



**ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ И НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ,
С ЦЕЛ ПОДОБРЯВАНЕ АДМИНИСТРИРАНЕТО НА
ПРОЦЕСА ПО ОСИГУРАВАНЕ НА ДОСТЪП ДО
ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ,
С ФОКУС ВЪРХУ ОБЩИНА ВАРНА**

**Проект „Граждани и местна власт- за достъп до
информация в защита на обществения интерес“**

Авторски колектив

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

Елена Янакиева, Светлана Стойчева, Анна Кръстева, Станислава Касикова

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 съюз чрез 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 официалното становище на Европейския съюз и договарящия орган.

гр.Варна, 2023



СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| I. Предмет на предложенията за законодателни промени в ЗДОИ и АПК | 3 |
| II. Предложения за законодателни изменения в Закона за достъп до обществена информация | 3 |
| 1. Достъпът до служебна обществена информация – чл.13 ал.4 ЗДОИ вр. §1 т.6 от ДР на ЗДОИ | 3 |
| 2. Публикуване на актуална обществена информация - чл.15 ал.1 т.5 ЗДОИ | 4 |
| 3. Съдържанието и уточняването на заявлението за достъп – чл.25 вр.чл.29 ЗДОИ | 5 |
| 4. Съдържание на решението за отказ за предоставяне на достъп – чл.38 ЗДОИ | 6 |
| 5. Информация от общественния сектор, която не се предоставя за повторно използване – чл.41 б т.8 ЗДОИ вр. Решение № 7/04.06.1996 г. по к. д. № 1/1996 г. на КС | 7 |
| 6. Институтът на мълчаливия отказ по ЗДОИ | 8 |
| 7. Едноинстанционност на производството по обжалване отказите по ЗДОИ | 9 |
| III. Предложения за законодателни изменения в Административнопроцесуалния кодекс в частта на Дял шести, Глава осемнадесета- Административнонаказателни разпоредби | 11 |
| IV. Предложения за нормативни промени с цел повишаване ефективността на администрирането на процеса за ДДОИ в община Варна | 13 |
| V. Предложения за допълнения и изменения във ВПОРПДОИОВ | 15 |
| 1. Раздел II Форми за предоставяне на достъп до обществена информация | 15 |
| 2. Раздел III. Процедура за разглеждане и предоставяне на достъп до обществена информация | 16 |
| 3. Раздел III, Глава 3 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 | 17 |
| 4. Раздел IV Портал за отворени данни | 18 |
| 5. Раздел V Ред за предоставяне на информация за повторно използване | 18 |
| VI. Административна структура на и вътрешен контрол върху процеса по предоставяне достъп до обществена информация | 19 |
| VII. Система за подаване на сигнали, жалби и предложения по електронен път | 23 |



I. Предмет на предложенията за законодателни промени

Правото да се търси и получава обществена информация гарантира осведомеността на обществото за протичащите обществени процеси, поради което е недопустимо да се упражнява за постигане на цел, извън посочената от закона. Тенденцията в увеличаване броя на депозиране на заявленията за достъп до обществена информация е трайна и разбираема, предвид протичащите в страната процеси, политическа обстановка, социална политика, повтораемост на изборни процеси, съдебна реформа и пр. Най-сигурната възможност гражданите и организациите да обвържат административните органи и публичните организации с отговори по конкретно зададени въпроси, свързани с разкриване на корупция, злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на органите, е именно редът по Закона за достъп до обществена информация.

Същевременно възможностите, които този закон предоставя често се използват не само, за да покрият целите, регламентирани в него. Това твърдение е изведено на база преглед на подадените в Административен съд – Варна заявления за достъп до обществена информация. Председателят на съда, в качеството на административен ръководител и негов представяващ, изпълнява функциите на задължен субект по смисъла на чл.3 ал.2 т.1 от ЗДОИ, поради което и пред него се подават исканията. Едновременно с това, председателите на административните съдилища са и съдии-докладчици по делата, в които се разглежда законосъобразността на постановените актове по ЗДОИ. В този ред в съдилищата се натрупва многокомпонентна практика. Веднъж, като сезиран със заявление орган и втори път, като единствена съдебна инстанция, пред която се обжалват както решенията на другите органи, така и актовете на останалите субекти по чл.3 ЗДОИ. Предвид това, събраната информация по приложение на Закона за достъп до обществена информация е разнородна и предоставяща възможност да се констатират пропуски, празноти и неудачни законодателни решения в процедурата по предоставяне на информация.

Във връзка с гореизложеното, следва да бъде извършена законодателна промяна, която да внесе яснота и еднородност в практиката по ЗДОИ.

II. Предложения за законодателно изменение в Закона за достъп до обществена информация

1. Достъпът до служебна обществена информация – чл.13 ал.4 ЗДОИ вр. §1 т.6 от ДР на ЗДОИ

Съгласно чл.13 ал.4 ЗДОИ, достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес. По приложението на тази разпоредба в практиката на съдилищата възниква неяснота и различно тълкуване във връзка с две хипотези: Задълженият субект по чл.3 от ЗДОИ е длъжен във всеки случай да извърши преценка за наличието на надделяващ обществен



интерес и без в заявлението да е отправено такова твърдение или само в случаите, в които заявителят изрично се е позовал на него. В по-голямата си част съдилищата възприемат извод, че административният орган е длъжен да обсъди липсата или наличието на надделяващ обществен интерес по смисъла на §1 т.6 ДР на ЗДОИ, защото разпоредбата на чл.13 ал.4 от ЗДОИ не предвижда обвързване на задължението за преценка с изрично направено волеизявление от заявителя в този смисъл. /Така Решение № 3331 от 4.03.2020 г. на ВАС по адм. д. № 13860/2019 г., V о., докладчик председателят Йовка Дражева – „Преценката за надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав на чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ, поради което е задължение на административния орган да го изследва“/.

Следва да се отбележи, обаче, че този извод се извежда чрез тълкуване.

Това нарушение – необсъждането на надделяващ обществен интерес в издадените съдебни решения по същество се възприема от практиката като съществено нарушение на административнопроизводствените правила по чл.35 и чл.36 АПК и води до отмяна на акта само на това основание и връщане на преписката на задължения субект по чл.3 от ЗДОИ за продължаване на административнопроизводствените действия. За да се избегне отмяната на акта на това основание и забавяне на произнасянето за периода на повторното производство, е необходима изрична регламентация, която да предвиди обвързана компетентност на задължените субекти по чл.3 ЗДОИ и ги задължи да извършват преценка по §1 т.6 ДР ЗДОИ само в случаите, когато заявителят изрично се е позовал на този текст. /В този смисъл Решение № 32 от 24.02.2022 г. на АдМС - Ямбол по адм. д. № 329/2021 г./

Респективно, ако такова позоваване не е осъществено изрично, органът не се счита за обвързан да прави преценка за наличието на надделяващ обществен интерес. Чрез подобно изменение се постигат няколко цели, а именно – създава се задължение за произнасяне, чийто произход е регламентацията, а не практиката и нейното тълкуване, която макар и константна, не е постановена в обвързващо тълкувателно решение; създава се сигурност и за заявителя, тъй като позовавайки се на §1 т.6 от ДР на ЗДОИ той може да се позове и на принципите за правна сигурност и оправданите правни очаквания. Същевременно се избягва и противоречие в практиката на съдилищата, които според действащата редакция на ЗДОИ към тази дата, разглеждат споровете по този закон в една инстанция, поради което двусмислието в постановените от тях правни резултати е непреодолимо.

По гореизложените съображения следва да се приеме, че е допустимо и основателно да се постигне изменение на чл.13 ал.4 от ЗДОИ в следния смисъл:

„Достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на изрично позоваване на надделяващ обществен интерес в подаденото заявление или в устното запитване“.

2. Публикуване на актуална обществена информация - чл.15 ал.1 т.5 ЗДОИ

В разпоредбата на чл.15 ал.1 т.5 ЗДОИ, като част от задължението за периодично публикуване на актуалната публична информация е предвидено и съставянето и публикуването на вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни



услуги на гражданите. Нито в тази разпоредба, нито в поднормативен акт на този закон е регламентирано задължително или поне необходимо съдържание на тези правила. Тази празнина в закона предоставя на задължените субекти по чл.3 ЗДОИ оперативна самостоятелност, която е възможно силно да ограничи правата на заявителите в процедурата по снабдяване с обществена информация. Възможно и допустимо е да бъдат унифицирани вътрешни правила според вида на органите – общински администрации /при кмета и общински съвет/, администрация при НАП и териториалните ѝ дирекции, администрация при НОИ и териториалните му подразделения, администрация при МВР и областните му дирекции, администрация при ДНСК и регионалните ѝ дирекции и пр. Функционирането на държавните и местни администрации е унифицирано в устройствените закони, въз основа на които са създадени и действат, поради което е напълно възможно уеднаквяване на фундаментални правомощия и задължения, като част от съдържанието на вътрешните им правила по предоставянето на обществена информация.

3. Съдържание и уточняване на заявлението за достъп – чл.25, чл.29 и чл.30 ЗДОИ

В разпоредбата на чл.25 ал.1 т.1-4 ЗДОИ е предвидено съдържанието на заявлението за достъп до обществена информация, което следва да се подаде. В разпоредбата на чл.25 ал.2 ЗДОИ е предвидено, че заявлението се оставя без разглеждане, когато в него не се съдържат данните по чл.25 ал.1 т.1, 2 и 4, а именно: трите имена, съответно наименованието и седалището на заявителя; описание на исканата информация и адреса за кореспонденция със заявителя. Очевидно, законодателят в тази разпоредба не разпознава като основание за оставяне на заявлението без разглеждане липсата на данни за предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация, съобразно чл.25 ал.1 т.3 ЗДОИ.

Същевременно в разпоредбата на чл.29 ал.1 и ал.2 е предвидено, 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. Срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от датата на уточняването на предмета на исканата обществена информация. (2) Ако заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни, заявлението се оставя без разглеждане.

И в двете гореупоменати хипотези – чл.25 ал.2 вр.чл.25 ал.1 т.3 ЗДОИ и чл.29 ал.2 вр. ал.1 ЗДОИ, законодателят е използвал техниката на обвързаната компетентност на органа по чл.3 от ЗДОИ, защото и в двете хипотези не предвижда право на преценка на органа дали да остави без разглеждане заявлението или първо да уведоми заявителя за необходимостта от уточняване предмета на търсената обществена информация, а прави привръзка между съществуващата хипотеза на неяснота с конкретно дължимо действие.

В този ред, констатира се двусмислие, което създава неяснота какви действия следва да предприеме задължения субект по чл.3 в случаите, когато не е извършено описание на търсената информация по смисъла на чл.25 ал.1 т.3 ЗДОИ. От една страна



за административния или публичен орган е предвидено правомощие да остави заявлението без разглеждане веднага, когато констатира липса на подробно описание на търсената обществена информация по арт. чл.25 ал.2 ЗДОИ, а от друга - неяснотата, свързана с дължимото описание на търсената информация според разпоредбата чл.29 ал.1 и 2 ЗДОИ не е основание за оставяне на заявлението без разглеждане, а напротив – отново е предвидена обвързана компетентност, но този път от задължението първо да уведоми заявителя с цел последния да уточни предмета на търсената информация.

Извън гореизложеното, спорно в много случаи в практиката е и какво се има предвид в хипотезата на чл.29 ал.2 ЗДОИ с оглед предоставената възможност заявителят да „уточни предмета на исканата информация“. В повечето случаи, въпреки предоставената от задължения субект допълнителна възможност, в следствие той отново възприема извод, че не е ясен предметът на търсената информация и оставя заявлението без разглеждане. /Така Определение № 105 от 2.03.2022 г. на АдмС - Кюстендил по адм. д. № 39/2022 г./.

На гореизложените съображения в тяхната съвкупност следва да се приеме, че е законодателно удачно да се добие единство в последиците от хипотезата на чл.25 ал.1 т.2 ЗДОИ и се избере един от двата подхода, като следствие от хипотезата в тази норма, а именно този, регламентиран в разпоредбата на чл.29 ал.1 и 2 ЗДОИ, защото тя предоставя допълнителна възможност на заявителя да внесе яснота и уточни съдържанието, обема и вида на търсената от него обществена информация.

4. Съдържание на решението за отказ за предоставяне на достъп – чл.38 ЗДОИ

Законът за достъп до обществена информация регламентира различно съдържание в решението за предоставяне на търсената обществена информация от това за отказ от предоставянето ѝ. Така, в разпоредбата на чл.34 ал.1 от закона е указано задължителното съдържание на решението по чл. 28, ал. 2, с което се предоставя достъп до исканата обществена информация, което включва: 1. степента на осигурения достъп до исканата обществена информация; 2. срокът, в който е осигурен достъп до исканата обществена информация; 3. мястото, където ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация; 4. формата, под която ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация и 5. разходите по предоставянето на достъп до исканата обществена информация. Същевременно в разпоредбата на чл. 38 от закона е предвидено, че в решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се посочват правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване.

От изложената регламентация става ясно, че законът е безразличен към посочването на подробни мотиви в решението за отказ за предоставяне на търсената обществена информация или в евентуалност счита, че посочването на фактически основания изпълнява изискването за мотивираност на решението. Всъщност, излагането на мотиви в решенията на задължените субекти по чл.3 от ЗДОИ е от съществено значение, тъй като само по този начин както адресатът на акта, така и съдът



при провеждане на съдебен контрол, могат да разберат каква е действителната воля на административния или публичноправен орган, кои са конкретните факти и съответстващите им правни норми, въз основа на които те са счели, че следва да упражнят предоставените им правомощия. От една страна те очертават предмета на доказване в хода на съдебното производство, защото съгласно разпоредбата на чл. 170, ал. 1 АПК административният орган и лицата, за които оспореният административен акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването му. От друга страна те определят и рамката на съдебния контрол. Правомощието на съда се свежда до проверка за законосъобразността на акта, т.е. да прецени правилно ли е приложен закона по отношение на фактите, възприети и посочени от административния орган и обосновали крайния му извод. Недопустимо е да се преценява законосъобразността на един административен акт от гледище на други фактически и правни основания по издаването му, различни от тези, които е посочил административният орган. Недопустимо е и едва в съдебното решение да се излагат съображения, с които се конкретизират, изясняват или допълват неговите мотиви.

За да се избегне тази празнота, следва в разпоредбата на чл. 38 от ЗДОИ, като част от задължителното съдържание на решението за отказ за предоставяне на заявената обществена информация да се предвиди и излагането на мотиви, които го обосновават. Затова, редакцията на тази норма следва да добие следния вид:

„В решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, задължените субекти посочват правните и фактически основания за отказ по този закон, мотивите, които го обосновават, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване“.

5. Информация от общественния сектор, която не се предоставя за повторно използване – чл.41 б т.8 ЗДОИ вр. Решение № 7/04.06.1996 г. по к. д. № 1/1996 г. на КС

Съгласно чл.41 б т.8 от ЗДОИ, не се предоставя за повторно използване информация от общественния сектор за получаването на която заявителят трябва да докаже правен интерес съгласно закон. Същевременно Решение № 7/04.06.1996 г. по к. д. № 1/1996 г. на Конституционния съд на РБ урежда правото на достъп до обществена информация в полза на всеки, без да поставя изискване за необходимост да бъде доказван интерес, както в ЗДОИ. В подкрепа на това разбиране е и разпоредбата на §1 т.6 от ЗДОИ, според който "Надделяващ обществен интерес" е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3. Тази разпоредба по своя смисъл представлява една оборима презумпция, установена в полза на заявителя и изключва доказването на правен интерес, според константната практика. Последната в близкия период назад изостави разбирането си, че заявителят е свободен от задължението да доказва наличието на правен интерес, но не е свободен от задължението си да докаже, че са на лице основанията, въз основа на които да се счита, че е освободен от това дължимо доказване.



От друга страна, съгласно чл.14 ал.6 от Закона за Конституционния съд, решенията на съда са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Цитираното решение на КС е постановено преди обнародването на изменението на чл.41 б т.8 от ЗДОИ с ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г. и е следвало да бъде съобразено при приемането на тази норма.

6. Институтът на мълчаливия отказ по ЗДОИ

Константната практика не допуска правомощие за задължените субекти по чл.3 от ЗДОИ да се произнасят с мълчалив отказ по подадено заявление. Това разбиране се схваща като защита на правата на заявителите, защото правните резултати при съдебно оспорване на недопустимите мълчаливи откази, очаквано водят до тяхната отмяна и връщането на преписката на задължените субекти по чл.3 от ЗДОИ с вмененото задължение за изрично произнасяне в определен от съда срок. Подобно тълкуване обаче е твърде крайно, тъй като поражда поредица от трудно преодолими от държавната и местни администрации проблеми, свързани с техническото и кадрово обезпечаване на изпълнението на задължението им за изричен отказ. В действителност практиката често става свидетел не на липса на желание за отговор в указания 14-дневен срок, а на обективна невъзможност това да бъде сторено. Свидетели сме на подадени поредица от заявления, които изискват представянето на твърде обемна информация или такава, чието събиране, макар и намираща се при самия задължен субект, предполага дълъг период на снабдяване и изпълнение / напр. когато се намира в различни дирекции, отдели, сектори и т.н., или при различни служители/, или когато за изпълнението е необходимо извършването на технически действия, като преснемането на стари кадастрални планове от началото на миналия век, ръчно рисувани и избледнели, за които в съвременето ни не са налице технически средства за пресъздаването им на хартиен носител във вид и обем, сходен до оригинала или когато се извършва обобщаване на информация за дълъг период от време и т.н.

Примерите, които обосновават необходимост от възприемане на извод за допустимост на произнасяне с мълчалив отказ по ЗДОИ и оттам за допустимост при съдебното му оспорване, са много и чести. Извън констатираната липса на техническа и кадрова обезпеченост в административното производство по ЗДОИ, се установяват и други причини, които стоят извън задължените субекти по чл. 3 от с.з. Това на първо място е изключително краткият срок за произнасяне, който е еднакъв за всички органи. Отново законодателят е проявил разбиране към едната страна в това производство – заявителите, с цел да охрани интересите им по бързо снабдяване с търсената обществена информация. Подобно схващане обаче е твърде ограничително, защото именно краткият срок в много случаи е причина за непроизнасяне на органите, което неминуемо води до образуването на производство по съдебно оспорване, чийто срок не е ограничен от закона. Като краен резултат, събирането на информацията силно се затруднява и забавя, поради което не се постига желаната от закона цел. По-удачно и за двете страни решение е срокът за произнасяне по заявлението да е по-дълъг и съобразен с възможностите на задължения субект, но не необосновано дълъг, за да не



нарушава правата на гражданите и организациите за достъп до обществена информация.

Друга причина, стояща извън волята на органите е злоупотребата с правото на достъп. Констатира се подаване на множество заявления с десетки въпроси от един заявител или няколко такива към един орган, по едно и също време. В тези случаи още при подаване на заявленията е ясно, че задълженият субект няма да успее да предостави обществената информация в нейната цялост и в законоустановения срок. В подобни действия не може да бъде разпознат „надделяващия обществен интерес“, а по-скоро прозира като цел затормозяване дейността на съответния субект. Крайната цел в този случай е постигане на иначе недопустимия мълчалив отказ, за който предварително се знае, че ще бъде отменен от съда. Съответно неговата отмяна води като закономерна последица до присъждането на разноски, съставляващи адвокатски хонорар на жалбоподателя. В случаите, когато задължените субекти са колективни органи, които са първостепенни разпоредители на държавен бюджет или такива, на които се предоставя част от бюджета като целеви или общините например, които събират местни данъци и такси, заплащането на разноските от тях се възпроизвежда от приходите им, събрани от данъкоплатци или предоставени от държавата.

Гореизложените факти от обективната действителност обосновават основателно съмнение, че краткият срок за произнасяне по подаденото заявление, както и отричането на мълчаливият отказ по ЗДОИ съставляват правилен законодателен подход.

Не е спорно, че правото на достъп до обществена информация е основно човешко право, което гарантира приложението на Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор (ОВ, L 175/1 от 27 юни 2013 г.), както и че е с огромно обществено значение. От друга страна, трябва да се държи сметка и търси баланс между интересите на заявителите и възможностите, с които разполагат задължените субекти по чл.3 ЗДОИ. Поради това считам, че законът следва да регламентира различни срокове за произнасяне от органите, както и да допусне произнасянето на мълчалив отказ, като съобрази тяхната кадрова и техническа обезпеченост, както и законодателството на други страни-членки на ЕС, което допуска това.

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 до информация или отказ за предоставяне на информация не подлежи на касационно оспорване. Това прави обжалването на решенията, постановени от задължените субекти по чл.3 от ЗДОИ, необжалваеми, респективно всяка жалба срещу тях се счита за недопустима. Не е спорно, че необжалваемостта на някои категории актове е допустима и това становище е закрепено и в Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к. д. № 12/2018 г. на Конституционния съд на РБ. Действително, в него КС счита, че едноинстанционността на съдебния административен процес по определени дела е



оправдано с достатъчно значима конституционна цел законодателно разрешение – освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал.1 от Конституцията. По-нататък КС приема, че стесняването на кръга на съдебните актове, които могат да бъдат обжалвани по касационен ред, има за цел облекчаването на ВАС от прекомерна натовареност и му позволява пълноценно да изпълнява функциите си по върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите. В същото решение е изложен и допълнителен мотив, а именно, че: „едноинстанционното съдебно производство по определени дела не засяга същината на правото на защита на гражданите, тъй като достъпът до съд е гарантиран, без да се накърняват стандартите на Конституцията и на КЗПЧОС“.

Изложените мотиви са неоспорими не само поради предвидената в чл.14 ал.6 ЗКС сила на решенията на този орган. Действително, натовареността на Върховен административен съд оказва пряко въздействие върху юриспруденцията по делата пред този съдебен орган, като удължава срока на произнасяне непредвидимо. От друга страна, подобен мотив винаги съдържа времево ограничение, в периода на което се констатира подобна натовареност. Тя не е константа и силно се влияе от законодателните изменения, по силата на които се постигат промени в родовата подсъдност, като се въвежда необжалваемост не само на крайните актове по ЗДОИ, постановени от регионалните административни съдилища.

Гореизложените съображения в тяхната съвкупност мотивират извода, че не само е възможно и допустимо преразглеждане на тезата за недопустимост на касационното оспорване на решенията на административните съдилища, но е и силно препоръчително. Касационният контрол в същината си съставлява още една гаранция за законосъобразност на цялото производство по проверка правилността на актовете по ЗДОИ. Няма обяснение защо към този момент тя се отказва, след като високата натовареност на Върховния административен съд към този момент е претърпяла промени, като следствие от множеството мерки, които се предприеха от 2019г., когато е постановено Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к. д. № 12/2018 г. на Конституционния съд на РБ.

Допълнителен мотив, обосноваващ необходимостта от различно разбиране е обстоятелството, че единствен призван да контролира и унифицира еднозначното постановяване на съдебни актове, е Върховният административен съд. Административните съдилища са силно затруднени в процеса на проследяване на практиката си по места, защото те нямат своевременно достъп до решенията на другите административни съдилища. Подобна практика обикновено води до непреодолимо противоречие в съдебните актове, което отново нарушава принципите за правна сигурност и оправданите правни очаквания на обществото.

Затова, предложението тук е за изменение на чл.40 ал.3 от ЗДОИ, като се предвиди, че Решението на Административния съд подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от връчване на съобщението.

Настоящият доклад не коментира в прецизност и дълбочина необходимостта от изменения в закона, касаеща административното производство. За пълнота обаче е



редно да се спомене, че на още един въпрос, отнесен към дейността на субектите по чл.3 от ЗДОИ е редно да се даде отговор, за да бъде унифицирана и предвидима съдебната практика по ЗДОИ. Продължава практиката в заявленията да се задават въпроси и търси информация, които в своята съвкупност предполагат тепърва обобщаването ѝ за целите на питането и за първи път изготвяне на справка или акт, за да се отговори на съответния въпрос. Същевременно, съдебната практика в голяма част възприема извод, че от задължените субекти може да се търси достъп до обществена информация само, когато тя съществува в изготвен вид към датата на депозиране на заявлението и не е нужно изготвянето ѝ чрез анализ или обобщаване. Следва да се приеме, че и по отношение на този проблем е необходимо да се отговори със законодателно изменение, което изрично и прецизно да определи обхвата на отговорите.

III. Предложения за законодателни изменения в Административнопроцесуалния кодекс в частта на Дял шести, Глава осемнадесета- Административнонаказателни разпоредби – чл.304 и сл.АПК

Производството по Дял Шести от АПК е именовано "Административнонаказателни разпоредби". С него е предвиден специален ред за налагане на наказания на длъжностни лица при констатиране на допуснато специфичен вид административно нарушение - неизпълнение на влезли в сила актове на съда. Това производство е специално и в конкретния дял няма препращане към дял Трети АПК, където е регламентирано производството пред съд. Това поражда един от често срещаните проблеми в производствата по тези дела.

Председателят на съответния съд в това производство действа в качеството на административнонаказващ орган, а не като съд. В случаите, когато страна сезира председателя с твърдение за неизпълнение на съдебно решение, в което е отменен мълчалив отказ, а делото е върнато като преписка на административния орган за продължаване на административнопроизводствените действия, председателят на съда не е инстанция, която, когато констатира неизпълнението на съдебното решение, може да извършва преценка дали отново се касае за повторен мълчалив отказ. И това е така, именно защото не действа като съдебен орган, който единствено е компетентен за това. Често срещана практика е административният орган да не се произнесе в продължителен период от време, след като съдът е върнал преписката за продължаване на действията, тъй като счита, че при това „второ“ гледане, не е ограничен със срок за произнасяне. Действително, такъв може да бъде определен със съдебното решение по реда на чл. 174 изр.първо АПК, но когато това не е сторено, възниква въпросът какъв е срокът за произнасяне в тази хипотеза.

Не е ясно и от гледна точка на практиката, какви са последствията, ако с решението си, с което е отменил мълчаливия отказ, съдът не е изпратил препис от съдебното решение на компетентните органи по чл. 307, по арг.чл.174 изр.второ АПК. Дали в този случай, съдебната защита чрез налагане на санкция по реда на чл.304 и сл.АПК е допустима или е следвало страната, която има интерес от това, да подаде



искане за допълване на решението и след като не го е направила да е изгубила правото да подава молба по чл.304 АПК? Следва ли да се счита изобщо, че законът допуска две възможности, независими една от друга за налагане на санкция в този случай – веднъж по чл.174 изр.второ АПК и втори път – по чл.304 и сл.АПК? Отговорът на последния въпрос би следвало да е отрицателен, доколкото законодателната техника в подобни случаи включва винаги възможността за налагане на само едно наказание, като се следва принципа *non bis in idem*- никога два пъти за едно нещо.

В общия случай практиката се разделя, като в една част тя приема, че при новото разглеждане на преписката, след като е върната за произнасяне от онзи етап, в който е допуснато закононарушението, длъжните административнопроизводствени действия се подчиняват на режима на административното производство, регламентирано в Глава пета, Раздел първи от АПК. В другата хипотеза - когато е допуснато бездействие след отмяната на мълчаливия отказ и връщането на преписката на административния орган, практиката възприема извод, че се касае за неизпълнение на влязло в сила съдебно решение, което се е превърнало в годно изпълнително основание по смисъла на чл.268 от АПК.

В производството по Дял шести АПК не е регламентирано и кое е лицето, което има правен интерес да подаде искане за налагане на санкция по този ред. Предполага се, че това е страната, чиято жалба е уважена в основното производство. Това производство има за цел да се санкционира неизпълнението на крайния съдебен акт, с който приключва съответното съдебно производство.

Административнонаказателната отговорност по чл. 304, ал. 1 от АПК понася длъжностното лице, пряко отговорно за неизпълнение на задължение, произтичащо от влезлия в сила съдебен акт, което означава, че е необходимо в кумуляция да се констатира освен неизпълнение, то и същото да е в резултат на виновното поведение на конкретно длъжностно лице. Следващ трайно нерешен проблем в практиката по тези дела е, когато в периода от вмененото със съдебното решение, задължение за продължаване на административнопроизводствените действия, до подаване на искането за налагане на санкция по реда на чл.304 и сл.АПК поради неговото неизпълнение, длъжностното лице, което заема съответния пост, бъде сменено. Административнонаказателната отговорност е лична и тя се носи винаги от конкретния извършител, защото не може да се търси пряка отговорност от заместник или новоназначен служител, работник или ръководител. От друга страна, когато физическото лице, което е и длъжностното лице, отговорно за неизпълнението на съдебното решение вече не заема този пост, то не отговаря на изискванията, регламентираны в разпоредбата на чл.304 АПК.

В разпоредбата на чл.24 ЗАНН законодателят изрично е предвидил, че административнонаказателната отговорност е лична. Съответно за административни нарушения, извършени при осъществяване дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени. Съпоставена с тази уредба, АПК сякаш отдава приоритет на съответната длъжност, без значение дали това длъжностно лице е извършило нарушението или то е различно.



Поради възможността от постановяване на нееднозначна и противоречива практика в тази хипотеза, е необходимо законодателят ясно да укаже процедурата по налагане на наказания в случай на смяна на длъжностното лице, извършило нарушението по неизпълнение на съдебния акт, подлежащ на изпълнение, а не това решение да се извежда по аналогия от друг закон или от съдебната практика.

В обобщение и заключение следва да се посочи, че формулираните тук предложения са обосновани от трайни наблюдения върху регламентацията в Закона за достъп до обществена информация и Дял Шести на АПК и проблемите, които тя поражда в административното и съдебно производство. Те са наложителни първо, за да се гарантира очакването на гражданите и организациите за правна сигурност винаги, когато използват тези нормативни актове и на второ място, защото е необходимо да се детайлизират и прецизират производствата пред задължените субекти по чл.3 от ЗДОИ, пред административнонаказващия орган по Дял шести от АПК и пред съда. Тази прецизност ще внесе яснота, необходима за всички упоменати страни в тези производства и ще изчисти от противоречия съдебната практика.

IV. Предложения за нормативни промени с цел повишаване ефективността на администрирането на процеса за ДООИ в община Варна

Със Заповед № 3620/07.11.2022г. на Кмет на Община Варна са утвърдени нови Вътрешни правила за организацията на работа по предоставяне на достъп до обществена информация в Община Варна /ВПОРПДОИОВ/. Същите отменят Вътрешните правила за предоставяне право на достъп до обществена информация, утвърдени със Заповед № 4628/15.12.2016 г. и Заповед №4736 от 12.11.2019 г. на Кмета на Община Варна. Вътрешните правила са публикувани на официалната интернет страница на Община Варна и на интранет мрежата, раздел „Секретар“. При разработването на измененията в правилата бяха взети предвид констатациите и препоръките на екипа по проекта, извършени на първия етап от провеждането на изследването. Участието на експерти от община Варна едновременно в екипа по разработването на анализа и след това в работната група за изготвянето на промените във Вътрешните правила за ДООИ допринесе за подготовката на документ, който да почива на задълбочена аналитична работа, както и максимално да бъде скъсен срока на въвеждане в действие на предложенията. Подобен механизъм на взаимодействие между структурите на гражданското общество и местната администрация доказва за пореден път своята ефективност.

С горепосочената заповед – т. 4, т.т.4.1-4.3, е определен секретарят на Община Варна за длъжностно лице, което разглежда постъпилите заявления за достъп до обществена информация по ЗДОИ. Той има правомощия също така и: да взема решения за предоставяне или отказ от предоставяне на достъп до обществена информация; да изготвя, представя и публикува на интернет сайта на Община Варна в секция „Достъп до обществена информация“ и на портала за отворени данни, поддържан от администрацията на Министерски съвет годишния отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и мотивите за тях.



Със заповедта, също така са възложени функциите на „администратор“ в профила на Община Варна в единната, централна публична уеб-базирана информационна система „Портал за отворени данни“ на главен експерт „Web дизайн и мултимедия“ от дирекция „Информационно и административно обслужване“ при Община Варна.

С Вътрешните правила за организацията на работа по предоставяне на достъп до обществена информация в Община Варна, наричани за краткост „правила“ се регламентират условията и реда за предоставяне на достъп до обществена информация и достъп до информация за повторно използване от Община Варна, както и отказът за предоставяне на достъп до обществена информация или отказ за предоставяне на информация за повторно използване. За неуредените с тези правила въпроси се прилагат разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). В този смисъл е разпоредбата на чл. 1, ал. 1 и ал. 2 от ВПОРПДОИОВ.

Независимо от обстоятелството, че са утвърдени нови ВПОРПДОИОВ, в които има изменения и допълнения на определени текстове, както и са създадени нови глави и раздели, анализът показва, че в тези правила трябва да бъдат направени допълнения, които да са в синхрон с нормативната уредба.

В българското законодателство съществуват няколко различни понятия, свързани с електронните услуги, които се предоставят от различните административни органи, с оглед разликата в обществените отношения, които регулират тези нормативни актове.

В §1 от Допълнителната разпоредба на ЗДОИ, който урежда правото на достъп до обществена информация, както и с повторното използване на информация от обществеността са дадени следните дефиниции : т. 13 (Нова – ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.) "Интернет адрес" е унифициран идентификатор на ресурси или унифициран локатор на ресурси; т.14. (Нова – ДВ, бр. 97 от 2015 г., в сила от 12.01.2016 г.) "Платформа за достъп до обществена информация" е единна, централна, публична уеб базирана информационна система, която осигурява заявяване на достъп и публикуване на обществена информация.

Със Закона за електронно управление в §1 от Допълнителните разпоредби са дефинирани следните понятия: т. 16. "Официална интернет страница" - публично оповестена интернет страница, чрез която административен орган осигурява информация за осъществяваната от него дейност и предоставяните от него електронни административни услуги; т.17. "Предоставяне на услуги чрез електронни средства" - предоставянето на услуги, при което всяка от страните използва устройства за електронна обработка, включително цифрово компресиране и съхраняване на информацията, като услугата изцяло се осъществява чрез използването на проводник, радиовълни, оптически или други електромагнитни средства; т.31. (Нова – ДВ, бр. 50 от 2016 г., в сила от 1.07.2016 г., изм., бр. 94 от 2019 г., в сила от 29.11.2019 г.) "Система за сигурно електронно връчване" - електронна препоръчана поща по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014 и система, чрез която се удостоверява моментът на изпращане, получаване и връчване, както и се гарантират идентификацията, авторството и интегритетът на лицето, което изпраща, получава или връчва електронни документи или електронни изявления чрез системата.

Законът за електронните съобщения дава легално определение на понятието "електронна поща" в § 1, т. 11 на Допълнителните разпоредби, според което това е съобщение във вид на текст, глас, звук или изображение, изпратено чрез обществена електронна съобщителна мрежа, което може да бъде съхранено в нея или е получено в крайното оборудване на получателя.



Независимо, че изброяването не е изчерпателно, дадените дефиниции са достатъчни и относими към администрирането на процеса по осигуряване достъп до обществена информация.

Понятията "електронен адрес" и адрес на "е-поща" не са дефинирани в цитираните нормативни актове и същите имат характер на общоупотребими понятия. Легална дефиниция на понятието "електронна поща" е дадена в Закона за електронната търговия - § 1, т. 8 - "Електронна поща" е електронно средство за съхраняване и пренос на електронни съобщения през интернет мрежа чрез стандартизирани протоколи, също така и в § 1, т. 11 (Изм. – ДВ, бр. 20 от 2021 г.) на Допълнителните разпоредби на Закона за електронните съобщения (ЗЕС), който урежда обществените отношения, свързани с осъществяване на електронни съобщения. Според определението "електронна поща"- това е съобщение във вид на текст, глас, звук или изображение, изпратено чрез обществена електронна съобщителна мрежа, което може да бъде съхранено в нея или е получено в крайното оборудване на получателя. Или електронната поща е способ за обмен на информация в електронен вид.

Следва да бъде отбелязано, че функциите, които изпълнява Община Варна като администратор на лични данни, е да съхранява същите в съответствие с изискванията на Закона за защита на личните данни и Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (4 май 2016 г.), а не да създава условия за неправомерен достъп до тях.

Подаване на заявления за ДОИ чрез такава платформа води до минимизиране на отказите за предоставяне, поради непълнота и неточности; възможност за интеграция с изискваната административна информационна система; намаляване на субективността при обработката; изключване на манипулиране (изборност) за обработка; рязко съкращаване на времеви и кадрови ресурс; съкращаване на времето от заявяването до практическата обработка на заявяването; осигуряване на повишен контрол по изпълнението от администрацията и други.

V. Предложения за допълнения и изменения във ВПОРЦДОИОВ

1. Раздел II Форми за предоставяне на достъп до обществена информация

В чл. 5, ал. 1 е посочено, че информацията се предоставя в предпочитаната от заявителя форма, освен в случаите, когато: - за нея няма техническа възможност; - е свързана с необосновано увеличаване на разходите по предоставянето; - води до възможност за неправомерна обработка на тази информация или до нарушаване на авторски права.

Тук е необходимо следното допълнение: „За тези случаи на невъзможност да бъде предоставена поисканата информация, заявителят се уведомява писмено, а когато заявлението е изпратено на електронната поща zdoi@varna.bg или е заявено през Платформата за достъп до обществена информация по чл. 15в от ЗДОИ, а също така ако заявителят е предоставил информация за наличие на персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление, електронен адрес съгласно Закона за електронното управление, мобилен или стационарен телефонен номер или факс, ако разполага с



такива - същият се уведомява на посочения електронен адрес, съответно на посочения мобилен или стационарен телефонен номер или факс. При устно уведомяване на посочения мобилен или стационарен номер, или когато уведомяването е извършено по факс, това се удостоверява писмено с подпис на извършилото го длъжностно лице.“

Следва да се създаде **нова алинея 3** - „В случай, че е избран способ различен от искания, в решението за предоставяне на достъп до обществена информация се излагат мотиви, относно направения избор на друга форма за предоставяне на ДООИ. За решението заявителят се уведомява писмено, а когато заявлението е изпратено на електронната поща zdoi@varna.bg или е заявено през Платформата за достъп до обществена информация по чл. 15в от ЗДОИ, а също така ако заявителят е предоставил информация за наличие на персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление, електронен адрес съгласно Закона за електронното управление, мобилен или стационарен телефонен номер или факс, ако разполага с такива - същият се уведомява на посочения електронен адрес, съответно на посочения мобилен или стационарен телефонен номер или факс. При устно уведомяване на посочения мобилен или стационарен номер, или когато уведомяването е извършено по факс, това се удостоверява писмено с подпис на извършилото го длъжностно лице.“

2. Раздел III. Процедура за разглеждане и предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 7, ал. 1 от правилата се допълва с изречение второ: „В случаите на устно запитване се дават указания на заявителя, от който изхожда устното запитване, че има възможност да предостави информация за наличие на персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление, електронен адрес съгласно Закона за електронното управление, мобилен или стационарен телефонен номер или факс, ако разполага с такива - същият се уведомява на посочения електронен адрес, съответно на посочения мобилен или стационарен телефонен номер или факс.“

В чл. 8 от правилата предложението е да се създаде **нова алинея 3** - „В случай, че в заявлението се съдържат данните по ал. 1, т.т. 1, 2 и 4, но не е посочена предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация, съгласно указаното в т. 3, заявителят се уведомява да отстрани нередовностите в три дневен срок от съобщението за това, с указание, че неотстраняването им ще предизвика прекратяване на производството. Уведомяването се извършва писмено, а в случаите, когато заявителят е предоставил информация за наличие на персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление, електронен адрес съгласно Закона за електронното управление, мобилен или стационарен телефонен номер или факс - ако разполага с такива - същият се уведомява на посочения електронен адрес, съответно на посочения мобилен или стационарен телефонен номер или факс. При устно уведомяване на посочения мобилен или стационарен номер, или когато уведомяването е извършено по факс, това се удостоверява писмено с подпис на извършилото го длъжностно лице“ и алинея 4 – „Срокът за произнасяне започва да тече от датата на отстраняване на нередовностите.“



3. Раздел III, Глава 3 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

В чл. 19, ал. 1 от правилата да бъдат създадени нови изречения трето и четвърто: „Заявителят се уведомява писмено, а в случаите, когато заявителят е предоставил информация за наличие на персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление, електронен адрес съгласно Закона за електронното управление, мобилен или стационарен телефонен номер или факс - ако разполага с такива - същият се уведомява на посочения електронен адрес, съответно на посочения мобилен или стационарен телефонен номер или факс. При устно уведомяване на посочения мобилен или стационарен номер, или когато уведомяването е извършено по факс, това се удостоверява писмено с подпис на извършилото го длъжностно лице“.

В чл. 20 от правилата да бъде създадено ново изречение трето: „В случаите, когато заявителят е предоставил информация за наличие на персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление, електронен адрес съгласно Закона за електронното управление, мобилен или стационарен телефонен номер или факс - ако разполага с такива - същият се уведомява на посочения електронен адрес, съответно на посочения мобилен или стационарен телефонен номер или факс. При устно уведомяване на посочения мобилен или стационарен номер, или когато уведомяването е извършено по факс, това се удостоверява писмено с подпис на извършилото го длъжностно лице“.

Съгласно посоченото в чл.23 „Решението за предоставяне или отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се съгласува от ресорния заместник-кмет на дирекцията/общинското предприятие, предоставили исканата информация и юрисконсулт от дирекция „Правно-нормативно обслужване“. Зам. Кметовете на община Варна са общо 5, като всеки от тях има отделни ресори, съответно отговоря за няколко дирекции и общински предприятия. Преди да бъде подписано решението от Секретар на Община Варна, като упълномощено длъжностно лице по ЗДОИ, решението се съгласува от директор на дирекция „Правно-нормативно обслужване“ по отношение на законосъобразността на акта. Неговият подпис е задължителен съгласно Вътрешните правила за оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в Община Варна – арг. чл. 34, ал. 3, т. 2 и чл. 35, ал. 2, т. 2 от тези вътрешни правила.

В контекста на посоченото по-горе **чл. 23** от ВПОРПДОИОВ трябва да бъде изменен в следния смисъл: Решението за предоставяне или отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се съгласува от ресорния заместник-кмет на дирекцията/общинското предприятие, предоставили исканата информация, юрисконсулт от дирекция „Правно-нормативно обслужване“ и директор на дирекция „Правнонормативно обслужване“.

В чл. 24 се следва да се създаде нова алинея втора: „В решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се излагат фактически основания за това. Същото следва да е мотивирано.“



Това предложение се налага с оглед обстоятелството, че задължението за посочване на фактическото основание е изпълнено единствено тогава, когато административният орган е посочил конкретните правнорелевантни факти и обстоятелства, изпълващи състава на съответната правна норма, мотивирали го да издаде административен акт с конкретно съдържание. Фактическите основания дават основание на органа да упражни правомощията си, като издаде съответния акт.

В чл. 28 от ВПОРПДОИОВ е удачно да се направи следното допълнение. Създава се ново изречение второ в следния смисъл: Когато заявителят е посочил в заявлението си адрес на електронна поща за получаването, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. В тези случаи не се съставя протокол по правилото на чл. 25, ал. 2 от правилата.

Създава се и ново изречение четвърто: „Когато съгласно указаното **в чл. 27, ал. 2** от правилата се предоставя частичен достъп само до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен и в случай, че заявителят е посочил в заявлението си адрес на електронна поща за получаването, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща решението за частичен достъп до обществена информация, заедно с копие на информацията или интернет адреса, на който се съдържат данните. В тези случаи не се съставя протокол по реда посочен в чл. 25, ал. 2 от правилата и не се заплащат разходи по предоставянето.“

4. Раздел IV Портал за отворени данни

В чл. 33 следва да се създаде нова алинея трета - „За осигуряване на прозрачност в дейността на общинската администрация и улесняване на гражданите за достъп до обществена информация, във връзка с направените от тях искания в информационната система „Портал за отворени данни“ се поддържа актуална информация, относно висящността на преписката, в това число и когато преписката е предадена по компетентност на друг орган. Заявителите/граждани или организации/при образуване на преписката следва изрично да бъдат информирани за срока на произнасяне; пред кого и в какъв срок могат да обжалват решението за достъп до обществена информация, съответно отказа за предоставяне на ДОИ. Същата актуална информация да се публикува и когато е отправено искане за предоставяне на информация за повторно използване, както и по отношение на подадените от заявителите жалби срещу постановления от органа акт.“

5. Раздел V „Ред за предоставяне на информация за повторно използване“

В чл. 37, ал. 2 отправяме предложение да се създаде ново изречение второ: „В случай, че заявителят е посочил в заявлението си адрес на електронна поща за получаването, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща решението за това, заедно с копие на информацията или интернет адреса, на който се съдържат данните. В тези случаи не се съставя протокол по реда посочен в чл. 25, ал. 2 от правилата и не се заплащат разходи по предоставянето.“

В чл. 40, ал. 1 да се създаде ново изречение второ - „В случай, че заявителят е посочил в заявлението си за повторно предоставяне на информация адрес на



електронна поща за получаването, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща отговора до заявителя .“

В чл. 40, ал. 2 се създава ново изречение трето – „Когато заявителят е посочил в заявлението си адрес на електронна поща за получаването, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща съобщението по ал. 2, изречение второ“.

В чл. 41 се създава нова ал. 5 – „Решението за отказ за предоставяне на информация за повторно използване се връчва лично срещу подпис на заявителя или се изпраща по пощата с обратна разписка. Когато заявителят е посочил в заявлението си адрес на електронна поща за получаването, органът изпраща на посочения адрес на електронна поща решението за отказ за предоставяне на информация за повторно използване. В тези случаи не се съставя протокол по правилото на чл. 25, ал. 2 от правилата.

VI. Административна структура на и вътрешен контрол върху процеса по предоставяне достъп до обществена информация

Ефективното администриране на процеса по предоставяне ДООИ е свързано и с осигуряване на система за контрол и санкции. В тази връзка са и следващите предложения на екипа, ангажиран с настоящото изследване.

Следва да се създаде нов Раздел VII „Вътрешен одит във връзка с предоставяне на достъп до обществена информация“, нов чл. 45 със следното съдържание: „Въвежда се задължителен, ежегоден вътрешен одит на всички процедури по предоставяне на достъп до обществена информация. Този одит следва да бъде провеждан от звено „Вътрешен одит“ в Община Варна, по препоръка на Секретаря на Община Варна. “

Горната препоръка е отправена, с оглед обстоятелството, че общинската администрация при осъществяване на своята дейност се ръководи от принципите на законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност. Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото, като спазва изискванията на Закона за защита на личните данни, Закона за защита на класифицирана информация, Закона за достъп до обществена информация. В този смисъл е разпоредбата на чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от Устройствения правилник на Общинска администрация Варна.

На следващо място, в посочения Устройствен правилник на Общинска администрация Варна, Раздел VI „Звено за вътрешен одит“, Чл.23, т.т. 1,2 изрично е указано, че звено „Вътрешен одит“ /ЗВО/ планира, извършва и докладва дейността по вътрешен одит в съответствие с действащото законодателство, Международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит, Етичния кодекс на вътрешните одитори, Статута на Звено за вътрешен одит, утвърдената от министъра на финансите методология за вътрешен одит в публичния сектор и вътрешните правила на ЗВО, утвърдени от Кмета на Община Варна, и осъществява дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в общинската администрация, включително на разпоредителите със средства на европейския съюз и разпоредителите с бюджет от по-ниска степен.



Същевременно със Заповед № 3536/30.09.2020г. на Кмет на Община Варна са утвърдени Вътрешни правила за реда, начина и сроковете за изготвяне на стратегически и годишен план, тримесечен и годишен доклад за дейността на вътрешния одит и план за професионално обучение и квалификация на вътрешните одитори от ЗВО в Община Варна.

В I. Планиране дейността по вътрешен одит, т. 1. Цел на планирането на дейността по вътрешен одит е посочено, че планирането на дейността по вътрешен одит е необходимо, за да може Звеното за вътрешен одит да определи своите цели и приоритети и да използва ефективно и ефикасно ресурсите, за да ги постигне. Планирането осигурява насочване към най-рисковите дейности и структури, база за оценка на потребностите от ресурси, програма за действие и критерии за измерване на действително извършената работа от ЗВО. Планирането е най-важната част от вътрешния одит, тъй като поставя основите на дейността. ЗВОПС и Стандартите задължават вътрешните одитори да планират дейността си на база оценка на риска, съобразно целите на организацията.

Именно в тези ежегодни планове за вътрешен одит следва да залегне и одитирането на процеса по предоставяне ДОИ. Аргументите за това са следните:

- Вътрешният одит оценява систематично и дисциплинирано доколко процесите на целеполагане, управление на рисковете и контрол са адекватни и ефективни и дава препоръки за подобряване.

- Стратегическите, годишните и плановете за конкретни одитни ангажменти се изготвят на база оценка на риска. По отношение на планирането на цялостната дейност по вътрешен одит (стратегическо и годишно планиране), оценката на риска се извършва поне веднъж годишно. Годишната оценка на риска е насочена към рисковете, които могат да повлияят върху постигането на целите на Община Варна, докато оценката на риска при конкретен одитен ангажмент е насочена към рисковете, които могат да въздействат върху постигането на целите на конкретен процес/дейност. След въвеждането на нов раздел VII, съществуващият Раздел VII „Допълнителни и заключителни разпоредби” от Вътрешните правила за организацията на работа по предоставяне на достъп до обществена информация в Община Варна става Раздел VIII.

Тук предложението на екипа е да бъде създаден нов § 5 със следното съдържание: „За оптимизиране дейността по предоставяне на достъп до обществена информация, както и с цел стриктното спазване на Вътрешните правила за организацията на работа по предоставяне на достъп до обществена информация в Община Варна, секретарят на Община Варна организира ежегодното обучение на служителите както от дирекция „Контрол и санкции“, така и на всички други дирекции в структурата на Община Варна и общински предприятия.“

Друг съществен момент, който следва да бъде засегнат в настоящия анализ е свързан с преглед и оценка на ефективността на структурата на Община Варна, нейните дирекции и отдели, и ефективността и по отношение администрирането на процеса по предоставяне на ДОИ. Следва да се проследят връзките с другите общински звена по начин, който да не допуска мълчалив отказ.

Анализът показва, че не са необходими структурни промени, за да се изпълняват задълженията по ЗДОИ. Към настоящия момент е намерен оптималният вариант.



Получените заявления се разглеждат от Секретаря и се насочват по компетентност към съответно длъжностно лице в съответната дирекция. След като се събере наличната информация в дирекцията, същата се предава на Секретаря и той излиза с решение за предоставяне на информация или отказ. Съгласно Вътрешните правила и заповедта на кмета Секретарят е определен за отговорно лице по ЗДОИ, вкл. и да следи за сроковете и недопускане на случаи на мълчалив отказ. Преписките по ЗДОИ се движат и разглеждат от дирекция „Контрол и санкции“, тъй като тази дирекция не се ръководи от директор и е на пряко подчинение на Секретаря на Община Варна. Така пътят на движение на преписките е максимално скъсен. Заповедите по ЗДОИ, с които се предоставя или отказва информация се подготвят от съответния служител в дирекцията и се предоставят за подпис на Секретаря. Пътят на документа продължава през деловодството, до съответния заявител.

В Устройствения правилник на Общинска администрация, Раздел IX „Обща администрация“, чл. 26 е указано, че общата администрация на Община Варна е организирана в девет дирекции, като в т.1 е посочена дирекция „Контрол и санкции“.

В чл. 27, т.т.1-11 включително са изброени функциите на дирекция „Контрол и санкции“, като тя в т.5. Разглежда регистрирани в административната информационна система на Община Варна писмени и устни запитвания за достъп до обществена информация, както и такива постъпили чрез уеб – базираната Платформа за достъп до обществена информация; т. 6. Изготвя Решения за предоставяне / отказ от предоставяне на Достъп до обществена информация в нормативно определения срок; т. 7. Изпълнява функциите на „администратор – модератор“ на профила на Община Варна в единната, централизирана, уеб – базирана Платформа за достъп до обществена информация; т. 8. Води и поддържа регистър на постъпили в Община Варна заявления за достъп до обществена информация.

Прегледът на делата за ДДОИ, по които страна е община Варна показва, че към настоящия момент няма наложени санкции на длъжностни лица за неизпълнение на съдебно решение по ЗДОИ. Съдебните решения се изпълняват своевременно, след влизането им в сила, съобразно дадените от съда указания.

Към настоящия момент няма и постановени мълчаливи откази по предоставяне на ДДОИ и това е утвърдена практика от няколко години, респективно решението се постановява от Секретаря на Община Варна в законоустановения срок.

Както вече бе посочено, едно от задълженията на дирекция „Контрол и санкции“ при Община Варна е да води и поддържа регистър на постъпили в Община Варна заявления за достъп до обществена информация. Регистрите по отделните години са качени на официалния сайт на Община Варна, секция „Достъп до обществена информация“, „годишен отчет по ЗДОИ“.

Настоящия доклад подлага на преглед и анализ поддържания регистър за ДДОИ за периода 01.01.2023г. до 20.03.2023г.

Регистърът представлява таблица, съдържаща дванадесет колони, в следната поредност: номер; заявление/с посочване на регистрационния индекс съгласно деловодната система ИМЕОН на Община Варна/; дата на заявлението; заявител/ФЛ, НПО, ЮЛ/; начин на поискване на информацията; искана информация; удължаване на срока; уточнение; препращане по компетентност; вид отговор; достъп/предоставяне или отказ/; форма на предоставяне; искане за допълване.

Поддържаните регистри за предходните години са с идентично съдържание.



Води се Регистър и на заявленията за ДООИ, относно които има образувани административни дела и решенията на съда по същите. Този регистър също представлява таблица, съдържаща двадесет и три колони, в следната поредност: номер; номер на заявлението/с посочване на регистрационния индекс съгласно деловодната система ИМЕОН на Община Варна/; дата; номер на Решение/Определение на съда; дело №; заявител; искана информация; трето лице; съдът е потвърдил решението; съдът е уважил жалбата; съдът частично е потвърдил решението по ЗДООИ и частично е уважил жалбата; съдът е присъдил разноски на администрацията; съдът е присъдил разноски на жалбоподателя; дирекция; отговор до заявителя/с посочване регистрационен номер на решението по ЗДООИ/; дата на отговора; форма на предоставяне; обратна разписка; предоставяне на информацията; искане за допълване на решението; отговор до заявителя №; обратна разписка; предоставяне на информацията.

Регистрите по ясен и недвусмислен начин предоставят точна и пълна информация относно администрирането на процеса по ДООИ.

Необходимо е да бъде отбелязано, че основната причина 50 % от административните дела по обжалване на решения на община Варна за достъп до обществена информация да са загубени от Община Варна е преди всичко свързана с обстоятелството, че с решението за предоставяне на достъп до обществена информация, постановено от Секретаря на Община Варна не е предоставена цялата обществена информация, с която разполага задълженото лице, съответно предоставена е непълна информация, с което не е удовлетворено искането на заявителя за ефикасен и пълен достъп до обществена информация. Този факт води до незаконосъобразност на обжалвания по съдебен ред акт, тъй като не е предоставена в цялост исканата информация. В тази връзка е и отправеното вече по-горе предложение за създаване на нова ал.3 към чл.5, в която да се задължи органът да изложи подробни мотиви за избора си на форма и обема за предоставяне на исканата информация.

Друга причина за отмяна на решенията на община Варна е, че решението е постановено в нарушение на материалноправните норми, при неправилно приложение на материалния закон, т.е. не е съобразен характера на исканата информация.

Има случай, при който не е изразено становище, че исканата информация не се съхранява в Община Варна, нито има данни, че заявлението е препратено по законоустановения ред на компетентния орган или да е уведомен жалбоподателя/заявителя/ за липсата на поисканата от него информация. За да се избегнат последващи случаи, следва стриктно да бъдат спазвани Вътрешните правила за организацията на работа по предоставяне на достъп до обществена информация в Община Варна, като акцентът да е поставен върху чл. 19., ал 1 и чл.20.

Няма данни за допуснатите пропуски да са налагани наказания на съответните лица, от дирекциите, които са били компетентни да предоставят информацията. Това следва да бъде отчетено като пропуск и да бъдат предвидени такива санкции, тъй като загубата на делата по ЗДООИ води до неправомерно разходване на обществен финансов ресурс. Съответно следва да се задейства адекватно системата за вътрешен контрол.

Екипът отправя предложение във водения регистър на постъпили в Община Варна заявления за достъп до обществена информация, който представлява таблица, в графа „Удължаване на срока“ да бъдат вписани причините за това. Също така, в графа „Препращане по компетентност“ да бъде посочено къде е препратена преписката, съответно на коя администрация.



В коментирания регистър да бъде създадена нова графа „Наличие/липса на исканата информация“.

В посочения регистър да бъде създадена нова графа относно избраната различна форма за предоставяне ДОИ – „избран способ различен от искания от заявителя“, където да бъдат вписани мотивите за този избор.

Има случай, при който е отказано предоставянето на достъп до обществена информация, чрез поисканата от заявителя устна справка и копия на материален носител, без да са изложени аргументи за това – без посочване на правното и фактическо основание за отказ.

Във връзка с горното е вече направеното по-горе предложение за създаване на нова алинея втора на чл. 24 от ВПОРПДОИОВ.

VII. Система за подаване на сигнали, жалби и предложения по електронен път

С оглед постигане на максимална прозрачност и ефективност електронната система на жалбите и молбите на заявителите на ДОИ трябва да съдържа подробна информация от момента на регистриране на заявлението с всички последващи действия извършени в посока постановяване на крайния акт: предоставяне на ДОИ, направен отказ за това, в това число и препращане на преписката до компетентния орган. Във връзка с това е предложението на екипа да бъде оптимизирана онлайн системата за движение на преписките на граждани и ЮЛ като се направи видим достъпа на гражданите до движението на преписката на всеки етап. По този начин заявителите ще виждат в кое звено от общинска администрация се бави преписката. Това ще е видно и за самата администрация и ще и даде възможност сама да регулира ефективността на документооборота си.

На следващо място, оптимизиране на онлайн системата може да бъде постигнато и чрез въвеждането на опция в нея при образуването на преписката изрично да се посочва срока, в който органът следва да се произнеса на всеки етап от движението на преписката. По този начин заявителите ще са информирани и няма да пропускат сроковете, в които трябва да действат, ако това се налага.

И не на последно място, в случаите, когато Община Варна препраща преписката на друг орган по компетентност, това трябва да се отбелязва в досието – както на хартиен носител, така и в електронната система, за да може гражданите да следят движението на документацията.

Поддържането на електронната система на жалбите и молбите на заявителите на ДОИ /поддържането на актуална информация в тази насока/ е обвързано и от „Декларация за достъпност“ от меню „Достъп до обществена информация“ на официалния сайт на Община Варна, включваща Раздел I „Задължително съдържание“ и Раздел II „Препоръчително съдържание“. Именно в Раздел II „Препоръчително съдържание изрично е указано, че 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. Именно в изпълнение на тази задача на общинска администрация са и предложенията за оптимизиране на онлайн системата за движение на преписките на граждани и ЮЛ.



Отправените по-горе от екипа предложения за нормативни промени не са свързани с необходимост от завишен бюджет за подsigуряване предоставянето на обществена информация или администрирането на процеса по отговор на сигнали и жалби на гражданите. Предложенията не водят и до допълнителен разход на време и ресурси.

В демократичното общество достъпът до обществена информация и електронното управление са гаранция за функционирането на държавата като правова. Именно поради тази причина субективното право да се търси и получава информация е закрепено в Конституцията на Република България.

Създаването на условия за прозрачни действия и решения на задължените административни субекти е в интерес на цялото общество.