



# О Б Щ И Н А Ш У М Е Н

---

9700 гр. Шумен, бул. "Славянски" № 17, тел./факс: 054/800400,  
e-mail: [mayor@shumen.bg](mailto:mayor@shumen.bg), <http://www.shumen.bg>  
ISO 9001:2008 ISO 14001:2004 OHSAS 18001:2007 ISO 27001:2005

## **ГОДИШЕН ОТЧЕТ** **ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА** **ОБЩИНА ШУМЕН - 2016 г.**

### **УВОДНИ ДУМИ**

В началото на представения годишен отчет за дейността на Обществения посредник ми се иска да насоча вниманието към общия фон и състоянието на правата. Изтеклата 2016 г. постави предизвикателства пред ценности, които доскоро считахме за непоклатими. Нормалните страхове, предизвикани от бежанската и миграционна криза породиха желанието за търсене на колективна вина за сметка на индивидуалните права. Аргументираната колективна вина лесно прераства в желание за колективни /общностни/ регулации и ограничения. Така човешките права, които издигнахме в култ след последната световна война загубиха универсалното си качество.

Този общ фон на кризата на ценности води до криза в състоянието на правата – ясно различима през призмата на омбудсмана, който по Конституция и закон е призван да се грижи за защитата на правата и свободите на гражданите. Струва ми се за важно да предупредя, че всички имаме едни и същи права, като всяко едно от тях е за всеки един от нас. Да напомня, че те са универсални и индивидуални. Да се противопоставя на всички призови, декларации и апели, основани на колективистични оценки, ограничения и страхове. В настоящия отчет достатъчно ясно ще видите значимостта на индивидуалния подход, когато оценяваме определена политика или административна практика. През конкретиката на живота ще се убедите, че само чрез него е възможно да се стигне до ефективна защита на конкретното право на конкретния човек. През работата си в този отчетен период Общественият посредник вижда как хората са склонни да търсят колективна вина спрямо други хора и да изискват индивидуален подход, когато става дума за техните права.

В крайна сметка – никой не иска да гори покрай сухото!

## СТАТИСТИКА

Настоящият годишен отчет е изготвен на база на постъпилите при Обществения посредник на Община Шумен жалби и сигнали на гражданите и техните организации. На основание чл.27 от Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на Община Шумен отчетът се представя на вниманието на Общинския съвет в срок до последното редовно заседание за съответната година. Отчетът се представя и пред средствата за масово осведомяване на разположение на гражданите и техните организации. Настоящият документ следва да се разгледа от Общинския съвет в срок до второто редовно заседание през 2017 г. В този срок Кметът на Община Шумен също внася становище относно данните и изводите, съдържащи се в годишния отчет на Обществения посредник. При несъгласие със съдържащите се в отчета данни и изводи Общинският съвет отправя препоръки за подобряване на дейността на Обществения посредник.

### **Дейността в цифри:**

Приети, изслушани и консултирани граждани – 442

Заведени жалби – 175

Образувани проверки – 83

Решени случаи чрез взаимодействие с администрацията – 61

Становища с предложения и препоръки – 6

Жалби в процес на разглеждане – 2

В технологичен план е необходимо да се уточни, че не всяка среща на гражданите с Обществения посредник е свързана с подаване на жалби и стартирането на проверка от моя страна. В много от случаите гражданите разчитат на консултация и съдействие за решаването на възникнал въпрос с органите на местната или централната администрация. В широк кръг от случаите се налага предприемането на срочни действия по посредничество между двете страни в процеса. Авторитетът на институцията, компетентните консултации и възможността за помощ без заплащане на допълнителни такси получава оценката на гражданите на общината, изразяваща се в доверието им към Обществения посредник.

## РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ

По традиция с годишния отчет Общественият посредник се стреми да представи на обществеността и Общинския съвет анализ на определени административни практики и провеждани секторни политики. Анализът се базира на постъпилите индивидуални жалби и сигнали на гражданите и постъпилата информация, вследствие на извършените от мен проверки. През 2016 г. в количествено и качествено отношение се открояват проблеми, свързани с предоставяния под наем общински жилищен фонд на хора със специфични жилищни нужди. Ръстът на жалбите в това отношение беше очакван, с оглед на публично огласените намерения на кметския екип да извърши проверка на сключените договори и тяхната основателност, както и да засили контрола при осъществяването на тази секторна политика. Изразявайки принципната си подкрепа за предприетите действия от страна на екипа на заместник-кмета по „Социална политика и здравеопазване“ д-р Светлана Маркова, Общественият посредник си постави за цел да разглежда всеки случай индивидуално, за да осигури постигането на баланс между личните права и обществения интерес. В тази връзка, през юли заострих вниманието на Кмета на Община Шумен и членовете на ПК по „Здравеопазване и социална политика“ относно възможните неблагоприятни последици от предложените изменения и допълнения в Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и за продажба на общински жилища. Предложеният краен срок от 10 години за ползването на общинския жилищен фонд съвсем не бе лишен от аргументи. Същевременно обаче, той веднага породил притеснения и оплаквания, които в известен смисъл също не бяха лишени от основания. Отделни случаи мотивираха разбирането ми, че е по-добре да се засилят правомощията на комисията по преценка на исканията и задълженията ѝ за последващ контрол на наличието или отпадането на основанията за наемане на общинските жилища, пред императивното въвеждане на краен срок. В рамките на този дебат подчертах разбирането си, че животът винаги е по-богат и пъстър дори и от най-детайлната и прецизна юридическа регулация. В крайна сметка вносителите на предложението се отказаха от идеята за въвеждането на краен срок за наемане на общинско жилище, а Общинският съвет прие изменения в наредбата, завишаващи контрола от страна на Комисията по чл.9, ал.1 от НУРУЖННПОЖ.

### *Случаят „Христов“*

На 13.06.2016 г. при Обществения посредник в Община Шумен бе подадена жалба с Рег. индекс 96-ОО-396 от 08.06.2016 г. от Петър Матеев

Христов относно целесъобразността на Заповед № 25-680 от 06.04.2016 г. на Кмета на Община Шумен за прекратяване на наемното правоотношение на основание констатирани обстоятелства за това по смисъла на Закона за общинската собственост и Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и за продажба на общински жилища. По случая от страна на местния омбудсман бе образувана проверка.

В хода на проверката установих, че са налице формалните основания за предприемане на действия за прекратяване на наемните отношения с лицето Петър Матеев Христов. По-конкретно – известно закъснение при заплащането на дължимия наем и натрупани неплатени задължения за заплащане на такса битови отпадъци. В този смисъл Заповед № 25-680 от 06.04.2016 г. на Кмета на Община Шумен може да бъде окачествена като мотивирана и законосъобразна.

В противовес на това обаче, и в изпълнение на принципите на водената от Община Шумен социална политика по отношение на подпомагане на лица с жилищни нужди, следва да подходяме към всеки отделен случай индивидуално, оценявайки различните аспекти на затрудненията на подпомогнатите лица. В представеното от страна на Петър Матеев Христов възражение с Вх.№94-П-135/18.04.2016 г. е подчертано, че закъснението относно заплащането на изискуемия наем се дължи на административно обусловената неритмичност на получаваните от негова страна социални помощи във връзка с доказана с решение на ТЕЛК нетрудоспособност. Подобни закъснения в заплащането на дължимия наем са констатирани и в предходни периоди, но държа да подчертая, че се наблюдава срочно издължаване от страна на наемателя винаги, когато социалните помощи са възстановени от страна на администрацията. В този смисъл наблюдаваме едно коректно отношение от страна на лицето. Факт, който се потвърждава и от ръководството на ОП „Общински жилища и имоти“. В хода на проверката оттам посочват и обстоятелството, че Петър Матеев Христов има отговорно отношение към предоставеното му общинско жилище и е извършил за своя сметка известни подобрения в него.

Анализирайки фактите в тяхната съвкупност, Общественият посредник счете, че макар и законосъобразна Заповед № 25-680 от 06.04.2016 г. на Кмета на Община Шумен, може да бъде окачествена като недостатъчно целесъобразна. Относно конкретния казус за мен бе очевидно, че става дума за действително нуждаещо се от подкрепа лице, което се отнася с необходимата отговорност към наемните си задължения. Фактът, че относно заплащането на дължимия наем се разчита на отпуснати от

държавата социални помощи дава и известна сигурност за Община Шумен, че тези средства ще бъдат събирани и в бъдеще. Колкото до натрупаните задължения за неплатена такса битови отпадъци и след извършената от моя страна проверка в Отдел „Местни данъци и такса битови отпадъци“ в Община Шумен – констатирах, че натрупана и дължима сума е в размер на 204 лв. Пред Обществения посредник на Община Шумен бе декларирана готовност за срочно издължаване от страна на наемателя.

В заключение на всичко казано дотук и с оглед на предоставените ми правомощия на основание чл.17 от Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на Община Шумен, препоръчах на общинската администрация да преразгледа случая на следващото заседание на комисията по чл.9, ал.1 от НУРУЖННПОЖ. Аргументите ми срещнаха разбирането и подкрепата от страна на Заместник-кмета по „Социална политика и здравеопазване“ – д-р Светлана Маркова и случаят получи своето справедливо разрешение.

Случаят „Христов“ е илюстративен за принципната позиция на посредника и администрацията, че завишаването на контрола за ползване на общинския жилищен фонд не следва да се извършва без преценка на индивидуалните потребности на нуждаещите се лица.

### ***Случаят „Мустафа“***

По повод постъпила при Обществения посредник в Община Шумен жалба с Рег. индекс 96-ОО-448 от 16.11.2016 г. от Севджан Мустафа Мустафа относно законосъобразността на искането от страна на ОП „Общински жилища и имоти“ да заплати месечен трикратен наем в размер на 213,00 лв. за ползване на общинско жилище след срока на наемния договор и на основание Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на Община Шумен от наша страна бе образувана проверка.

В хода на проверката установих следната фактическа обстановка. Искането от страна на ОП „Общински жилища и имоти“ е аргументирано с факта, че наемният договор на лицето е изтекъл на 15.08.2016 г., като се приема, че ползването на предоставеното общинско жилище е на отпаднало правно основание от тази дата до 16.11.2016 г. В изпълнение на задълженията си по Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и за продажба на общински жилища и Методиката за определяне на наемната цена на общински жилища и имоти, е начислен месечен наем в троен размер за трите месеца от срока на изтичане на договора на обща стойност от 639 лв. При едно по-детайлно разглеждане

на досието на наемателя, обаче, се разкриват допълнителни обстоятелства в така описаната фактическа обстановка.

На първо място е видно, че в изпълнение на задълженията си по договора г-жа Мустафа своевременно е подала в Община Шумен изискуемата Декларация № СПЗ – 06-31/19.07.2016 г. с искане за удължаване на срока за настаняване. Това искане е разгледано в срока за произнасяне на колективен административен орган по смисъла на чл.57 ал.6 от АПК, тоест на първото заседание на Комисията по чл.9, ал.1 от НУРУЖННПОЖ, което се е провело на 28.09.2016 г. От Протокол №8 на Комисията е видно, че е направена преценка да не се продължават наемните отношения, тъй като лицето вече не отговаря на условията по чл.4, ал.1, т.5 от Наредбата. За това решение на компетентния орган г-жа Мустафа е уведомена с писмо № СПЗ-06-31 от 05.10.2016г.

На второ място, възползвайки се от възможностите на административния контрол и установената в Община Шумен практика, г-жа Мустафа се е срещнала със Заместник-кмета по „Социална политика и здравеопазване“ д-р Светлана Маркова в приемния ден на 24.11.2016 г. Въпреки че този разговор не е обективиран и протоколиран, от него очевидно следват определени административни действия. Лицето подава ново Заявление № СПЗ-06-31-001 на 03.11.2016 г. с допълнителни документи, което води до преразглеждане на решението на Комисията по чл.9 ал.1 от Наредбата, видно от Протокол № 9/04.11.2016 г. Това решение на Комисията е последвано от Заповед № РД-25-2305 от 16.11.2016 г. на Кмета на Община Шумен за пренастаняване на г-жа Мустафа в същото общинско жилище.

Тези допълнителни обстоятелства променят фактическата обстановка по казуса и задават допълнителни въпроси относно правилността и законосъобразността на начислените от страна на ОП „Общински жилища и имоти“ месечни наеми в троен размер за трите месеца от срока на изтичане на договора /15.08.2016 г. до 16.11.2016 г./ на обща стойност от 639 лв. Внимателната оценка на фактите ни води до извода, че е налице процедура по удължаване на срока на договора, която е стартирала от наемателя преди неговото изтичане с Декларацията, подадена на 19.07.2016 г., преминала през решение на Комисията за отказ на това искане от 28.09.2016 г., възражение срещу това решение на комисията в приемния ден на 24.10.2016 г., внасянето на допълнителни документи на 03.11.2016 г., ново, и този път удовлетворително, решение на Комисията от 04.11.2016 г. и финален индивидуален административен акт от Кмета на Община Шумен от 16.11.2016 г. В хода на тази процедура не е еднозначна оценката, че лицето обитава въпросното общинско жилище без правно основание. Според мен става дума за състояние на висящо

административно производство, чието протичане във времето се определя от страна на администрацията, а не на лицето, иницирало процедурата. В противен случай, би следвало да приемем, че ако първото заседание на Комисията се бе провело на по-късна дата, наказателният наем в троен размер щеше да бъде още по-голям, почивайки на единственото основание за формалното изтичане на срока на договора на 15.08.2016 г.

Внимателният анализ на случая стига до оценката на това от кой момент следва да се приеме, че лицето обитава общинското жилище без правно основание. Със своевременното стартиране на процедурата за удължаване срока на договора г-жа Мустафа става страна в административно производство и очаква в определен от закона срок отговор на поставеното искане. Решението на Комисията по това искане е взето едва на 28.09.2016 г., а лицето научава за него с писмо от 05.10.2016 г. Това е близо месец и двадесет дни след формалното изтичане на договора. Очевидно е, че в този период липсват каквито и да било основания за извода, че очакващата отговор страна по административното производство е загубила основанието си да обитава жилището. В тази връзка, дори да не се приема изводът на Обществения посредник за едно висящо производство, приключило със заповедта на Кмета от 16.11.2016 г., а ситуацията се разглежда, като две отделни процедури, стартирали с различни заявления и придружаващи документи е очевидно, че е наложително да се коригира претенцията за наем в трикратен размер от три месеца на един.

В заключение на всичко казано дотук и с оглед на предоставените ми правомощия на основание чл.17 от Правилника за организацията и дейността на Обществения посредник на територията на Община Шумен, препоръчах на Заместник-кмета по „Социална политика и здравеопазване“ д-р Светлана Маркова да предприеме необходимите действия и да изиска от ОП „Общински жилища и имоти“ да коригира начисления наказателен наем.

Случаят „Мустафа“ е илюстративен за една наложил се лоша административна практика. Наблюдавам проблеми в цялата процедура по преценка на жилищните нужди от страна на комисията по чл.9, ал.1 от НУРУЖНННПОЖ, хода на административното производство, което трябва да завърши със заповед на Кмета на общината и от друга страна практическото изпълнение на Наредбата, индивидуалния административен акт и наемните договори от страна на ОП „Общински жилища и имоти“. В изпълнение на правомощията си като Обществен посредник на Община Шумен направих необходимите постъпки да бъде поканен на следващото заседание на комисията по чл.9, ал.1 от НУРУЖНННПОЖ и да поискам промяна във въпросната административна практика. Подчертавам този

казус и пред общинските съветници в случай, че възникне инициатива за нови изменения и допълнения в Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и за продажба на общински жилища.

### ***Случаят „Белчева“***

На 14.06.2016 г. при Обществения посредник в Община Шумен е депозирана жалба с Регистрационен индекс 96-ОО-397 от Таня Белчева срещу неизпълнение на Заповед № РД-25-1254 от 24.07.2014 г. на Кмета на Община Шумен. Заповедта е съставена след проверка от страна на общинските служители по чл.223 ал.2 от ЗУТ, които констатират 16 незаконно построени обекта в частния имот на жалбоподателката и съседни общински терени. Издадената от Кмета на Община Шумен заповед е на основание чл.225 а, ал.1 от ЗУТ и изисква предприемане на съответните действия за премахване на незаконните обекти.

На основание Правилника за организация и дейност на Обществения посредник на територията на Община Шумен образувах проверка по случая и с писмо до Заместник-кмета по „Строителство и екология“ инж. Боян Тодоров поисках сведения за причините за забавянето на изпълнението на въпросната заповед и действията, които възнамерява да предприеме администрацията две години по-късно. В необходимия срок с Писмо № 96-ОП- 013 получих подробен отговор, който потвърждава необходимостта от изпълнението на въпросната заповед и ангажимент за предприемане на необходимите действия. Доколкото три от въпросните обекти обаче са на частния интерес на жалбоподателката, администрацията зае позиция, че ангажиментът за тяхното премахване е на съответния собственик.

Случаят „Белчева“ е илюстративен за затрудненията, които изпитва Община Шумен с незаконното строителство и неговото премахване. От друга страна показва и добрите резултати от взаимодействието между Общинската администрация и Обществения посредник за задвижването на съответните процедури, което води до защита на интересите на гражданите.

### ***Случаят „Петров“***

На 09.08.2016 г. в офиса на Обществения посредник е получена жалба с Рег. индекс 96-00-426 от г-н Петров и съседи, живущи в централната част на града. В жалбата се съдържа оплакване от строителна



фирма, която е предприела прокопавания на тротоара пред входа на сградата и намиращите се там магазини. Насочих сигнала към старши експерт инвеститорски контрол в Отдел „Инвестиции и екология“ Анатоли Николов с искане за извършване на проверка. Още в същия ден г-н Николов докладва, че проверката е извършена, съставен е констативен протокол, а на фирмата ще бъде съставен акт за прокопаване без необходимото разрешение.

Подчертавам този случай като пример за бърза и професионално свършена работа от г-н Анатоли Николов. Това е и поредния пример за добро взаимодействие в услуга на гражданите. Убеден съм, че подобна срочна реакция повишава доверието на хората към общинската администрация.

### **ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ПРАВНАТА СРЕДА**

През 2014 г. и 2015 г. при Обществения посредник на Община Шумен постъпиха множество жалби и сигнали срещу определената в Глава втора, Раздел VI – „Такса за технически услуги“, чл.39 т.24 – такса за „проверка на строителни линии и ниво на незаконен строеж по сигнали от съседни имоти – 35 лв.“ в Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги. По силата на тази разпоредба гражданите, желаещи да инициират проверка за законността или незаконността на предприети строителни мероприятия по реда на чл.224 от Закона за устройство на териториите, дължат заплащане на такса в размер на 35 лв., а общината се задължава да извърши „услугата“ в срок от 14 дни. Основателни оплаквания от тази такса регистрираме и през първото шестмесечие на 2016 г. Нейното съществуване отдавна повдига въпроси около законосъобразността. Освен това таксата се възприема като абсолютно несправедлива. Спорно е дали изобщо става дума за извършването на административна услуга от страна на Общината.

Въз основа на всичко това през февруари месец на 2016 г. Общественият посредник предложи на Общинския съвет отмяната на този текст от наредбата със следните мотиви:

Съгласно чл.223, ал.2, т.1 от ЗУТ, за строежите от четвърта, пета и шеста категория упълномощените от кмета на общината на основание ал.1 от същата разпоредба служители за контрол – констатират незаконни строежи и строежи с нарушения. Следователно, задължението за съставяне на констативни актове при наличие на незаконно строителство възниква за служителите на общинска администрация по закон /на основание чл.223,

ал.2, т.1 във връзка с правомощията на кмета по ал.1 т.8 на същия текст/ и трудно могат да се възприемат като административна услуга, срещу която подалят сигнал гражданин дължи заплащането на такса. От друга страна, подаденият от гражданите сигнал за незаконно строителство изисква допълнителни, утежняващи процедурата документи: заявление по образец, декларация на заинтересуваните лица по образец, документ за собственост/отстъпено право на строеж, удостоверение за наследници при наследствени имоти и документ за платената такса. Безспорно е, че контролът на незаконното строителство е ангажимент на общините. Също така е безспорно, че общинската администрация в Шумен не разполага с необходимия ресурс да контролира процеса. На практика тази дейност се осъществява на база на подадени сигнали. Гражданите съдействат, подпомагат общината в осъществяването на контрол, но от друга страна са задължени да заплатят такса и да предоставят редица документи. Това аргументира и разбирането за известна несправедливост от въведената административна практика. Моите проучвания показват, че въпросното разбиране е довело до разнообразни практики за нейното заобикаляне. Сигналът се депозира чрез други институции, които по компетентност сезират Община Шумен или се изпраща по пощата, което пък поставя под въпрос процедурното задължение за отговор.

Основателността на аргументите за отмяна на таксата беше принципно приета на заседанията на Постоянните комисии към Общинския съвет – „Териториално развитие и селищно устройство“ и „Правна и опазване на обществения ред“. Положително становище за отмяна възприе и Кметът на Община Шумен Любомир Христов, коментирайки годишния отчет на Обществения посредник за 2015 г. Очаквам, че въпросът ще стигне до пленарна зала и ще намери своето решение на редовното заседание на съвета през декември в рамките на предвижданите по-широки обсъждания на Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги по предложение на общинския съветник Метин Джамбазов.

В отговор на инициативата на Председателя на Общинския съвет – Шумен проф. Борислав Беджев за съставяне на временна комисия за подготвянето на изменения и допълнения в Наредба № 1, на 13.06.2016 г. внесох справка от водения, при Обществения посредник, регистър на постъпилите жалби и оплаквания на гражданите. Още преди две години изложих становището си, че въпросът с шума и опазването на обществения ред продължава да поражда недоволство и периодично изисква преглед на общинската Наредба № 1. Видно от дневния ред на Общинския съвет в началото на 2016 г. и перманентното желание на различни общински съветници да регламентират обществени отношения, свързани със спокойствието на обществения ред, достатъчно ясно аргументира и

инициативата за нарочна комисия на проф. Беджев. В качеството си на Обществен посредник на Община Шумен отново ще потвърдя мнението си, че беше наложително провеждането на по-широк дебат за това в какъв град искаме да живеем. В правомощията на колективния орган на местното самоуправление бе да проведе този дебат с участието на възможно най-много заинтересовани страни в търсене на приемливия баланс на мнения. Членовете на временната комисия и нейният председател, общинският съветник Добромир Драев, заложиха този подход още от първото си заседание. В комисията постъпиха множество предложения от граждани, граждански организации, общински съветници и администрацията. В тази връзка, въпреки някои структурни недостатъци, можем да приемем, че проектът за изменения и допълнения в Наредба № 1 е следствие от един по-широк обществен дебат.

Тук ми се струва важно да подчертая, че една година след началото на този мандат на местната власт в Община Шумен можем да обобщим една положителна разлика с предходните управленски мандати. Наблюдаваме взаимно институционално уважение между кметската институция и колективния орган на местно самоуправление. Това дава възможност на двете институции да работят свободно в рамките на законите си правомощия. Дебатите относно наредбите за таксите и административните услуги и обществения ред и спокойствието бяха по инициатива на общински съветници. Те бяха проведени от комисии към Общинския съвет със съдействието на общинската администрация. Този мандатитет на управление позволява двете институции да работят със свой дневен ред и в условията на взаимодействие. Убеден съм, че по този начин и общинските съветници разполагат с простора да реализират по-голяма част от своите идеи за управлението на общината.

По повод постъпила при Обществения посредник в Община Шумен жалба с Рег. индекс 96-00-421 от 20.07.2016 г. относно законосъобразността и целесъобразността на Заповед № РД-25-1467 от 19.07.2016 г. на Кмета на Община Шумен от наша страна бе образувана проверка. В жалбата се оспорваха въведените правила за пропускателния режим в сградата на Община Шумен, отнасящи се до понятието „неприлично облекло“. Според жалбоподателя е налице имуществена дискриминация на гражданите според облеклото и неправилен отказ на правото на достъп до административно обслужване на „бедни и зле облечени хора“. Жалбоподателят застъпва тезата, че въведените нови правила противоречат на „всички демократични свободи“ и връщат „обществото ни във времената на комунистическия тоталитаризъм, който също си позволяваше да структурира модата, облеклото и порядките на гражданите с оглед визията на властта“.

Воден от предмета на жалбата и собственото си разбиране, че всички утежнения в правилата на достъп водят до затруднения на правото на получаване на публични услуги, Общественият посредник се фокусира в обследването на законосъобразността и правилността на Заповед № РД-25-1467 от 19.07.2016 г. на Кмета на Община Шумен. Независимо, че жалбоподателят допуска очевидната фактическа грешка да иска отмяната на Правилник за пропускателния режим в административната сграда на Областна администрация Шумен, бул. „Славянски“ № 30.

***От гледна точка на законосъобразността*** на оспорваната Заповед № РД-25-1467 от 19.07.2016 г. на Кмета на Община Шумен. Проверката недвусмислено показва, че тя е издадена на основание чл. 44, ал.2 от ЗМСМА във връзка с чл.23 от Правилник за пропускателния режим на Община Шумен, утвърден от Кмета на Община Шумен на 20.04.2016 г. Оспорваната заповед цели дефиниране на понятието „неприлично облекло“, използвано в текста на Правилника. Според нея за такова ще се счита – „без дрехи, със силно замърсени дрехи, шорти, къси спортни гащета, много къси поли, по потници или джапанки“, допустими са панталони с дължина до коляното. В този смисъл от процедурна гледна точка недвусмислено се доказва, че е налице издаване на административен акт от компетентен по закон административен орган и на валидно правно основание.

Преценката на законосъобразността на оспорваната заповед по същество е значително по-комплицирана с оглед на обстоятелството, че тук последната дума има компетентният български съд. В хода на тази проверка, Общественият посредник положи усилия да се запознае с натрупаната съдебна практика. На първо място трябва да отбележим, че въпреки все по-често налагащата се административна практика за въвеждане на ограничения на достъп до административни сгради и институции на граждани с „неприлично облекло“, не се наблюдават голям брой съдебни дела, оспорващи тази практика. Проверката ни не среща и подобни случаи да са разглеждани от Комисията за защита от дискриминация. Въпреки това, считаме за показателно Решение на Варненския административен съд от 2009 г. по административно дело № 2601 по описа за 2008 г. с аналогичен иск. В мотивите на решението, Административния съд анализира допълнителните изисквания за „прилично облекло“:

***„Законосъобразно и в съответствие с добрите нрави е възприетото правило за допускане на граждани в сградата с приличен външен вид, описания външен вид е в съответствие с обществените представи за***

*приличие в облеклото. В тази връзка, в хода на съдебното производство по искане на жалбоподателя беше назначена съдебна експертиза. В заключението си вещото лице даде дефиниция на понятията – „панталон”, „къс панталон”, „пола”, „къса пола”, „много къса пола”, „потник”, „джапанка”. Съдът изцяло кредитира заключението на вещото лице, което е обосновано и компетентно /вещото лице е дипломиран инженер по специалността „Техника и технология на текстила и облеклото“/. В заключението си и в разпита му в хода на съдебното заседание, вещото лице потвърди, че в една административна сграда не следва да се разрешава влизането с къси панталони /започващи над 7 см. от пода/ и с къси поли /по-къси от два пръста над колянната капачка/. При това положение съдът намира, че обжалваната заповед, въвеждаща правила за пропускателния режим в сградата на съдебната палата съответства както на морала, така и на технологичните изисквания за изработка на облеклото, поради което е законосъобразна. Съответствието с добрите нрави е съответствие със закона, в какъвто смисъл е и чл. 26 ал. 1 от ЗЗД, поради което атакуваната разпоредба е законосъобразна“.*

В същото решение Административният съд окачествява като неоснователни и възраженията за предпоставки за дискриминация. Според съда, правилата се отнасят за външни лица, влизащи в сградата, а правилата за работещите в сградите служители и магистрати се определят с друг правилник. Проверката на Обществения посредник на Община Шумен установи, че подобни изисквания за облеклото на служителите в Община Шумен съществуват в Правилника за вътрешния ред на Общинска администрация. Съдържащата се там разпоредба е дори по-разширена от изискванията за посетителите в сградата на общината според въпросната заповед. Всичко това изключва твърденията за дискриминация дотолкова, доколкото служителите и посетители на сградата са поставени при равни условия.

*От гледна точка на целесъобразността и правилността на оспорваната Заповед № РД-25-1467 от 19.07.2016 г. на Кмета на Община Шумен. В хода на проверката установих, че става дума за разпространяваща се през последните години административна практика. Изискванията за „прилично облекло“ се въвеждат в различни органи на Съдебната власт, подразделения на МВР, в повечето български училища и български общини. На официалната страница на Върховния административен съд са публикувани „Правила за поведение в съда и съдебната зала“, сред които е записано: „Израз на неуважение е влизането в съдебната палата с неприлично облекло, в нетрезво*

***състояние и демонстриране на агресивно или скандално поведение“.*** Обръщам внимание върху всичко това, за да подчертая, че когато преценяваме целесъобразността и правилността на разширяващата се тенденция за въвеждането на подобни изисквания, очевидно трябва да отбележим наличието на друг дълбок проблем в българското общество. Той е свързан с неуважение към правилата и институциите и нарушения баланс между осъзнаването на признатите от Конституцията на Република България права и изискуеми задължения.

От друга страна, намирам за преувеличени и неоснователни твърдения в подадената жалба, че въведените правила за достъп създават предпоставки за отказ от административно обслужване на „бедни и зле облечени хора“. Подчертавам, че човек може да бъде „неприлично облечен“ /по смисъла на оспорваната заповед/ дори с много скъпи „джапанки“ и „потник“. Колкото до тезата, че въведените правила за достъп противоречат на „всички демократични свободи“ и връщат „обществото ни във времената на комунистическия тоталитаризъм, който също си позволяваше да структурира модата, облеклото и порядките на гражданите с оглед визията на властта“. Считам, че става дума за едно свободно изразено мнение, което е част от постигнатите от обществото ни „демократични свободи“. Като такава, то заслужава внимание и, ако се споделя от мнозина, би следвало да доведе до един същностен дебат в плуралистичното ни общество. В този си вид обаче, изразеното в жалбата мнение няма необходимите реквизити, за да доведе до отмяна на оспорваната Заповед № РД-25-1467 от 19.07.2016 г. на Кмета на Община Шумен.

В заключение ще си позволя да изразя и вътрешното си убеждение. Извън юридическия спор и регулацията на обществените отношения по повод вида и начина на влизането в административни сгради и контакта с институциите. Считам, че в основни линии става дума за личностно и обществено възпитание. Законите често се опират на „морала“ и „добрите нрави“. В противен случай рискуваме да регулираме обществените отношения без да държим сметка за тяхното действително състояние. Въпрос на възпитание е да посетим личния си зъболекар след като сме предприели елементарни усилия за личната си хигиена. Въпрос на възпитание е и основателната ни претенция да ползваме услугата „таксиметров транспорт“ от лице, положило усилия за личната си хигиена и приличен външен вид. Очевидно е, че ако продължаваме да отстъпваме от всичко това, ще нараства желанието на оправомощените административни органи да въвеждат елементарен ред със заповеди, правилници и закони.

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ИНСТИТУЦИИТЕ**

Нивото на взаимодействие на Обществения посредник с другите институции на територията на Област Шумен остава високо и през отчетния период. Акцент в настоящия анализ обаче, безспорно заема проведената изнесена приемна на Омбудсмана на Република България – Мая Манолова на 15.02.2016 г. Повече от 40 души бяха приети и изслушани от Омбудсмана в рамките на това посещение. Освен тях голяма група риболовци се събра, за да изложи недоволството си от заповедта на министъра на околната среда и водите Ивелина Василева за изграждане на санитарно-охранителна зона на язовир „Тича“, която доведе до забрана на риболова във водоема. Въпросът стана основен при визитата на Манолова и бе обсъден с Кмета на Община Шумен Любомир Христов и Областния управител Донка Иванова. В резултат на това националният Омбудсман организира среща на протестиращите с министър Василева. Същевременно Мая Манолова подчерта, че проблемът с решаването на качеството на питейната вода за Шумен, която идва от язовира, е приоритетен.

Взаимодействието с Омбудсмана на Република България бе осъществено и на ниво местни Обществени посредници. Институциите излязоха с общ апел към новоизбраните местни власти да конституират институцията на местния омбудсман в своите общини. Омбудсманът предложи реализирането на национална кампания за популяризиране на институцията пред новоизбраните кметове и Общински съвети и подчерта, че това би било в защита на гражданския интерес по места. Членовете на Националното сдружение на местните обществени посредници в Република България /НСМОПРБ/ формулираха като основна цел на сдружението разширяването на мрежата от Обществени посредници в страната.

През 2016 г. продължих споразумението за партньорство с „Енерго – ПРО“ ЕАД. Припомням, че то датира от 2013 г. и постепенно се превърна в допълнителен и ефективен механизъм за разрешаване на спорове между електроразпределителното дружество и неговите клиенти. Илюстративен пример за работата ми в тази връзка е постъпилата по пощата жалба с Рег. индекс 96-ОО-447 от 04.11.2016 г. относно отказите от страна на служители на „Енерго – ПРО“ ЕАД да приемат документи с искане за промяна на титуляр на партида, по която се отчита и заплаща изразходваната електрическа енергия в собствения недвижим имот на жалбоподателя. В хода на проверката отчетох като основателни претенциите срещу отказа да бъдат приети документите. Според

Обществения посредник е налице нарушение на разписаната процедура в чл.5 ал.4 от Наредба № 6 от 09.06.2004 г. за присъединяване на производители и потребители на електрическа енергия към преносната и разпределителните електрически мрежи, издадена от Министерството на енергетиката. Тази процедура изисква приемане на представените от потребителя документи и в случаите, когато те са непълни или не отговарят на изискванията съответното разпределително предприятие следва писмено и в 14-дневен срок да уведоми лицето, подало съответното искане. В случая е налице въведена различна от предписанията в наредбата административна практика, която представлява предварителен контрол от страна на служители на дружеството относно комплекта на изискуемите документи. Тази практика може да се обясни с опита за известна процедурна икономия или желание за спестяване на допълнителни затруднения пред потребителя. Въпреки тези аргументи обаче, нарушенията на разписаната процедура са налице и на база на сключеното с дружеството споразумение Обществения посредник постави на вниманието на ръководството на „Енерго-ПРО“ ЕАД практическите отклонения от изискванията на наредбата.

Колкото до съществуването на спора, считам че представените документи при два отделни опита да се стигне до промяна на титуляр на партидата, не отговарят на изискванията на чл.4 ал.2 т.2 от същата Наредба. Определяйки кръга от лицата, които подават въпросното искане, текстът поставя в равноправно положение собственика, ползвателя и наемателя в съответния недвижим имот. От предоставеното пред Обществения посредник копие от Нотариален акт за покупко-продажба е видно, че собственик на имота е жалбоподателят, а ползвател на част от него е друго лице. По смисъла на Наредбата въпросните две лица имат равно право да поискат вписването си като титуляр на въпросната партида пред електроразпределителното дружество. Трябва да отбележа, че още при приемането на този нормативен акт от страна на националния омбудсман е изразено становище, че това създава повече от приемливи неудобства пред собствениците на имоти, но очевидно е имало и други аргументи текстът да бъде приет в този си вид. Затова можем да заключим, че в случай, че подадените документи са били приети от страна на служителите на „Енерго-ПРО“ ЕАД, щеше да последва писмено уведомление за тяхната непълнота и съответното изискване за съгласие от страна на ползвателя, собственикът да бъде вписан като титуляр на партидата.

В заключение и с оглед предоставеното ми правомощие да потърся начин за разрешаване на спора и примиряване на позициите между двете страни, предприех действия по съдействие при изпълнението на тази



административна процедура. Общественият посредник изготви текста на необходимото съгласие от страна на ползвателя и с помощта на Кмета на с. Царев брод Стефан Живков осигурих необходимата нотариална заверка. След това посетихме клиентския офис на дружеството в Шумен и заедно с жалбоподателя оформихме необходимите заявления, за да задействаме процедурата.

## ИНСТИТУЦИОНАЛНО УКРЕПВАНЕ

През месец юни, след инициатива на Председателя на парламентарната комисия по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите – Бойка Маринска, започна усилена работа по подготовката на законопроект, целящ да отвори процеса по разширяването на мрежата от местни обществени посредници. Свои предложения направиха и действащите местни омбудсмани в страната. През септември членовете на Националното сдружение на местните обществени посредници в Република България внесе в Народното събрание своята позиция в подкрепа на внесеня законопроект.

Според нас законопроектът е навременен и създава условия за развитие на местното самоуправление в Република България, като укрепи институцията „Обществен посредник“ в българските общини. Той ще отговори и на опитите на българските граждани, неправителствени организации и представители на местните власти в десетки български общини, които настояват за конституирането на институцията на местен омбудсман. Разширяването на мрежата от „Обществени посредници“ ще препотвърди волята на българския законодател за въвеждането на институцията и ще гарантира равномерно развитие на местното самоуправление в Република България.

В мотивите към внесеня законопроект коректно се припомня, че институтът на „Обществения посредник“ е въведен в българското законодателство с допълнение в ЗМСМА през 2003 г. Още тогава българският законодател реши да конституира две независими институции на омбудсмана – на национално и на общинско ниво. Фигурата на националния Омбудсман бе конституирана с приемането на специален Закон за Омбудсмана, а тази на общинско ниво с допълнителен член Чл.21а в ЗМСМА. Този нормотворчески подход очевидно показва решението на Народното събрание да изгради два независими един от друг института, изпълняващи функциите на омбудсман в България. Различията между тях бяха подчертани и с начина на конституирането им; начина на избирането им; начина на определяне на общите им правомощия и дори в

наименованието на институцията. Тринадесет години по-късно можем ясно да отчетем и различията в институционалното здраве на института на Омбудсмана на национално и местно ниво. Показателен е и фактът, че през изминалия период Законът за Омбудсмана е изменян и допълван на няколко пъти, като законодателят положи основателни усилия да укрепи института дори с промени в Конституцията на Република България. От друга страна, институтът на „Обществения посредник“ и неговото развитие остана грижа на местните общности. Натрупаният в годините опит направи институцията Омбудсман разпознаваема и търсена от страна на българските граждани. Годишните отчети на националния Омбудсман и местните „Обществени посредници“ ясно показват нарастване на броя и вида на проблемите, при които хората търсят съдействието на институцията. Затова твърдим, че внесенят законопроект е навременен и ще препотвърди волята на българския законодател да развива институцията „Обществен посредник“ и в местното самоуправление.

През последните години, членовете на Националното сдружение на местните обществени посредници подложиха на подробен анализ причините, които водят до това, че все по-малко български общини се възползват от правната възможност, предвидена в ЗМСМА за конституирането на институцията. Лесно доказуем факт е, че през изминалите тринадесет години повечето български общини приеха правилници за организация и дейността на „Обществения посредник“, но не успяха да финализират процеса, поради невъзможност да достигнат изискуемото по закон твърде квалифицирано мнозинство от „2/3 от общия брой на общинските съветници“. Във внесеното становище по законопроекта от страна на Националното сдружение на общините в Република България коректно са посочени и вижданията на законодателя през 2003 г. за необходимостта от подобно квалифицирано мнозинство. Считаше се, че това е законова гаранция, че избраната личност ще бъде надпартийна, с висок обществен авторитет и активна гражданска позиция. В противовес на този аргумент бихме искали да посочим, че това е само една от многото гаранции, че местният Обществен посредник трябва да бъде равно отдалечен от различните политически сили и да се опитва да събере максимална обществена подкрепа. Подобни гаранции се съдържат в сериозното конкурсно начало при избора с участие на представители на неправителствения сектор. Такива гаранции са разписани и при обстоятелствата, водещи до несъвместимост с условията за заемането на длъжността. Като аргумент против следва да посочим и факта, че националният Омбудсман се избира от Народното събрание с мнозинство „повече от половината от гласувалите народни представители“. Изискваното твърдо, квалифицирано мнозинство се явява една от обективните пречки за конституирането на институцията в българските

общини. Към нея можем да прибавим и обстоятелството, че изборът на „Обществен посредник“ е просто една правна възможност. Сборът от тези обективни причини, в комплект с реалните или въображаеми затруднения по финансовата издръжка на институцията доведоха до неравномерното развитие в българското местно самоуправление. Днес едва малко повече от два милиона български граждани имат възможността да потърсят защита на правата и законните си интереси чрез дейността на местните омбудсмани. Внесенят законопроект предлага рационални решения и по двата посочени проблема. Предлага се намаляване на мнозинството за избор, запазване на правната възможност за конституирането на институцията в по-малките български общини и въвеждането на задължението тя да се разкрие в общини над 20 000 души. Във внесеното Становище от страна на Министерството на регионалното развитие и благоустройството четем принципна подкрепа за основните цели, които законопроектът си поставя. Там коректно се докладва, че е извършено проучване на нормативната рамка в други държави членки на Съвета на Европа. Анализът действително показва различни подходи към развитието на института на Омбудсмана на местно ниво. Именно това проучване показва законодателното решение в Република Гърция, където институцията е част от местното самоуправление и където тя е задължителна за общини над 20 000 души. Намираме този подход за абсолютно адекватен на първоначалните виждания на българския законодател за развитието на институцията на местно ниво. Затова твърдим, че внесенят законопроект създава условия за развитие на местното самоуправление в Република България, като ще укрепи институцията „Обществен посредник“ в българските общини и ще препотвърди волята на българския законодател за въвеждането на институцията, като гарантира равномерно развитие на местното самоуправление в Република България.

За членовете на Националното сдружение на местните обществени посредници и народните представители, внесли този законопроект е очевидно, че темата е далеч по-значима и важна от изтъкваните към момента финансови обструкции, които четем във внесените становища от Министерството на финансите и Националното сдружение на общините в Република България. От друга страна намираме, че тези становища са абсолютно разбираеми от гледна точка на изначалните позиции, от които тръгват техните разсъждения. Въпреки това считаме, че в един пълнокръвен парламентарен дебат по законопроекта може да се намери балансирано решение. Националният Омбудсман, г-жа Мая Манолова, вече представи идеята издръжката на институцията да се реши като делегирана от държавата дейност, за да не се натоварват допълнително общинските бюджети. Наред с аргументите против това решение има и

такива, които го подкрепят – например тезата, че това би било допълнителна гаранция за независимост в действията на бъдещите обществени посредници.

## **ПРОГРАМА ЗА ГРАЖДАНСКО ВЪЗПИТАНИЕ**

Продължиха и усилията по укрепването на институцията при активно посредничество между гражданите и техните организации и местните власти в Община Шумен. На 29.01.2016 г. двадесет и две неправителствени организации от Област Шумен подписаха споразумение за учредяването на Обществен форум и партньорство в гражданския сектор. До това се стигна след отправеното предложение за партньорство от страна на Областния управител Донка Иванова и Обществения посредник. Целта на форума е да се осигури платформа за обмен на информация между отделните граждански организации, местните и централните власти. Форумът поддържа и актуален регистър на неправителствените организации, желаещи партньорство с областния управител и общините. Регистърът е отворен и за останалите организации в гражданския сектор, които могат да подадат заявка за членство във форума чрез сайта на Обществения посредник на Община Шумен. Към настоящия момент в регистъра са включени повече от тридесет неправителствени организации. Според годишната програма на Обществения форум започнаха обсъждания на предложението за създаване на общински фонд за финансово подпомагане на малки проекти на неправителствените организации.

На 20.04.2016 г. Общественият форум на неправителствените организации покани и членовете на Постоянната комисия по „Европейски проекти, международно сътрудничество и взаимодействие с неправителствените организации“ към Общинския съвет в Шумен. Неправителствените организации представиха пред общинските съветници от ресорната комисия създадената в рамките на форума организация и поискаха изграждането на форми за трайно сътрудничество с колективния орган на местното самоуправление. Участниците във форума запознаха съветниците и с идеята за създаването на общински фонд за подпомагане на малки проекти на неправителствените организации, като подчертаха, че тази идея може да се разработва съвместно с комисията по „Европейски проекти, международно сътрудничество и взаимодействие с неправителствените организации“.

На 21.04.2016 г. по покана на Обществения форум в Шумен гостува

председателят на Управителния съвет на форум „Гражданско участие“ – Ива Таралежкова. Това е една от най-големите мрежи от неправителствени организации в страната, която разработи собствен модел, измерващ гражданската активност. Планираме да приложим този индекс и да замерим формите на диалог между гражданите и властта в Шумен. Измерването на индекса на гражданско участие се извършва чрез конкретни въпроси към членове на фокус група, в която влизат представители на различни групи – бизнес, неправителствени организации, медии, обществен посредник, в градовете, където има такъв и други. При поставянето на оценката се включват три компонента: среда, практики и ефект. В област „среда“ въпросите са насочени към това доколко местни консултативни съвети работят ефективно, доколко законодателството в България и институционалната среда подкрепят и улесняват гражданското участие. В област „практики“ се проследява активността на гражданите, доколко те взимат участие в живота на дадената община или град. В област „ефект“ се търси резултат, който е постигнат или не е при взаимодействието на средата и практиките.

През месец октомври организирахме кръгла маса на тема: „Социалното предприемачество в подкрепа на обезкуражените млади хора в област Шумен“. Форумът откри областният управител Донка Иванова. На него Мая Грозданова от УНИЦЕФ и Надя Шабани от Българския център за нестопанско право представиха пред членовете на Обществения форум на неправителствените организации в Област Шумен и общински съветници проект за развитие на социалното предприемачество. Павлета Александрова от Българския център за нестопанско право презентира отделните етапи на програма за изграждане и укрепване на капацитета на социалните предприятия в областта, както и процедурите по кандидатстване и възможностите за финансиране. Целта е чрез реализиране на бизнес идеи, неправителствените организации да стигнат до една от уязвимите групи в обществото – необразованите и неработещите млади хора, които са заплашени от социално изключване. Надя Шабани аргументира решението на организаторите да приложат този модел в Област Шумен. По думите ѝ проблемът с бедността и отпадналите от образователната система младежи е сериозен. От друга страна социалната инфраструктура е на добро ниво, което е предпоставка за взаимодействие между представителите на държавните институции, местните власти, неправителствените организации и бизнес сектора.

В партньорство с регионалната организация на Съюза на пенсионерите през 2016 г. започнаха регулярни срещи на Обществения посредник с пенсионерите в Община Шумен.

## **ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ**

Дейността на Обществения посредник и неговия сътрудник на територията на Община Шумен се финансира от бюджета на Общината по правилата на чл. 25 от ПОДОПТОШ, приет от Общинския съвет.

- През отчетния период са използвани допълнителни средства за командировъчни във връзка с участия в заседания на НСМОПРБ

- През отчетния период Общественият посредник разполага със служебен мобилен телефон, който се ползва в краен случай

- Общественият посредник не използва служебен транспорт

- Официалният сайт на институцията се поддържа за собствена сметка

Иван Капралов – Обществен посредник на Община Шумен

14 декември 2016 г.