен съд.**
- **Решение № 14629 от 31.10.2019 г. по адм. д. № 3257/2018 на Върховния административен съд:** *„Същественото и относимо към настоящия казус е определянето на злоупотребата с право като противоправен акт. Така злоупотреба с право ще е налице, когато правото се упражнява недобросъвестно – за да бъдат увредени права и законни интереси на други (чл.57, ал.2 от КРБ), но и в противоречие с обществения интерес. Преценката за това дали е злоупотребено с дадено право от участник в конкретно съдебно производство е на решаващия съд който се основа на изследване на събраните в съответния казус доказателства, но не фрагментарно, а в тяхната съвкупност. Административният съд е извършил тази преценка и е обосновал извод за наличие на злоупотреба“.*

### 3. Практика на Административен съд – Варна

Практиката на Административен съд – Варна по дела, образувани по Закона за достъп до обществена информация, може да бъде разделена условно на два периода, които съществено се различават.

В периода 01.01.2016 г. – 31.12.2018 г. по ЗДОИ са образувани общо 138 /сто тридесет и осем/ дела с ответник община Варна или Общински съвет. От тях в полза на община Варна са приключили 20 бр. дела, а 44 / четиридесет и четири/ броя дела са прекратени. Анализът сочи, че 74 / седемдесет и четири/ броя дела са приключили с отмяна на постановения от двамата ответници акт.

В периода 01.01.2019 г. – 30.09.2022 г. по ЗДОИ са образувани общо 17 /седемнадесет/ дела. От тях в полза на община Варна е приключило едно дело, а десет са прекратени без постановяване на акт по същество на спора. Анализът сочи, че шест броя дела са приключили с отмяна на постановения от ответника акт.



Съпоставянето на броя дела, образувани в двата периода, обосновава извод, че той драстично е намалял както на образувани дела с тези ответници, така и броя на отмяна на техния акт. Какви са причините за намаляване броя на образуваните дела, отговор може да бъде даден от общинската администрация, защото е възможно работата в този административен орган да е била значително подобрена, както по отношение на постановяване на пълни и обосновани изрични актове, така и по отношение ликвидиране на практиката по постановяване на мълчаливи откази. Възможно е и значително намаляване на броя на подадените по ЗДОИ заявления.

По отношение на причините, поради които са отменени техните актове по съдебен ред прави впечатление, че най-често срещания порок за това е именно постановяването на мълчалив отказ - цялостен или частичен. След това, като най-често срещани причини са няколко фактора: произнесени решения от субектите по чл. 3 в община Варна, в които частично е постановено предоставяне на информация, а в другата част има изричен или мълчалив отказ; постановени в цялост изрични откази, в случаи, в които е следвало да бъде предоставена информация частично или изцяло. Поради тази комбинация е невъзможно тези резултати да бъдат структурирани в статистика, която ги разделя като вид и ги поставя в конкретен брой. Важно е, че един от всички горепосочени пороци може да бъде изолиран и той е постановяването на мълчалив отказ, който по тези дела е недопустим.

## V. Анализ на правото на ЕС и ЕСПЧ в областта на достъпа до обществена информация

### 1. Уредба в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи

Република България ратифицира ЕКПЧОС през 1992 г. Следователно тя е обвързана от залегналите в нея основни права и свободи, като е длъжна да ги зачита и гарантира.

Разпоредбата на чл. 10 от ЕКПЧОС е озаглавена „Свобода на изразяване на мнение“. Разпоредбата гласи, че „Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, **да получава и да разпространява информация** и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници“.

Доколкото предмет на настоящия доклад е достъпа до обществена информация, ще бъде направен анализ на практиката на ЕСПЧ само в частта „да получава и да разпространява информация“.

### 2. Практика на Европейския съд по правата на човека в Страсбург

Общи принципи в разбирането на ЕСПЧ относно достъпа до обществена информация

За периода до 2022 г. е натрупана голяма по обем практика на ЕСПЧ, цялостният анализ на която излиза извън обхвата и целите на настоящия доклад. Затова ще бъдат разгледани само ключови решения на ЕСПЧ относно достъпа до обществена информация.

Следва да се обърне внимание, че според Съда „*правото на свобода на получаване на информация по принцип забранява правителството*<sup>79</sup> да ограничава дадено лице да получава информация, която други желаят или могат да желаят да му предоставят“.

<sup>79</sup> Следва да се разбира всеки орган с публични правомощия.



ЕСПЧ изрично отбелязва в своята практика, че „*правото да се получава информация не може да се тълкува като налагащо на държавата да събира и предоставя информация по своя собствена инициатива*<sup>80</sup>“. Иначе казано – следва да има ясни правила за достъп до обществена информация, които правила да са еднакви за всеки субект, който иска такъв достъп съответно тези правила да се прилагат еднакво. При липсата на каквото и да е централизация<sup>81</sup> относно разглеждането на искания за достъп до обществена информация се създават редица предизвикателства пред задължените да предоставят информацията лица.

ЕСПЧ отбелязва, че чл. 10 ЕКПЧОС не задължава държавния орган да предостави поисканата информация. Такова задължение възниква в две хипотези:

- Първа - когато има влязло в сила съдебно решение;
- Втора - когато достъпът до обществена информация е от съществено значение за упражняването от лицето на правото му на „*свободата да се получава и разпространява информация*“, и когато отказът му представлява намеса в това право<sup>82</sup>, тоест неговото нарушаване.

В практиката на ЕСПЧ е разгледана и хипотезата, когато е нямало отказ за предоставяне на достъп до обществена информация съответно такава информация е била предоставена, но макар и в условията на законово задължение за предоставяне на информация, съответният публичен орган предоставя информация, която е **неискрена, неточна или недостатъчна(непълна)**<sup>83</sup>.

## 2.1. Критерии за определяне дали отказът на достъп до информация представлява намеса в правото по чл. 10 от ЕКПЧОС

На първо място ЕСПЧ посочва, че всеки случай трябва да се преценява отделно и в светлината на конкретните обстоятелства. Следва да се отбележи обаче, че тази преценка, когато е за нарушение на ЕКПЧ, се прави от един съд, който съд често ползва своята предходна практика, за да реши поставения нов проблем. Тоест – аналогията с това, че в Република България също се преценява от случай за случай от всеки съд, не е удачна.

Европейския съд по правата на човека в своята практика<sup>84</sup> извежда критерии на база на които определя дали има нарушение на правото на достъп до обществена информация. ЕСПЧ има разгърнатата практика, която подробно изяснява тези критерии.

Изведените от Съда критерии са следните:

### 1) **Целта на искането за информация**

ЕСПЧ посочва, че трябва да се провери дали достъпът до търсената информация е бил **съществен елемент** от упражняването на свободата на изразяване<sup>85</sup>. Например в делото *Yuriy Chumak v. Ukraine* ЕСПЧ решава, че е с оглед на ролята на жалбоподателя, исканата информация е била необходима за **изпълнението на професионалните му задължения като журналист**.

<sup>80</sup> В английския език се ползва терминът „*own motion*”.

<sup>81</sup> Липса на Държавна комисия, която да отговаря за Достъпа до обществена информация, каквото, както беше посочено по-горе, съществува в други държави, както и липсата на възможност за обжалване пред Върховния административен съд, който да има възможност да уеднаквява практиката по конкретни въпроси, лесно води до противоречиво решаване на сходни казуси.

<sup>82</sup> Така *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], § 156; Cangı v. Турция*.

<sup>83</sup> В този смисъл *Association BURESTOP 55 and Others v. France, §§ 85 и 108; Сравни английската версия: на неискрена, неточна или недостатъчна - „disingenuous, inaccurate or insufficient“.*

<sup>84</sup> В този смисъл *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [ГК], § 157*.

<sup>85</sup> Вж. *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, §§ 27-28*.



## 2) Естество на исканата информация

Съдът счита, че информацията, данните или документите, до които се иска достъп, трябва да **по принцип да отговарят на тест за обществен интерес**, за да предизвикат необходимост от разкриване на информация съгласно Конвенцията.

В практиката си ЕСПЧ извежда и до какво се отнася обществен интерес, който е предпоставка за достъп до обществена информация. Съда заключва, че общественият интерес се отнася до въпроси, които засягат обществото до такава степен, **че то може законно да се интересува от тях**. Това са въпроси, които привличат вниманието на обществото или го засягат в значителна степен.

Съдът извежда и примерен списък за информация, която представлява обществен интерес:

- Фактическа информация относно използването на мерки за електронно наблюдение (*Младеж Initiative for Human Rights v. Serbia*, § 24);
- Информация относно броя на официалните служители и неофициалните сътрудници на Германската служба за външно разузнаване и колко от тях са били преди това членове на нацистки организации (*Saure v. Germany (dec.)*, §§ 4 и 36);
- Класифицирани документи от архивите на Канцеларията на президента на Република Хърватия, които са били необходими на жалбоподателя за написването на книга за създаването на хърватската държава (*Šeks v. Croatia*, §§ 5 и 38).

Видно и от самия списък, това са решения по конкретни казуси, които не могат да се прилагат буквално.

## 3) Ролята на заявителя

ЕСПЧ приема, че достъпът до обществена информация следва да се предоставя особено на журналистите и неправителствени организации, чиято дейност е свързана с въпроси от обществен интерес.

Съдът ясно е посочил, че правото на достъп до информация обаче не трябва да се прилага изключително за неправителствените организации и пресата.

## 4) Наличието на информация

Съгласно практиката на ЕСПЧ **наличието, т.е. дали е налична и готова**<sup>86</sup> на информацията представлява важен критерий при цялостната преценка дали отказът да се предостави информация може да се разглежда като нарушаване на правото на достъп до обществена информация. В последващата си практика ЕСПЧ застъпва тезата, че тези критерии следва да са кумулативно дадени<sup>87</sup>.

Практиката на ЕСПЧ разглежда две основни хипотези при ограничаване на достъпа до обществена информация.

Първата е, **когато има вероятност да бъде нарушен чл. 8 от ЕКПЧОС**, който гарантира правото на зачитане на семейния и личния живот на лицето, за което се иска информация. Легитимната цел, на която се позовават жалбоподателите, за да оправдаят ограничаването на техните права, е защитата на правата на другите. Ако ч. 8 ЕКПЧОС не е приложим, Съдът преминава към анализ на това дали намесата е била пропорционална на преследваната легитимна цел<sup>88</sup>.

Втората хипотеза когато може да бъде отказан достъп до обществена информация е налице при защита на националната и обществената сигурност, посочени в чл. 10, пар. 2 ЕКПЧОС.

<sup>86</sup> Английската версия използва: „*Ready and available information*“.

<sup>87</sup> В този смисъл *Saure v. Germany (dec.)*, § 34.

<sup>88</sup> Така *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC]*, § 196.



В делото *Šeks v. Croatia* искането на жалбоподателя да бъдат разсекретени определени документи, за да може той да получи достъп до тях, е отхвърлено въз основа на необходимостта да се предотврати непоправима вреда за независимостта, целостта и националната сигурност на Република Хърватия, както и на нейната външна отношения. Тук следва да се обърне внимание, че в контекста на националната сигурност - сфера, която традиционно е част от вътрешното ядро на държавния суверенитет - **от компетентните органи не може да се очаква да дадат същите подробности в мотивите си**, както например при обикновените граждански или административни дела. Както се посочва в дело *Šeks v. Хърватия*, параграф 71 - „Предоставянето на подробни мотиви за отказ за разсекретяване на свръхсекретни документи може лесно да доведе до в противоречие със самата цел, заради която тази информация е била класифицирана“.

## **VI. Подзаконовни нормативни актове и вътрешните правила на община Варна относно достъпа до обществена информация**

**1. Анализ на вътрешните правила на община Варна, които регламентират действията на администрацията в процеса на предоставяне на исканата информация, както и механизма за проследяване на движението на преписките по заявления, сигнали и жалби на гражданите**

Със Заповед № 4628/15.12.2016 г. на Кмета на община Варна са утвърдени вътрешните правила за организация по предоставяне на достъп до обществена информация в община Варна /ВПОПДОИОВ/.

Правилата за организация на работа по предоставяне на достъп до обществена информация в община Варна /Правилата/ уреждат приемането, регистрирането, разглеждането на писмени заявления и устни запитвания за достъп до обществена информация, изготвянето на решения за предоставяне на достъп или отказ за предоставяне на ДОИ, съгласно разпоредбите на ЗДОИ – арг. чл. 1, ал. 1 от Правилата.

Изрично е указано, че правила се прилагат за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява в община Варна; посочени са лицата, които имат право на достъп до обществена информация – гражданите на Република България, чужденците, лицата без гражданство и всички юридически лица при условията и по реда, определени в Правилата и в Закона за достъп до обществена информация, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсенето и получаването ѝ.

На следващо място, регламентирано е, че в община Варна на посочените по-горе лица се осигурява право на достъп до обществена информация при спазване на принципите, изчерпателно изброени в чл. 3, т.т.1-6 вкл. от Правилата.

*Що се касае до регламентирания в Правилата ред за предоставяне на достъп до обществена информация, указан в Раздел III, чл. 6-чл. 8 вкл. от Правилата, както и визираната в Глава втора „Процедура за разглеждане и предоставяне на достъп до обществена информация“, Раздел I „Приемане на заявления за достъп до обществена информация – чл. 9-чл. 12 вкл. от Правилата, Раздел II „Срокове за разглеждане на заявленията за достъп до обществена информация“ – чл. 13-чл. 16 вкл., както и Раздел III „Условия и ред за разглеждане на заявленията за достъп до обществена информация и изготвяне на решение“ – чл. 18-чл. 25 вкл., следва да бъде подчертано, на първо място, че до този момент решенията са постановяване в 14-дневния срок, указан в нормата на чл. 28 от ЗДОИ.*



Няма проблеми нито в насока спазване на установените вътрешни правила по документооборота, установени в община Варна, нито относно времевия административен и експертен капацитет.

*Относно фактичестото предоставяне на информацията, съгласно чл. 34, ал. 4 ЗДОИ, в случаите, когато заявителят изрично не е посочил предпочитан начин за получаване на информацията и не е посочил електронен адрес, той има право в срок от 30-т дни да получи исканата информация. Това обстоятелство изрично се упоменава в решението за предоставяне на достъп до обществена информация, а в случаите, когато заявителят е посочил, че желае да получи информацията по електронен път, съгласно чл. 35, ал. 3 ЗДОИ, община Варна изпраща на посочения от заявителя ел. адрес решението за предоставяне на достъп до обществена информация с копие на информацията.*

*Отделен случай, е например физическо лице, председател на НПО, което системно посочва в заявлението за предоставяне на ДООИ, ЧЕ ЖЕЛАЕ ПРЕГЛЕД НА ИНФОРМАЦИЯТА И ПРЕДОСТАВЯНЕ ПРИ ПОИСКВАНЕ.*

*При това, ВСИЧКИ УКАЗАНИ В ЗДОИ ДЕЙСТВИЯ СА ИЗВЪРШЕНИ ОТ ДЪЛЖНОСТНИТЕ ЛИЦА В ОБЩИНА ВАРНА – В СРОК И СЪОБРАЗНО ИСКАНЕТО НА ЗАЯВИТЕЛЯ. На практика, поисканата обществена информация не е предоставена по причина, независеща от община Варна. ЗАЯВИТЕЛЯТ ФАКТИЧЕСКИ НЕ СЕ ЯВЯВА, ЗА ДА ПОЛУЧИ ИНФОРМАЦИЯТА НА МЯСТО, В СГРАДАТА НА ОБЩИНА ВАРНА, ТАКА КАКТО Е ЗАЯВИЛ ПРИ ДЕПОЗИРАНЕ НА ИСКАНЕТО СИ.*

На следващо място, трябва да бъде наблегнато на обстоятелството че в момента в процес на утвърждаване е изменението на **Вътрешните правила за организацията на работа по предоставяне на достъп до обществена информация.**

Основание за това е получено в община Варна писмо-уведомление от Главен секретар на МФ на Република България, рег. № РД22005867вн/18.03.2022 г., относно публикувана в ДВ, бр. 22 от 18 март 2022 г. Наредба № Н-1 на министъра на финансите от 7.03.2022 г. за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация, издадена на основание чл. 20, ал. 2 ЗДОИ. В същия брой на Държавен вестник е публикувана и Заповед № ЗМФ-156 от 11.03.2022 г. на министъра на финансите за отмяна на Заповед № ЗМФ-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/ДВ, бр. 98 от 2011г./.

На официалния сайт на община Варна, В сектор **ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**, са качени *текстовете* на :

- Наредба № Н-1 от 07.03.2022 г. за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация, съгласно чл. 20, ал. 2 от ЗДОИ/PDF/;
- Заповед № ЗМФ-156/11.03.2022 г. на Министъра на финансите за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация, в сила от 22.03.2022 г./PDF/.

Измененията на Правилата са в следните насоки:

- 1) В чл. 4, ал. 1, относно копия на материален носител е направено допълнение – хартиен, технически, магнитен, електронен или друг носител независимо от вида на записаното съдържание – текст, план, карта, фотография, аудио, визуално или аудио-визуално изображение, файл или други подобни;
- 2) В чл. 9, ал. 1 – изменен е текста в следния смисъл: „За подаване на заявления за достъп до обществена информация се предоставя за ползване формуляр-образец – Приложение № 1 от тези правила, който не е задължителен“;



3) Създадена е Глава трета „Условия и ред за разглеждане на заявленията за достъп до обществена информация и изготвяне на решение. Срокове за разглеждане на заявленията за достъп до обществена информация. Дължими разходи и начини за заплащането им при предоставяне на достъп до обществена информация“;

4) Създаден е нов раздел IV „Портал за отворени данни“, в който изрично е повелено, че Общинска администрация Варна публикува в Портала за отворени данни, създаден и поддържан от Министерство на електронното управление, информационни масиви и ресурси на администрацията, които са утвърдени за публикуване в отворен формат с решения на МС и/или които са планирани да бъдат публикувани в Интернет.

Също така са изрично посочени функциите на „администратор“ в профила на община Варна, в единната, централна, публична веб-базирана информационна система Портал за отворени данни; на кого се възлагат същите със заповед на Кмета на община Варна. Конкретизирано е, че публикуването на данните в Портала за отворени данни е в съответствие с изискванията на Наредба за стандартните условия за повторното използване на информация от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат и др.

Изрично е указано, че за осигуряване на прозрачност в дейността на общинската администрация и улесняване на гражданите за достъп до обществена информация периодично се публикува актуална информация в официалния сайт на община Варна, която е изчерпателно изброена в отделни точки, както следва:

- Описание на правомощията на Кмета на община Варна и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него община Варна;
- Списък на издадените актове в изпълнение на правомощията на кмета и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове;
- Описание на информационните масиви и ресурси, използвани от община Варна;
- Наименованието, адреса, електронна поща, телефона и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация;
- Устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;
- Стратегии, планове, програми и отчети за дейността;
- Информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;
- Информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно ЗОП;
- Проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно – доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта;
- 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;
- 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;
- Обявления за конкурси за държавни служители;
- Подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- Информация, която е публична, съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете поприлагането му;





- *Информацията по чл. 14, ал. 2, т. 1-3 от ЗДОИ;*
- *Информацията предоставена повече от три пъти по реда на глава трета от ЗДОИ;*
- *Друга информация, определена със закон.*

5) Създаден е Раздел V „Ред за предоставяне на информация за повторно използване“, където в изрична разпоредба е посочено, че кметът на община Варна не е длъжен да предоставя информация за повторно ползване, когато това изисква нейното създаване или адаптиране или е свързано с предоставянето на части от документи или други материали, което изисква непропорционално много усилия, излизащи извън рамките на обичайната операция. Посочено е, че община Варна не е длъжна да продължава да създава или събира определен вид информация за нуждите на повторното ѝ използване.

На следващо място, създадена е изрична разпоредба, в която изчерпателно е изброена информацията, която не се предоставя повторно.

Указан е редът за предоставяне на информация за повторно ползване.

Изрично е посочено, че отказът за предоставяне на информация за повторно ползване трябва да се мотивира, както и в кои случаи може да бъде направен отказ: - когато законът забранява предоставянето на поисканата информация; - искането не отговаря на условията по чл. 41е от ЗДОИ.

б) Създаден е Раздел VI „Съхраняване на досиетата на постъпилите заявления за достъп до обществена информация“, където са посочени действията, които извършва служителя с вменени задължения по ЗДОИ.

## **2. Списък на всички вътрешноведомствени документи на община Варна, релевантни за регулиране процеса по достъп до обществена информация**

На официалния сайт на община Варна в раздел МЕНЮ/≡/ се съдържа подробна информация, относно ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ, като:

**ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**  
**ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ НА РАБОТА ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ В ОБЩИНА ВАРНА**  
**ПРИЕМАНЕ И РЕГИСТРИРАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**  
**ГОДИШЕН ОТЧЕТ ПО ЗДОИ**  
**ИНФОРМАЦИЯ ПРЕДОСТАВЯНА ПОВЕЧЕ ОТ ТРИ ПЪТИ ПО РЕДА НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**  
**ИНФОРМАЦИЯ, ПРЕДОТВРАТЯВАЩА ЗАПЛАХА ЗА ЖИВОТА, ЗДРАВЕТО И БЕЗОПАСНОСТТА НА ГРАЖДАНИТЕ ИЛИ НА ТЯХНОТО ИМУЩЕСТВО**  
**СПИСЪК НА КАТЕГОРИИТЕ ИНФОРМАЦИЯ, ПОДЛЕЖАЩА НА КЛАСИФИКАЦИЯ КАТО СЛУЖЕБНА ТАЙНА В ОБЩИНА ВАРНА**  
**СПИСЪК НА КАТЕГОРИИТЕ ИНФОРМАЦИЯ, ПОДЛЕЖАЩА НА ПУБЛИКУВАНЕ ЗА 2022 Г.**  
**ПУБЛИЧНИ РЕГИСТРИ**  
**ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТЪПНОСТ**

В сектор **ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ** е дадена правната регламентация на ДДОИ, както и определение на понятието “обществена информация“.

Посочени са Видове обществена информация:



- **ОФИЦИАЛНА:** “Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия.” – чл. 10 от ЗДОИ;
- **СЛУЖЕБНА:** “Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации.” – арг. чл. 11 от ЗДОИ;
- Допустимите ограничения на правото на достъп до обществена информация и къде са уредени същите съгласно повеленото в ДДОИ – арг. чл. 7 от ЗДОИ: *“Не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация, освен когато тя е класифицирана информация, представляваща държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон”*;
- Изрично е указано, че ЗДОИ не се прилага и информация по реда, предвиден в него не може да се получи, когато става дума за информация, която се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица или се съхранява в Държавния архивен фонд на Република България /арг. чл. 8 от ЗДОИ/.

Пояснено е, че обжалването на решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация е съгласно:

Чл. 40. (1) ЗДОИ - *„Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред административните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Административнопроцесуалния кодекс“*.

Съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗДОИ Достъпът до обществена информация е безплатен, съгл. чл. 20, ал. 2 от ЗДОИ Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, които не могат да превишават материалните разходи по предоставянето.

Публикувани са текстовете на:

- Наредба № Н-1 от 07.03.2022 г. за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация, съгласно чл. 20, ал. 2 от ЗДОИ/PDF/;
- Заповед №ЗМФ-156/11.03.2022 г. на Министъра на финансите за определяне на нормативи за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация, в сила от 22.03.2022 г./PDF/.

В сектор **ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ/ВПОПДОИ/:**

- Качени са като документ ВПОПДОИ/PDF/;
- Качена е Заповед № 4628/15.12.2016г.на Кмет на община Варна/PDF/.

С посочената заповед на Кмета на община Варна са утвърдени вътрешните правила за организация по предоставяне на достъп до обществена информация. Заповедта е издадена на основание чл. 44, ал. 1, т. 8 ЗМСМА и чл. 28, ал. 2 ЗДОИ. С този акт, също така е наредено ВПОПДОИ да се публикуват на официалния сайт на община Варна; определен е Секретаря на община Варна за длъжностно лице, което да:

- **РАЗГЛЕЖДА ПОСТЪПИЛИТЕ ЗАЯВЛЕНИЯ ЗА ДДОИ ПО ЗДОИ,**
- **ДА ВЗЕМА РЕШЕНИЯ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ ИЛИ ОТКАЗ ОТ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ИСКАНАТА ИНФОРМАЦИЯ;**
- **ДА ИЗГОТВЯ, ПРЕДОСТАВЯ И ПУБЛИКУВА НА ОФИЦИАЛНИЯ САЙТ НА ОБЩИНА ВАРНА [www.varna.bg](http://www.varna.bg) в секция „Достъп до обществена информация“ и на портала за отворени данни, поддържан в администрацията на Министерски съвет годишния отчет за постъпилите заявления за ДДОИ, който включва и данни за направените откази и причините за това.**



В сектор *ПРИЕМАНЕ И РЕГИСТРИРАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ*, е посочено, че:

Заявления за достъп до обществена информация се приемат:

- В „Център за административно обслужване“ на община Варна, бул. “Осми приморски полк” № 43, на гише "Деловодство всеки работен ден от 8:00 до 18:00 часа, тел. 052-820-800, 052-820-285;
- Чрез система за сигурно електронно връчване на Държавна агенция „Електронно управление“;
- Чрез Платформа за достъп до обществена информация: <https://pitay.government.bg>;
- На електронен адрес: [zdoi@varna.bg](mailto:zdoi@varna.bg).

Тук е качен и електронен формуляр на заявление за ДООИ.

В сектор ГОДИШЕН ОТЧЕТ ПО ЗДОИ е публикуван годишен отчет на заявленията за достъп до обществена информация, съгласно чл. 15, ал. 2 ЗДОИ, както следва:

- Регистър на заявленията за ДООИ 2022г.;
- Регистър на заявленията за ДООИ 2021г.;
- Регистър на заявленията за ДООИ 2020г.;
- Регистър на заявленията за ДООИ 2019г.;
- Регистър на заявленията за ДООИ 2018г.;
- Регистър на заявленията за ДООИ 2017г.

Горепосочените регистри са дадени в табличен вид/Excel/=

Всяка една от таблиците за посочения времеви период включва:

- Номер на заявление,
- Дата,
- Заявител/физическо лице/юридическо лице, или НПО;
- Начин на поискване на информацията: - електронно заявление; - писмено заявление,
- Искана информация/описание в кратък вид/,
- Удължаване на срока,
- Уточнение,
- Препращане по компетентност,
- Вид отговор/Решение/,
- Достъп/предоставяне/отказ с посочване в коя част от заявлението,
- Искане за допълване/да или не/.

В сектор ИНФОРМАЦИЯ ПРЕДОСТАВЯНА ПОВЕЧЕ ОТ ТРИ ПЪТИ ПО РЕДА НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ЗДОИ е изрично посочено, че информацията се предоставя, съгласно чл. 15, ал. 1, т. 16 ЗДОИ, като за периода 01.01.2021г. – 31.12.2021г. няма информация предоставяна повече от три пъти от община Варна.

В сектор ИНФОРМАЦИЯ ПРЕДСТАВЛЯВАЩА ЗАПЛАХА ЗА ЖИВОТА, ЗДРАВЕТО И БЕЗОПАСНОСТТА НА ГРАЖДАНИТЕ ИЛИ ТЯХНОТО ИМУЩЕСТВО се съдържа информация, предоставена от МВР, Главна дирекция „Пожарна безопасност“ и защита на населението, като са дадени правилата за безопасно поведение и сигнали за ранно предупреждение и сигнали за ранно предупреждение и оповестяване на населението:

- При пожари;
- При катастрофи;



- При земетресение;
- При усложнена зимна обстановка;
- При други бедствени ситуации;
- При промишлени аварии;
- Сигнали за ранно предупреждение и оповестяване на населението на територията на Република България.

Указано е, че на официалния сайт на община Варна в раздел „Сигнали“ се подават сигнали, жалби и предложения по електронен път на имейл адрес: <https://signal.varna.bg/bg>

В сектор СПИСЪК НА КАТЕГОРИИТЕ ИНФОРМАЦИЯ, ПОДЛЕЖАЩА НА КЛАСИФИКАЦИЯ КАТО СЛУЖЕБНА ТАЙНА В ОБЩИНА ВАРНА са посочени:

- Отчети, заявки и кореспонденция по въпросите на отсрочване на резервисти и техника от повикване във Въоръжените сили при мобилизация;
- Данни за числеността на контингентите от резервисти и техника – запас от националното стопанство;
- Данни по режимното и ограничително снабдяване на населението от общината;
- Данни за финансовото състояние на военновременният план и плана за привеждане от мирно на военно положение на община Варна, извън списъка на информацията, класифицирана като държавна тайна;
- Данни за оптично – кабелните връзки на община Варна с областната и централната администрация;
- Данни за начина на радиовръзка и обмена на информация между община Варна и районите;
- Обобщени данни по кадастъра за община Варна на хартиен, магнитен и оптичен носител, водещи до разкриване същността на обектите, свързани с отбраната и националната сигурност;
- Документи, свързани със събирането на данни при проучването по Глава III, Раздел II от ЗЗКИ, не представляващи държавна тайна, съгласно т. II – 11 от Списъка на категориите информация – Приложение №1 по чл.25 от ЗЗКИ;
- Отговор на информация, класифицирана като служебна тайна.

В сектор СПИСЪК НА КАТЕГОРИИТЕ ИНФОРМАЦИЯ, ПОДЛЕЖАЩА НА ПУБЛИКУВАНЕ ЗА 2022г. е указано, че съгласно чл. 15а, ал. 3 община Варна по чл. 15, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация ежегодно обявява актуализиран списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна.

Списъкът е качен в PDF файл и съдържа информация в табличен вид, както следва:

*НОМЕР ПО РЕД, КАТЕГОРИЯ ИНФОРМАЦИЯ, АДРЕС В ИНТЕРНЕТ И ФОРМАТ, КАТО СЪЩИТЕ СЕ СЪДЪРЖАТ В ОБЩО 55 ТОЧКИ.*

По отношение на категорията информация са посочени:

- Описание на правомощията на Кмета на община Варна и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него община Варна;
- Списък на издадените актове в изпълнение на правомощията на кмета и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове;
- Описание на информационните масиви и ресурси, използвани от община Варна;
- Наименованието, адреса, електронна поща, телефона и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация;



- Устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;
- Стратегии, планове, програми и отчети за дейността;
- Информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;
- Информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно ЗОП;
- Проекти на нормативни актове;
- 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;
- 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;
- Обявления за конкурси за държавни служители;
- Подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- Информация, която е публична, съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му;
- Информацията по чл. 14, ал. 2, т. 1-3 от ЗДОИ;
- Информация предоставена повече от три пъти по реда на глава трета;
- Друга информация, определена със закон;
- Административни услуги;
- Структура на общинската администрация;
- Общински фирми, предприятия и дейности;
- Общински детски заведения;
- Достъп до публичния регистър Общинска собственост;
- Регистър на издадените разрешения за извършване на таксиметров превоз на пътници;
- Регистър на местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечение на територията на община Варна;
- Регистър на издадените карти за безплатно паркиране на МПС, обслужващи хора с увреждания и ползване на улеснения при паркиране;
- Регистър на юридическите лица с нестопанска цел, в които участва общината;
- Регистър на техническите паспорти на строежите;
- Регистър на разрешителни за ползване на воден обект – публична общинска собственост, издадени от община Варна;
- Регистър на заявленията за достъп до обществена информация;
- Отчет за изразходените средства за компенсация от намалени приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози и субсидиране на нерентабилни автобусни линии;
- Регистър на местните поделения на религиозните общности в община Варна;
- Регистър на домашните кучета;
- Регистър на предадените за оползотворяване отпадъци в община Варна;
- Регистър на ненормирано работно време на търговските обекти;
- Регистър на даренията;
- Регистър на културните институти;



- Регистър на недвижимите културни ценности;
- Регистър на площадките за предаване на отпадъци от пластмаси, стъкло, хартия и картон;
- Регистър на социални институти и услуги;
- Регистър по приватизация;
- Списък на второстепенните разпоредители с бюджет;
- Регистър на общинските детски градини и центрове за подкрепа на личностно развитие – община Варна;
- Регистър за общинските предприятия;
- Регистър за търговските дружества с общинско участие;
- Публичен регистър на сдруженията на собствениците в сгради в режим на етажна собственост;
- Списък на детски градини, училища и обслужващи звена на територията на община Варна;
- Заповеди за одобряване на ПУП-ПРЗ;
- Регистър на Заповеди на Главния архитект на община Варна;
- Регистър на разрешения за строеж на ИИБ/Инженерна инфраструктура и благоустрояване/;
- Регистър на разрешения за строеж на АГУП/Архитектура, градоустройство и устройствено планиране/;
- Регистър на удостоверения за въвеждане в експлоатация/УВЕ/;
- Протоколи от заседания на Експертния съвет по устройство на територията/ЕСУТ/;
- Влезли в сила подробни устройствени планове ПУП-ПУР;
- Публичен регистър на озеленените площи, на дълготрайните декоративни дървета и дърветата с историческо значение на територията на община Варна съгласно чл. 63, ал. 1 на ЗУТ;
- Портал за отворени данни.

В сектор ПУБЛИЧНИ РЕГИСТРИ е посочено, че община Варна поддържа набор от публични регистри, както следва:

- Регистър на улично озеленяване, квартални и градски градини, микрорайонни и районни паркове;
- Регистър на издадените карти за безплатно паркиране на МПС, обслужващи хора с увреждания и ползване на улеснения при паркиране към 01.05.2022г.;
- Регистър на рекламно - информационни елементи на територията на община Варна към 31.10.2020 г.;
- Регистър на техническите паспорти на строежите;
- Регистър за юридическите лица с нестопанска цел, в които участва общината;
- Регистър на заявленията за достъп до обществена информация;
- Разрешителни за ползване на воден обект - публична общинска собственост, издадени от община Варна;
- Регистър на местните поделения на религиозните общности в община Варна ;
- Регистър на домашните кучета;
- Отчет за изразходените средства за компенсация от намалени приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози и субсидиране на нерентабилни автобусни линии;
- Регистър на предадените за оползотворяване отпадъци в община Варна;
- Регистър ненормирано работно време на търговските обекти;



- Регистър на даренията;
- Регистър на културните институти;
- Регистър на недвижимите културни ценности;
- Регистър на социални институти и услуги;
- Регистър по приватизация;
- Списък на второстепенните разпоредители с бюджет;
- Списък на детски градини, училища и обслужващи звена на територията на община Варна;
- Общински регистър на категоризираните туристически обекти;
- Регистър на общинските детски градини и центрове за подкрепа за личностно развитие - община Варна;
- Регистър на издадените разрешения за извършване на таксиметров превоз на пътници за 2020 г.;
- Регистър за общинските предприятия;
- Регистър за търговски дружества с общинско участие;
- Достъп до публичния регистър Общинска собственост;
- Публичен регистър на сдруженията на собствениците в сгради в режим на етажна собственост;
- Данни в отворен формат:

*Във връзка с Решение №103 на Министерския съвет от 2015 г. и съгласно Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, община Варна публикува информация за повторно използване в отворен, машинно-четим формат в Портала за отворени данни - [https://data.egov.bg/data?org\\_limit=0&org%5B0%5D=120](https://data.egov.bg/data?org_limit=0&org%5B0%5D=120)*

В сектор ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТЪПНОСТ, Е ПУБЛИКУВАН ТЕКСТА НА ТОЗИ ДОКУМЕНТ.

ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТЪПНОСТ има следното съдържание:

## РАЗДЕЛ 1

### ЗАДЪЛЖИТЕЛНО СЪДЪРЖАНИЕ

Община Варна се ангажира да осигури достъп до уебсайта си в съответствие с чл. 58в от Закона за електронното управление, чл. 19, ал. 2 и 4 и чл. 39, ал. 2 и ал. 4 от Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги, Директива (ЕС) 2016/2102 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от обществения сектор - по-долу "Директивата" (ОВ L 327, 2.12.2016 г., стр. 1), Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1523 на Комисията от 11 октомври, 2018 г. за създаване на образец на декларация за достъпност в съответствие с Директивата и стандарта Web Content Accessibility Guidelines 2.1 (WCAG 2.1).

WCAG 2.1 представлява серия от насоки как съдържанието на страниците да бъде направено по-достъпно за хора със специални потребности. Изпълнението им ще помогне на повече потребители да се възползват от предимствата на интернет.

#### **Настоящата декларация за достъпност се отнася до:**

Уебсайт на адрес: <https://www.varna.bg/>

Стандарт, който е спазен за осигуряване на достъпно съдържание:

EN 301 549 V2.1.2 (2018-08)

#### **Статус на съответствие**



Настоящият уебсайт съответства отчасти с Директивата и стандарта WCAG 2.1 (ниво А, ниво АА)

### **Недостъпно съдържание**

Осигуряването на съвместимост с наличните стандарти за достъпност невинаги е възможно във всеки един аспект. Техниките за разработка и достъп до интернет се развиват с бързи темпове, което понякога прави някои от стандартните изисквания за достъпност излишни.

Администрацията на община Варна непрекъснато работи за постигането на високи стандарти на достъпност и използваемост на съдържанието в него.

### **Метод, използван за изготвяне на декларацията:**

самооценка, направена от лицето по чл. 1, ал. 1 или 2 от ЗЕУ, собственик на уебсайта

### **Обратна информация и данни за контакт**

За предоставяне на обратна информация и предложения относно достъпността на този уебсайт, можете да ползвате следния адрес: <https://signal.varna.bg/bg>

### **Процедура по прилагане**

Съгласно Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1524 на Комисията от 11 октомври 2018 година и на основание чл. 58г, ал. 1 от Закона за електронното управление (ЗЕУ), в община Варна се прилагат Вътрешни правила за реда за разглеждане на предложения и сигнали.

Жалби по реда на чл. 58г, ал. 2 от ЗЕУ за неизпълнение на изискванията за достъпност или за неспазване на процедурата за разглеждане на сигнали по т. 1, се подават до председателя на Държавна агенция "Електронно управление", на адрес: ул. "Ген. Йосиф В. Гурко" 6, София 1000 или по електронен път на [mail@e-gov.bg](mailto:mail@e-gov.bg).

Съгласно чл. 60а от ЗЕУ контролът върху съответствието на съдържанието на интернет страниците и мобилните приложения с изискванията за достъпност по чл. 58в от ЗЕУ се осъществява от председателя на Държавна агенция "Електронно управление".

## **РАЗДЕЛ 2**

### **ПРЕПОРЪЧИТЕЛНО СЪДЪРЖАНИЕ**

Община Варна се ангажира да увеличи цифровата достъпност до уебсайта си. Администрацията предвижда мерки за отстраняване на недостъпното съдържание и да осигурява постоянно високо ниво на достъпност на публикуваната информация. При възникване на затруднения докато работите с [www.varna.bg](http://www.varna.bg) или част от съдържанието не е достъпно за Вас, моля свържете се с нас и опишете проблема – това ще ни помогне да поддържаме сайта във възможно най-добро състояние и подобряваме достъпността му непрекъснато.

**Версия 1/15.02.2020 г.**

### **3. Данни относно съдебни производства по обжалване на актове на община Варна през последните години в областта на достъпа до обществена информация**

През 2019 г. има само едно заявление по ЗДОИ, по което има постановено решение през 2019 г., което е завършило с потвърждаване на административния акт на община Варна.

Относно заявления по ЗДОИ, постъпили през 2020 г., във връзка с които има постановени административни актове на община Варна, които са обжалвани през Административен съд – Варна, следва да се изтъкне, че има четири административни





дела, завършили с решения през 2020 г., две от които са в завършили в полза на община Варна, а други две са били в полза на жалбоподателите.

Във връзка със заявления по ЗДОИ, постъпили през 2020 г., във връзка с които има постановени административни актове на община Варна, които са обжалвани през Административен съд – Варна и съдебните производства са приключили през 2021 г., следва да се посочи, че са налице четири дела, две от които са в завършили в полза на община Варна, а други две са били в полза на жалбоподателите.

Относно заявления по ЗДОИ, постъпили през 2021 г., във връзка с които има постановени административни актове на община Варна, които са обжалвани през Административен съд – Варна, следва да се посочи, че има девет административни дела, завършили с решения през 2021 г., четири от които са в завършили в полза на община Варна, а другите пет са били в полза на жалбоподателите.

Във връзка със заявления по ЗДОИ, постъпили през 2021 г., във връзка с които има постановени административни актове на община Варна, които са обжалвани през Административен съд – Варна и съдебните производства са приключили през 2022 г., следва да се посочи, че са налице четири дела, две от които са в завършили в полза на община Варна, едното е в полза на жалбоподателя, а последното е било прекратено и жалбата не е разгледана по същество.

Относно заявления по ЗДОИ, постъпили през 2022 г., във връзка с които има постановени административни актове на община Варна, които са обжалвани през Административен съд – Варна, следва да се посочи, че има осем административни дела, завършили с решения през 2022 г. По пет от делата производството е прекратено и жалбите не са разгледани, две от делата са завършили в полза на жалбоподателите, а при само едно дело съдът частично е потвърдил решението по ЗДОИ и частично е уважил жалбата.

В случаите, в които община Варна губи делата с предмет административни актове в областта на ЗДОИ, последиците от това са негативни за община Варна - уважаване на жалбата на съответния жалбоподател и пълна или частична отмяна на съответния административен акт и присъждане на разноски в тежест на община Варна. Основната причина да се достига до отмяна на административни актове на община Варна в областта на ЗДОИ се дължи най-често на някоя от следните причини:

- Мълчаливи откази за предоставяне на информация по ЗДОИ, които както бе изяснено се приравняват на административни актове, които са по същината си незаконосъобразни и е нормално в такива случаи делото да бъде загубено за община Варна;
- Изричен отказ за предоставяне на информация по ЗДОИ от страна на община Варна, който обаче не е следвало да бъде правен, тъй като в случая законосъобразното действие от страна на община Варна е било да предостави изисканата информация;
- Непълно или частично предоставяне на информация, т.е. има някакво предоставяне на информация от страна на община Варна, но тя или е непълна или информацията е частична, например изискват се няколко документа, а се предоставя само един от тях.

Тези нарушения по ЗДОИ, изтъкнати по-горе като общи групи причини, за жалост са повтарящи се във времето и са масов проблем както във всички български общини, така и на всички задължени да предоставят информация лица по ЗДОИ.



## VII. Изводи

В заключение и след анализ на релевантната нормативна база и съдебна практика за достъпа до обществена информация, екипът представя следните изводи, изложени в настоящия доклад:

- Правото на достъп до обществена информация е застъпено както на конституционно ниво, така и в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Относно това право съществува и богата практика на Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Международните документи са транспонирани в местното ни законодателство и отношенията, касаещи достъпа до обществена информация са уредени, макар и непълно и на места противоречиво.
- В ЗДОИ като нормативен акт съществуват редица проблемни текстове, които са непълни, неясни и регулирани от съдебна практика, вместо от закона. Необходими са промени в закона, за да може нормативният акт да отговаря на променените обществени отношения, нарастващия интерес към ЗДОИ и увеличаващите се заявления за достъп до обществена информация. Това може да стане чрез възприемането на работещи модели и практики от други държави.
- Налице е константна и непротиворечива практика на ВАС по дела, чийто предмет са административни актове, свързани с правото на достъп до обществена информация, преди производството да стане едноинстанционно. Тази практика е препоръчително да бъде познана от задължените да предоставят информация по ЗДОИ лица, тъй като в много отношения законът е лаконичен или недостатъчно ясен, а в практиката голяма част от тези въпроси са изяснени, тя се следва от административните съдилища, а това би дало на органа предвидимост дали действието, което последният ще предприеме, е законосъобразно, както и какво може да се очаква при евентуално съдебно дело.
- В община Варна съществуват редица подзаконовни нормативни актове и вътрешни правила, касаещи правото на достъп до обществена информация. Необходимо е в тях да бъдат направени промени с цел да се достига до все по-малко отменени административни актове, постановени от община Варна в областта на правото на достъп до обществена информация. При наличие на точни, ясни и спазващи се подзаконовни нормативни актове и вътрешноведомствени процедури относно ЗДОИ несъмнено ще се достигне и до по-добро обслужване на гражданите и юридическите лица, които искат информацията по ЗДОИ, а с това би се повишило и общественото доверие към община Варна като институция.