



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГОДИШЕН БЮЛЕТИН

ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2012 г.

ОМБУДСМАНЪТ ПРИ ХОРАТА И ЗА ХОРАТА. РАБОТАТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ – СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ

Политиката на омбудсмана е да достигне до възможно най-много хора както чрез защита на правата на гражданите по повод на жалби и проверки по собствена инициатива, така и чрез разнообразни форми за комуникация – срещи с хората, приемни дни в централния офис и в различни градове и села в страната. Тази политика следвам неотклонно още от първия ден от встъпването ми в длъжност.

В отговор на очакванията на хората и в изпълнение на законовите изисквания омбудсманът да приема лично граждани в определено от него време открих първия приемен ден в историята на институцията на 4 ноември 2010 г.

От този ден всеки четвъртък приемам лично граждани в сградата на омбудсмана в София. От началото на мандата ми до края на 2012 г. се срещнах с над 1 250 човека по повод на техни жалби и оплаквания, от тях 618 през отчетната година.

За гарантиране на правото на равнопоставеност и поради високия интерес на хора от страната към личния прием на омбудсмана през 2012 г. организирах повече приемни в населени места в цялата страна, като например в с. Селановци, общ. Оряхово; гр. Силистра, гр. Девин, гр. Дупница, гр. Разлог, гр. Кюстендил, гр. Стара Загора, гр. Велико Търново, гр. Русе, с. Паталеница, общ. Пазарджик.

| Временни приемни на омбудсмана на Република България в страната | |
|--|-----------------------------|
| с. Селановци | 24 февруари 2012 г. |
| Силистра | 29 февруари 2012 г. |
| Девин | 20 април 2012 г. |
| Дупница | 12 юни 2012 г. |
| Разлог | 13 юни 2012 г. |
| Кюстендил | 14 юни 2012 г. |
| Стара Загора | 18 юни 2012 г. |
| Велико Търново | 28 септември 2012 г. |
| Русе | 4-5 октомври 2012 г. |
| с. Паталеница | 20 ноември 2012 г. |

Освен това в сградата на омбудсмана работи постоянна приемна. През 2012 г. приемната е посетена от 2764 граждани, а 5207 са потърсили консултация или съвет по поставените въпроси по телефон.

Бих искал да отбележа, че в работата на институцията се наложи като добра практика на гражданите да се предоставя по електронен път информация, да се консултират и съветват в случаите, когато не се изисква проверка на действия на държавен или общински орган или доставчик на обществена услуга,

без да се регистрират в регистъра на жалбите и сигналите техните запитвания. Такъв подход се възприема позитивно от гражданите, защото без излишна загуба на време могат да бъдат насочени къде и как да постигнат решение по техния проблем.

Моята оценка е, че политиката на омбудсмана да бъде близо до хората беше реализирана успешно през 2012 г.

През изминалата година омбудсманът оказва непосредствено съдействие на повече от 14 138 души. Това число включва гражданите, по чиито преписки бе извършена проверка през годината – 5549, хората, които посетиха приемните на омбудсмана в централния офис и в страната – 3 382, както и тези, които потърсиха информация и консултация по телефон – 5 207.

| Граждани, получили непосредствено съдействие и защита от омбудсмана през 2012 г. | |
|---|---------------|
| Приключени проверки по преписки на граждани | 5 549 |
| Консултирани граждани в приемната на омбудсмана | 2 764 |
| Консултирани граждани лично от омбудсмана | 618 |
| Предоставени съвети и дадени консултации | 5 207 |
| Общо | 14 138 |

Освен това през 2012 г. институцията на омбудсмана организира редица срещи с граждани, неправителствени организации и други заинтересовани лица.

Разговорите ми с ученици в рамките на националната кампания за учебната 2012/2013 г. на Министерството на образованието, младежта и науката „Участвам и променям!”, която подкрепих, са посветени на познаването на правата на човека като гаранция срещу нарушаването им.

В рамките на кампанията се срещнах с учениците от Основното училище (ОУ) „Никола Йонков Вапцаров” в с. Селановци, ОУ „Евлоги Георгиев” в гр. Дупница, Средното общообразователно училище (СОУ) „Братя Каназиреви” в гр. Разлог, Професионалната гимназия по туризъм „Д-р Васил Берон” в гр. Велико Търново, 104-то ОУ „Захари Стоянов” в гр. София, ОУ „Константин Величков” в с. Паталеница, Професионалната гимназия по икономика в гр. Перник, СОУ за европейски езици „Св. Константин-Кирил Философ” в гр. Русе, Математическата гимназия „Д-р Петър Берон” в гр. Варна.

На посещение при омбудсмана дойдоха ученици от СОУ „Св. Св. Кирил и Методий” от Козлодуй и 19 СОУ „Елин Пелин”, гр. София, както и ученици от Професионалната гимназия по икономика „Д-р Иван Богоров” – гр. Варна, членуващи в клуба „Моите права, институциите и участието ми в социалния живот”.

През годината продължих да изнасям лекции и да се срещам със студенти от различни университети – СУ „Св. Климент Охридски”, Нов български университет, Пловдивския университет „Паисий Хилендарски”, Варненския свободен университет, Военната академия „Г. С. Раковски” и др.

Според мен срещите с учениците и младите хора са изключително полезни както за тях, така и за мен като обществен защитник. Любознателността и активната им гражданска позиция по различни проблеми ме радват и ме карат да вярвам в добрия резултат от положените усилия.

През 2012 г. съсредоточихме усилията си за повишаване на информираността на хората за техните права и чрез разпространяване на специално подготвени издания от институцията – Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската харта за правата на пациента.

Конвенцията на ООН за правата на детето предоставяме на децата в подходящи и интересни за тях форми.

Допълнителни основания за това ни даде специално проучване на „Евробарометър”, посветено на правата на гражданите в Европейския съюз. Според него 52% от българите смятат, че най-важната отговорност на омбудсмана е да направи нужното, така че гражданите да знаят своите права и как да ги прилагат.



Според същото изследване 79% от гражданите на България не се чувстват информирани относно Хартата на основните права на Европейския съюз.

Общ преглед на жалбите и сигналите през 2012 г.

До омбудсмана постъпиха рекорден брой жалби за втора поредна година. През 2012 г. подадените оплаквания са 5 336 броя. Това е свидетелство за все по-осъзнатата решимост на гражданите да защитават и отстояват правата си, за повишаващата се нетърпимост към проявите на лоша администрация, за напредъка в познаването на човешките права и свободи, за повишеното доверие в институцията.

Постъпили жалби и сигнали по години



Двадесет и седем чуждестранни граждани се обърнаха към омбудсмана през 2012 г. от 20 страни – Франция, Иран, Судан, Германия, САЩ, Украйна, Пакистан, Ливан, Великобритания, Белгия, Нигерия, Русия, Гърция, Турция, Албания, Камерун, Македония, Унгария, Египет. Единадесет от жалбите са на чужд език, като от тях 7 са на английски език, 3 – на руски език, и 1 – на френски език, което е допустимо на основание чл. 16, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

В преобладаващата част от оплакванията гражданите поставят проблеми, свързани с твърдения за конкретни нарушения на техни права от държавни и общински органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено предоставянето на обществени услуги.

Жалбите показват още, че голяма част от хората следят внимателно обществения и политическия живот в България и имат свое виждане и отношение към случващо се в страната. Често те са силно критични към решенията на редица държавни органи, което понякога подчертават с цветист, на места неприемлив език.

В много случаи хората, отчаяни, че не могат да се справят с проблемите си, се обръщат към мен с очакване и надежда, които надхвърлят правомощията ми. Понякога гражданите ми пишат толкова емоционални и разтърсващи писма, обезверени и безсилни, че независимо от липсата на правомощия се чувствам задължен да ги насърча и подкрепя, да им върна доверието в справедливостта, като предприема конкретни действия в тяхна защита.

Ние, децата на сем. С., Ви пишем, защото гласът на нашите родители не бе чул, той остана глас в пустиня. Подайте ни ръка! Вие знаете как да ни помогнете! Ние вярваме и разчитаме на Вас, г-н Омбудсман!

Дадохме си житото за купони за хляб. Взеха ни житото и няколко месеца докарваха хляб с купони. Вече четири месеца не ни докарват хляб. Купоните ни изгоряха почти на всички пенсионери – по 200, по 300 купона и никой не обръща внимание. Сега се обръщаме към Вас за помощ!

Някои жалби са изповед за огорчения и трагедии в живота на хората, които те свързват не само с държавни органи, но и с техни близки и роднини. Очевидно недобрите отношения са се наслагвали години наред, като са оставили

незаличими и неизлечими следи в техните взаимоотношения и хората имат нужда да споделят тревогите си, а също и да получат съвет как биха могли да преодолеят трудностите.

За мен е важно мнението на всеки гражданин. Всяка гледна точка, независимо от начина, по който е изразена, е носител на информация за отражението на управленските решения върху живота на хората и как те възприемат тези решения и това следва да се отчита от тези органи, в чийто правомощия е съответният проблем.

Бих искал да отбележа, че не е практика в работата на омбудсмана да се позовавам формално на разписаните правомощия на институцията. Във всички случаи, най-вече чрез механизмите на посредничеството, полагам усилия за разрешаване на конкретните казуси или насочвам гражданите със съвети как да постигнат решение на проблемите.

Същевременно като омбудсман знам, че не винаги мога да отговоря на очакванията на хората и съм готов да пресрещна справедливия им гняв.

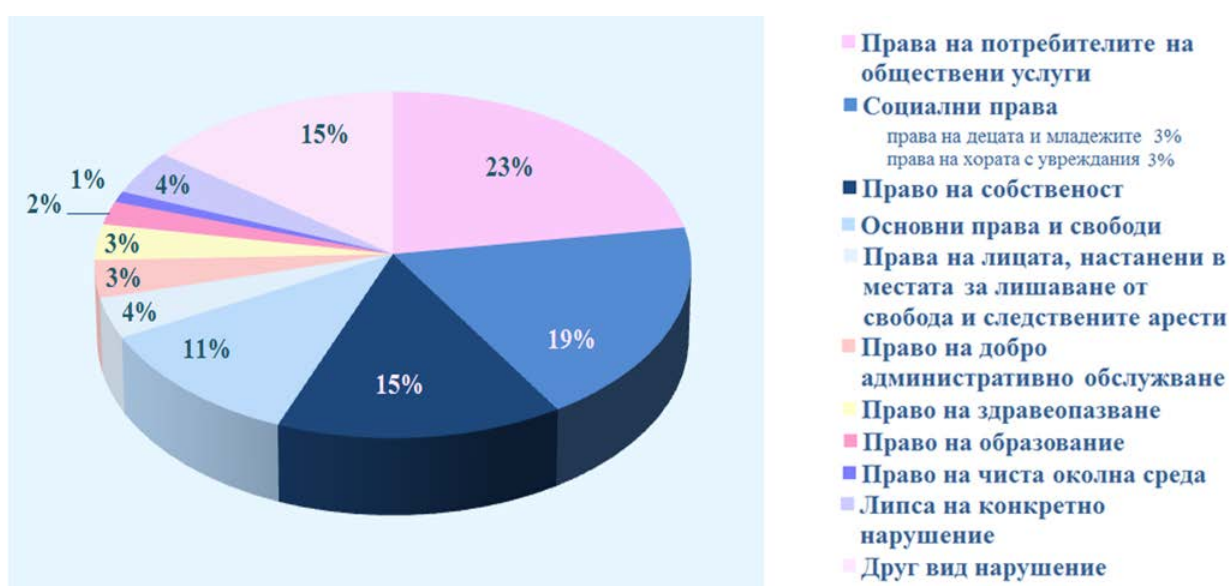
Разбирането ми е, че жалбите срещу различни институции не трябва да се разглеждат като заплаха, а като възможност за извличане на поуки за бъдещата работа, за отстраняване на допуснатата грешка, да покажем уважение към човека, разбиране на неговия проблем и тревоги, да го подкрепим и насочим как да се справи.

Жалбите и сигналите през 2012 г., според визираното в тях нарушение

Устойчиво през последните години най-много са оплакванията срещу доставчиците на обществени услуги – мобилни и телефонни оператори, електроснабдяване, топлоснабдяване, ВиК услуги. През 2012 г. те са 1 202, което представлява 23% от всички жалби до омбудсмана, получени през годината. На второ място с 19% са оплакванията, свързани със социалните права. Жалбите по въпроси, свързани с правото на собственост са 15% от всички.

| Постъпили жалби и сигнали през 2012 г., според визираното в тях нарушение | | |
|--|-------------|--|
| Нарушение, визирано в жалбата | Брой | Процент от всички постъпили жалби |
| Права на потребителите на обществени услуги | 1202 | 23 |
| Социални права | 998 | 19 |
| в т. ч. права на децата и младежите | 163 | |
| права на хората с увреждания | 150 | |
| Право на собственост | 784 | 15 |
| Основни права и свободи | 602 | 11 |
| Права на лицата, настанени в местата за лишаване от свобода и следствените арести | 200 | 4 |
| Право на добро административно обслужване | 186 | 3 |
| Право на здравеопазване | 179 | 3 |

| | | |
|------------------------------|------|-----|
| Право на образование | 117 | 2 |
| Право на чиста околна среда | 55 | 1 |
| Липса на конкретно нарушение | 225 | 4 |
| Друг вид нарушение | 788 | 15 |
| Общо | 5336 | 100 |



Жалбите и сигналите на гражданите, според етапа на проверката

През 2012 г. бе приключена проверката по 5 549 жалби, което е най-високото постижение за институцията от създаването ѝ до края на отчетната година. Към 31 декември 2012 г. жалбите и сигналите, които все още са в процес на проверка, са 716, което е с 33% по-малко от предходната година.

| Жалбите и сигналите, според етапа на проверката през 2012 г. | |
|--|------|
| Жалби в процес на проверка към 1 януари 2012 г. | 929 |
| Постъпили жалби и сигнали през 2012 г. | 5336 |
| Жалби, по които проверката е приключила през 2012 г. | 5549 |
| Жалби в процес на проверка към 31 декември 2012 г. | 716 |

Сравнението на приключените проверки по жалби през годините, както се вижда от графиката по-долу, показва, че относителният дял на преписките, по които не е приключила проверката, намалява и достига до едва 3% (716 жалби) за 2012 г.



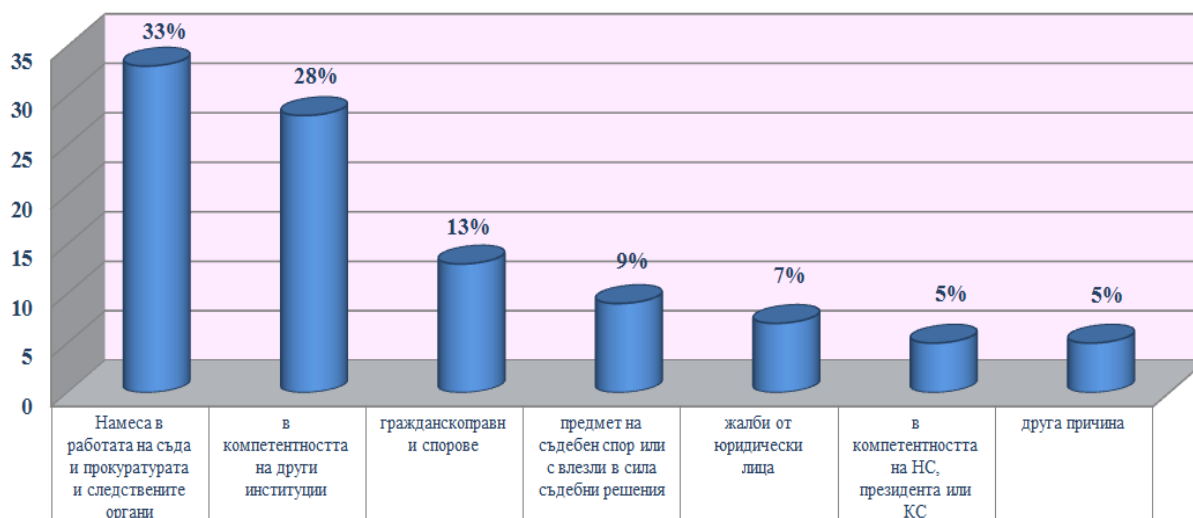
Тук трябва да подчертая, че това е твърде обнадеждаващо постижение, тъй като е достигнато при рекорден брой оплаквания, постъпили през последните две години. Безспорно е, че това е резултат от повишения капацитет на администрацията на омбудсмана, все по-широкото използване на ефикасни методи за решаване на проблемите, прекия контакт с органите на администрацията и доставчиците на обществени услуги, от една страна, а от друга, с гражданите, обърнали се към омбудсмана.

Жалби и сигнали, приключени поради липса на законово основание за разглеждане

От приключените проверки по 5 549 преписки в 1 292 случая (23%) установихме липса на законово основание за намеса на омбудсмана.

В зависимост от основанията те се разпределят така:

- намеса в работата на съда, прокуратурата и следствените органи – 426;
- намеса в компетентността на други институции – 362;
- гражданскоправни спорове – 164;
- предмет на съдебен спор или с влезли в сила съдебни решения – 116;
- жалби от юридически лица – 92;
- в компетентността на Народното събрание, президента или Конституционния съд – 62;
- друга причина – 70.



Както се вижда от данните, най-голям е делът на оплакванията, свързани с органите на съдебната система (общо 42%). В много жалби гражданите изразяват настойчиво възраженията си срещу постановени актове от органите на съда и на прокуратурата, смятат ги за несправедливи. Често изказват съмнения за липса на безпристрастност. Не са малко случаите, при които хората, с разбиране, че нямам правомощия да „оправя кривините на тази объркана система”, се чувстват задължени да споделят своята тревога с удовлетворение, че има кой да ги чуе. Някои от тях се обръщат към мен с искане да окажа лично въздействие върху органи на съдебната власт по решаването на конкретни казуси.

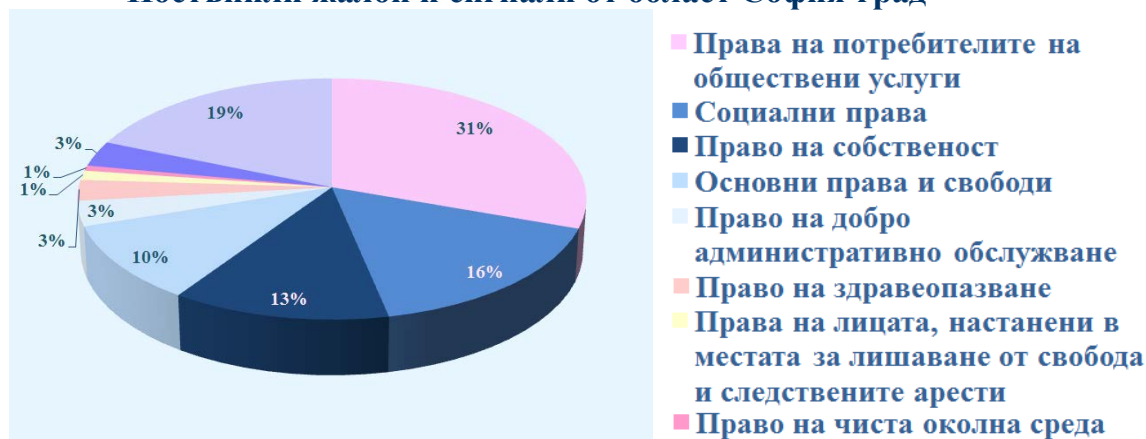
Може убедено да се твърди, че недоверието в съдебната система вече е изключително трайно. Смятам, че е много трудно, дори да има подобряване на

самото качество на съдебната услуга, хората лесно да повярват, че това е така. Тази констатация още по-категорично ни задължава в разговорите за съдебната система да бъдем безкомпромисни, но и градивни, да изискваме промени, но и да предлагаме такива. Само с активен граждански диалог, с прозрачност и ясни правила можем да постигнем успешна реформа в съдебната система, така необходима и така очаквана от хората.

Жалбите и сигналите, постъпили през 2012 г., по области

През 2012 г., както и през всичките предходни години, най-много оплаквания в абсолютни стойности са постъпили от област София-град – 1973, което представлява 37% от всички жалби. Преобладаващата част от тях – 601, са за нарушени права в сферата на обществените услуги, на второ място са оплакванията за нарушени социални права – 321, на трето – 250, са свързани с правото на собственост.

Постъпили жалби и сигнали от област София-град



На второ място, с много по-малък брой оплаквания, е област Варна. През 2012 г. към омбудсмана са се обърнали 343 човека от област Варна, което представлява 6.4% от всички. И тук отново на първо място са жалбите, свързани с правата на потребителите на обществени услуги – 63, на второ място – 59, са по проблеми на собствеността, а на трето – 51, относно социални права.

Постъпили жалби и сигнали от област Варна



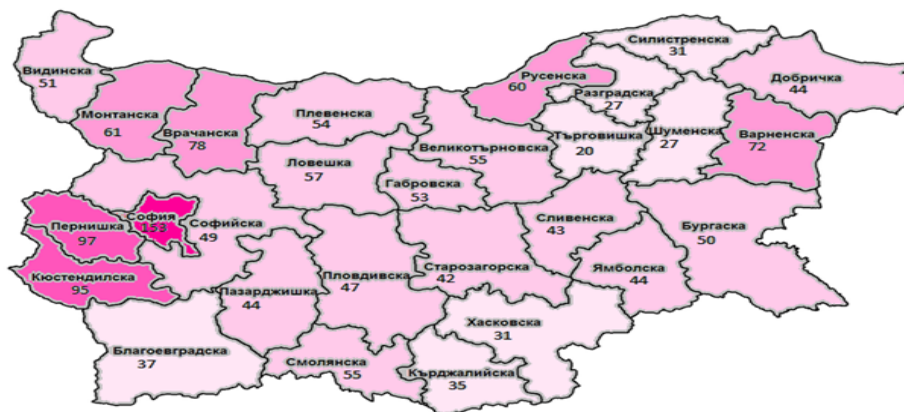
Област Пловдив по брой подадени жалби през 2012 г. се нарежда на трето място с 321 оплаквания, което е 6% от всички. Най-много са оплакванията, свързани с правото на собственост – 57, на второ и трето място са жалбите за нарушени права в сферата на социалните права и правата на потребителите на обществени услуги – по 55.

Постъпили жалби и сигнали от област Пловдив



Освен абсолютния брой на жалбите по области, интерес представлява активността на гражданите да се обръщат към омбудсмана в зависимост от броя на населението в съответната област, т. е. относителните стойности на жалбите спрямо населението.

Картата на България, поместена по-долу, е съставена въз основа на броя на жалбите до омбудсмана, подадени от всяка област, на 100 000 души население.



Съотношение брой жалби на 100 000 души население



Както се вижда от картата, на първо място по относителен брой жалби на 100 хил. души население отново е област София-град – 153. На второ място е област Перник с 97 жалби на 100 хил. души население, а на трето място е област Кюстендил. И в двете области – Перник и Кюстендил, преобладаващият брой

жалби са свързани със социални права, следват правата на потребителите, а на трето място са оплакванията относно защитата на правото на собственост. Следват областите Враца, Варна, Монтана и Русе. С най-малко оплаквания на 100 хил. души население е област Търговище. Първенството на област София-град по абсолютен и относителен дял на оплакванията е показател за повишената вискателност на гражданите от столицата към органите на власт и изчерпаната търпимост към нарушаването на правата. Съществен дял в това безспорно лидерство на София има и концентрацията на предлагането на обществени услуги и по-конкретно на топлофикационни услуги, които са непрекъснат източник на напрежение и протести против липсата на избор, съмненията за реално отчитане на използваната топлоенергия и закрепостяването на хората към този вид услуга.

Коректността изисква да подчертая, че граждани от София често сигнализират омбудсмана за нарушени права от администрации в други области на страната. Това основно са въпроси, свързани с възстановяването на земеделските земи и горите и земите от горския фонд.

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ НОРМАТИВНАТА СРЕДА В ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

През 2012 г. в институцията постъпиха 198 жалби и сигнали от граждани и организации, свързани с нормативната уредба.

Защита на правата на гражданите и действащата нормативна уредба

През 2012 г. отправих следните по-важни препоръки, свързани с действащата нормативна уредба:

Неизпълнение на съдебни решения от държавни органи

По повод на жалби на граждани, търсещи съдействие от омбудсмана на Република България във връзка с изпълнението на съдебни решения, с които са им присъдени парични обезщетения от държавни органи, се обърнах с препоръка към министъра на финансите и Висшия съдебен съвет. Съгласно чл. 519 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) не се допуска принудително изпълнение на парични вземания срещу държавни учреждения. Паричните вземания срещу тях се изплащат от предвидения за това кредит по бюджета им. За тази цел изпълнителният лист се предявява на финансовия орган на съответното учреждение. Ако няма кредит, висшестоящото учреждение предприема необходимите мерки, за да се предвиди такъв най-късно в следващия бюджет (чл. 519, ал. 2 от ГПК). С Решение № 15 от 21.12.2010 г. по к. д. № 9/2010 г. Конституционният съд (КС) приема, че подобна уредба не противоречи на Конституцията на Република България. В мотивите на решението съдът посочва, че положението на държавата е различно, защото нейното подчинение на закона се отличава от това на гражданите, тъй като в него се проявява т. нар. *nobile officium* – държавата по дефиниция трябва да е почтена и отговорна.

В практиката си установих, че в много случаи държавните учреждения не действат, както се предполага и от цитираното решение на КС, „почтено и отговорно”, когато става въпрос за изпълнение на установени парични вземания срещу тях.

Моята препоръка беше да се създаде резервен фонд към Министерството на финансите, съответно към Висшия съдебен съвет, което да позволи изплащането в разумен срок на дължими суми на гражданите, установени с влезли в сила съдебни решения срещу държавни институции.

Резултат: Становището на Министерството на финансите по отправената препоръка е, че създаването на този фонд не би довело до по-бързо или ефективно изпълнение и препоръчват на институциите да предприемат действия за своевременното изплащане на присъдените обезщетения. Отговор на отправената препоръка не е получен от Висшия съдебен съвет.

Искам да напомня, че според съдебната практика на Европейския съд по правата на човека забавеното по вина на властите изпълнение на съдебни решения и липсата на институционален контрол над изпълнението на такива решения представлява нарушение на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Липсата на средства в бюджета на съответните

институции не може да служи като оправдание за забавянето или неизпълнението на плащането на присъденото задължение.

Наредба за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ

В чл. 25-30 от наредбата се регламентира възможността при хоспитализирането по клинична пътека в заведение за болнична помощ здравноосигурено лице да избере срещу заплащане лекар или екип от медицински специалисти да извършат определена интервенция или манипулация, която е част от диагностично-лечебния процес.

В Закона за здравето (ЗЗ) и в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) не се предвижда условие или ред за избор на лекар или екип срещу заплащане при хоспитализиране по клинична пътека на здравноосигурено лице и предвид чл. 12 от Закона за нормативните актове няма законово основание за подобна детайлизирана уредба в подзаконов нормативен акт. В този смисъл разпоредбите на чл. 25-30 от наредбата отиват отвъд делегацията, дадена от законодателя в чл. 81, ал. 3 във връзка с чл. 83, ал. 2 и 8 от ЗЗ и чл. 4, ал. 3 от ЗЗО.

Обърнах се с препоръка към министъра на здравеопазването да предприеме необходимите действия в рамките на правомощията си и да съобрази Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ с реда и условията за достъп до медицинска помощ, предвидени в Закона за здравето и в Закона за здравното осигуряване, както и с чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Резултат: Разпоредбите на наредбата към момента са в сила.

Правилник за вписванията

Действащата нормативна уредба не предвижда ред за освобождаване от държавна такса в охранителното производство по вписването, аналогичен на реда в исковото производство по чл. 83, ал. 2 от ГПК.

Случаите, в които гражданите са освободени от заплащане на такси и разноски в исковото производство по преценка на съда, са свързани с невъзможността на лицата да заплатят тези суми поради липса на достатъчно средства. Въпреки това гражданите дължат такса за вписване на исковата молба в производството по вписване, ако тя подлежи на вписване. Предвид факта, че липсата на достатъчно средства е призната от съда, отправих препоръка до министъра на правосъдието да обсъди този въпрос и ако прецени, че е необходимо, да предприеме съответни действия.

Резултат: От Министерството на правосъдието ме информираха, че препоръката е изпратена до сформирана работна група, която трябва да анализира нормативната уредба, свързана с дейността на Агенцията по вписванията и да направи евентуални предложения за изменения и допълнения.

По отношение на нормативната уредба и защитата на правата на гражданите искам да обърна внимание на народните представители върху проблеми в следните закони:

Закон за потребителския кредит

За пореден път насочвам вниманието върху този нормативен акт и дефиницията на референтен лихвен процент, която не е прецизна и създава

предпоставки при недобросъвестното ѝ прилагане на практика да се засегнат права на потребителя. Предвид жалби на граждани и констатирани проблеми, както и липсата на адекватен контрол върху начина на определяне на методологията за изчисляване на индекса, през 2011 г. се обърнах с препоръка до министъра на финансите и управителя на Българска народна банка да предприемат съответни действия, включително промяна на нормативната уредба, с оглед по-добра защита на потребителите. В Доклада за дейността на омбудсмана на Република България за 2011 г. акцентирах отново върху проблема и препоръчах на Народното събрание да инициира изменения в съответните закони. За съжаление, независимо от изразеното намерение в началото на 2012 г. на министъра на финансите Симеон Дянков да внесе предложение за промени в нормативната уредба, свързани с лихвения процент по кредити, такива предложения не са внесени.

Кодекс за социално осигуряване и Закон за здравното осигуряване

В чл. 9, ал. 3, т. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) е регламентирано, че осигурителят внася за своя сметка осигурителни вноски за времето от датата на уволнението до възстановяването на работа на лица, чието прекратено трудово/служебно правоотношение е признато за незаконно от компетентните органи, освен ако не са били осигурени на друго основание. Според чл. 9, ал. 5 от КСО тези осигурителни вноски са в размерите за фонд „Пенсии” и за допълнително задължително пенсионно осигуряване.

С препращането в чл. 9, ал. 5 от КСО към всички хипотези на чл. 9, ал. 3 от КСО се създава предпоставка да се засегнат осигурителни права на гражданите. Липсата на задължение на работодателя да внася осигурителни вноски във фонд „Безработица” за времето от датата на уволнението до възстановяването на лицата на работа, когато те са били без работа поради уволнение, което е признато за незаконно от компетентните органи, ги лишава от правото на парично обезщетение за безработица в случай на последващо прекратяване на правоотношението веднага след възстановяването, например поради закриване на щата или на предприятието. По този повод през миналата година отправих препоръка до изпълнителната власт да предприеме необходимите мерки за прецизиране на разпоредбите на КСО, за да се гарантира правото на достъп до обезщетението за безработица на гражданите за периода до възстановяването им на работа при уволнение, признато за незаконно. В отговор на отправените препоръки министърът на труда и социалната политика ме уведоми, че не смята за необходимо да се предприемат законови промени, които да задължат осигурителите да внасят осигурителни вноски във фонд „Безработица” за периода на незаконното уволнение, тъй като лицето не е упражнявало трудова дейност.

Въпреки това намирам, че липсата на задължение за работодателя да внася осигурителни вноски за фонд „Безработица”, както и здравноосигурителни вноски за периода на незаконно уволнение, на практика води до несправедливо понасяне от гражданите на негативните последици от неправомерните действия на работодателя. С подобна уредба се прегражда правото на достъп до обезщетенията за социална сигурност и социалните служби, прогласено от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Закон за енергетиката

Предвид многобройните жалби на граждани с искания за промени в този закон или сезиране на Конституционния съд на Република България, както и стартиралата процедура от Европейската комисия за неизпълнение на задължението на Република България за транспониране на директивите от т. нар. Трети енергиен пакет в срок, намирам, че действащата нормативна уредба не защитава в достатъчна степен правата на гражданите като потребители, създава усещането за липса на справедливост и право на избор у гражданите и привилегирова монополите в сектора. Във връзка с това апелирам към цялостен преглед на енергийната политика на страната.

Закон за отговорността на държавата и общините за вреди

Съгласно установената практика на Върховния административен съд наказателно постановление, което е отменено по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) със съдебно решение, не е основание за ангажиране на отговорността на държавата и общините по реда на чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). В практиката си Върховният административен съд приема, че допустимостта на претенцията е обусловена от предварителната отмяна на административния акт по „съответния ред” – чл. 204, ал. 1 от АПК. Но с чл. 204, ал. 2 от АПК законодателят допуска възможността за обективно съединяване на иск за обезщетение с оспорването на административния акт, от който са настъпили вредите, като реализирането на тази възможност зависи само от волята на жалбоподателя, а не от наличието на други условия. Такова обективно съединяване ще е възможно, ако оспорването на административния акт е по ред, предвиден в АПК. А по реда на АПК се оспорват индивидуални, общи или нормативни административни актове. Обжалването на издадено наказателно постановление не е по реда на АПК, а става в производство по специален закон – Раздел V на ЗАНН, като редът на АПК се прилага само относно касационното обжалване на решенията на районния съд – чл. 63 от ЗАНН. Освен това жалбоподателят сезира по ЗАНН районния съд, а не административния съд, поради което и заради различния ред за защита срещу индивидуални, общи, нормативни административни актове и наказателни постановления обективно съединяване по чл. 204, ал. 2 от АПК на иск и жалба не може да се извърши. Поради това тълкуването, което се налага, е, че заради процесуалната разпоредба на чл. 204, ал. 2 от АПК и изискванията за допустимост, които законодателят е въвел, претенция по чл. 203, ал. 1 от АПК може да се предяви само за вреди от административен акт, който е отменен по съответен ред, предвиден в АПК, но не и в друг закон. Така законодателната промяна и влизането в сила на АПК всъщност стесняват приложението на материалноправната норма на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, като държавата и общините не носят отговорност за вреди, които са настъпили от незаконосъобразно наказателно постановление, издадено за административно наказване по ЗАНН.

Същевременно при спор за подсъдност по иск за обезщетение при отменено наказателно постановление по реда на ЗАНН смесените петчленни състави на ВАС и ВКС приемат, че компетентен да се произнесе по спора е административният съд, тъй като въпросът дали дейността по налагане на наказания е типична административна дейност и дали попада в приложното поле

на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ е въпрос по основателността на иска и не е относим към подсъдността на спора.

Намирам, че не е редно гражданите да водят дела пред административните съдилища с искане за обезщетение за вреди от незаконни актове на административни органи и след като искът се отхвърли като неоснователен, тъй като дейността по налагане на наказания не е типична административна дейност, да предявят претенцията си евентуално по общия ред пред гражданските съдилища. Поради тази причина се обръщам към народните представители с препоръка в ЗОДОВ изрично да се посочи редът, по който гражданите могат да търсят обезщетения за вреди от отменени наказателни постановления по реда на ЗАНН.

По отношение на жалбите, свързани с нормативната уредба прави впечатление, че за съдействие към омбудсмана на Република България все по-често се обръщат търговци или лица, осъществяващи стопанска дейност, както и професионални сдружения по повод на проблеми в съответния сектор, възникнали в резултат на промени в нормативната уредба. Конкретни примери в тази насока през изминалата година са жалби от:

- превозвачи с искане за отмяна на чл. 23а от Закона за автомобилните превози и относно изискванията, свързани с наличието на санитарно оборудване в автобусите, регламентирани в Наредба № Н-32 от 16 декември 2011 г. за периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства;

- преводачески агенции относно нови изисквания по отношение на агенциите, които желаят да сключват договори с Министерството на външните работи, въведени от министерството, както и от Съюза на преводачите относно статута на заклетите преводачи;

- производители на яйца относно измененията на чл. 5 от Наредба № 1 за изискванията за търговия с яйца за консумация, съгласно които за маркиране на яйца от клас „А” трябва да се използва автоматизирано технологично оборудване и др.;

- кредитори относно бездействието от страна на Агенцията по вписванията във връзка с назначаването на ликвидатори на търговски дружества и липсата на представено нотариално заверено съгласие по чл. 266, ал. 3 от Търговския закон в разумни срокове;

- търговци по отношение на въведеното задължение за вграждане на фискални устройства в автомати за самообслужване, предвидено в Наредба № Н-18 от 2006 г. за регистриране и отчитане на продажби в търговските обекти чрез фискални устройства;

- собственици на обменни бюра във връзка с промени в Наредба № 4 за условията и реда за вписване в регистъра и изискванията към обменните бюра;

- вещи лица относно проблемите, възникнали след произнасянето на Конституционния съд с Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. във връзка с прилагането на Наредба № 1 от 16 януари 2008 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица.

Тези случаи са извън правомощията ми и независимо от доверието в институцията на омбудсмана на Република България законът не ми позволява да се намесвам.

При предприемане на промени в нормативната уредба, особено такива, които предвиждат задължения за гражданите или бизнеса, моята констатация е,

че общественото обсъждане протича формално и липсва адекватна разяснителна кампания. Обществото трябва да е информирано предварително и по подходящ начин кое налага измененията, върху кои субекти или кои отношения те ще окажат въздействие, очакваният ефект от промените в нормативната уредба, какви задължения налагат или какви права пораждат и как трябва съответно да се изпълняват или упражняват те. Пример в тази насока е въведеният данък върху лихви по депозити на физически лица с измененията на Закона за данъците върху доходите на физически лица през 2012 г. Десетки граждани се обърнаха към институцията с жалби, защото не разбраха какъв е този данък, защо не се ползват данъчни облекчения, защо се удържа данък от търговските банки върху цялата сума от лихвите, при условие че договорът за депозит е сключен през 2012 г. Без предварителна и подходяща разяснителна кампания, подобни изменения засилват недоволството на гражданите, характерно в случаите на въвеждане на нов данък или нови задължения и предизвикват възмущение.

В допълнение искам да припомня, че при промяна на нормативната уредба трябва да се отчита и принципът на правната сигурност – лицата трябва да познават правните норми, за да могат да планират своите действия съобразно тези норми. Целта на принципа е гражданите да не бъдат поставени в положение на несигурност заради неизвестност или промяна на последиците на правните норми. Този принцип изисква мерките, предвидени в нормативната уредба, да бъдат ясни, точни и предвидими.

Сезиране на Конституционния съд на Република България

През 2012 г. по мое искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) Конституционният съд (КС) образува конституционно дело № 4/2012 г.

Според чл. 417, т. 2 от ГПК в изпълнителното производство заявителят може да поиска издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват вземания на държавните учреждения, общините и банките. С цитираната разпоредба се поставят в по-благоприятно положение определени кредитори – държавни учреждения, общини и банки.

С Решение № 12 от 02.10.2012 г. Конституционният съд отхвърли искането.

В края на 2012 г. отправих още две искания до Конституционния съд. Едното е свързано с установяване на противоконституционност на чл. 43, ал. 1, т. 2 и т. 3 от Закона за чужденците в Република България поради противоречие с чл. 35, ал. 1 и чл. 26, ал. 2 от Конституцията на Република България, както и на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс поради противоречие с чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В чл. 43, ал. 1, т. 2 и т. 3 от Закона за чужденците в Република (ЗЧРБ) се урежда налагането на принудителна административна мярка – забрана за напускане на страната, на чужденец, който:

- има задължения над 5000 лв. към български юридически или физически лица, които са установени по съдебен ред и не са надлежно обезпечени, или

- има ликвидни и изискуеми задължения към държавата в размер над 5000 лв. или е член на контролните или управителните органи на юридически лица, които имат ликвидни и изискуеми задължения към държавата в размер над 5000 лв., в случай че не е представено надлежно обезпечение.

Аналогични разпоредби за налагане на такава принудителна административна мярка по отношение на български граждани се съдържаха в Закона за българските лични документи (чл. 75, т. 5 и т. 6), които КС обяви за противоконституционни с Решение № 2 от 31.03.2011 г. по к. д. № 2/2011 г.

Разпоредбите на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс дават възможност на органа, установил публичното вземане, съответно на публичния изпълнител, да поискат от органите на Министерството на вътрешните работи да не се разрешава на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи напускане на страната, както и да не се издават или да се отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница.

Второто искане, отправено до КС, е за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 38, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и Раздел II „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” в Глава трета „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от Закона за държавната собственост и чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост (ЗОС) поради противоречие с чл. 56, чл. 17, ал. 3 и ал. 5, чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и чл. 6, Параграф 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Атакуваните разпоредби за свързани с процедурата за отчуждаване на имоти за държавни или общински нужди. На практика на гражданите се вменява задължение да следят „Държавен вестник”, за да могат да упражнят правото си на защита, тъй като съответният административен орган няма задължение да уведоми собственика нито за намерението на държавата, респ. общината, да отчуждава имота, нито за акта на самото отчуждаване. Подобна уредба е в противоречие с европейската законодателна практика, практиката на Европейския съд по правата на човека и с основни конституционни принципи.

С изключението, предвидено в чл. 38, ал. 3 от ЗДС, обжалването на акта, с който се отчуждава частният имот, да не спира изпълнението на този акт, както и изречение второ на чл. 39, ал. 1 от ЗДС, според което имотът се счита отчужден от датата, на която инвеститорът е превел обезщетението по сметката на областния управител, също се нарушава основният закон на Република България, като се допуска отнемане на правото на собственост на лицето, без да е изпълнено едно от конституционно предвидените задължителни условия – предварително и равностойно обезщетение на собственика.

По тези искания Конституционният съд образува конституционни дела съответно № 4/2013 г. и № 5/2013 г.

През 2012 г. гражданите се обърнаха към мен с още редица жалби за сезиране на Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на различни законови разпоредби.

Закон за енергетиката

Искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 98а, ал. 2, т. 6 от Закона за енергетиката (ЗЕ), която гласи, че общите условия съдържат задължително ред за уведомяване на клиента при извършване на корекция на сметка и чл. 123 от закона, с който се регламентира правото да се преустанови временно снабдяването с електрическа енергия на крайните клиенти при неизпълнение на задължения по договора, включително при неизпълнение на задължението за своевременно заплащане.

Искане за сезиране на КС по отношение на нормата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ, която забранява физическото отделяне на отоплителните тела от сградната инсталация при въведена система за дялово разпределение на топлинна енергия в сграда – етажна собственост.

Закон за Министерството на вътрешните работи

Искане за установяване на противоконституционност на чл. 211, ал. 4, ал. 5, т. 1 и т. 2, както и на чл. 212, ал. 1, т. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), свързани с полагането и възмездяването на извънредния труд в министерството.

Искане по отношение на чл. 245, ал. 8 от закона – забраната за прекратяване на служебното правоотношение на определени основания, например по желание на служителя или при придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, когато има образувано дисциплинарно производство по чл. 230, ал. 1 от ЗМВР срещу него, т.е. производство за налагане на дисциплинарно наказание уволнение.

Друга атакувана разпоредба от този закон е чл. 245, ал. 1, т. 13, която гласи, че служебното правоотношение се прекратява при придобиване право на пенсия при условията на чл. 69 от Кодекса за социалното осигуряване (КСО) – по искане на служителя или по инициатива на органа по назначаването, по отношение на органа на назначаването.

Закон за собствеността

Искане за сезиране на КС за противоконституционност на § 1 Заключителните разпоредби към Закона за допълнение на Закона за собствеността, с който се удължава за пореден път мораториумът върху придобиването по давност на имоти държавна и общинска собственост и давността за придобиване на държавни и общински имоти спира да тече до 31.12.2014 г.

Кодекс за социално осигуряване

Противоречие с основния закон на чл. 102, ал. 5 от Кодекса за социално осигуряване, който гласи, че при преизчисляване на пенсията осигурителният стаж, положен след 31 декември 2010 г., не се превръща по реда на чл. 104 от КСО.

Искане за обявяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 5 и чл. 54а, ал. 1 от КСО относно обезщетението за безработица.

Закон за кредитните институции

Разпоредбата на чл. 152а от закона, която се отнася до налагането на административно-наказателна санкция за разпространението на невярна информация, с която се уронва доброто име на банка и доверието към нея.

Граждански процесуален кодекс

Относно чл. 280 от ГПК и ограничаване на възможността за касационно обжалване.

Закон за потребителския кредит

Установяване на противоконституционност на дефиницията на „референтен лихвен процент“, съгласно § 1, т. 6 от Допълнителната разпоредба на Закона за потребителския кредит, в частта „или индекс, който се изчислява от кредитора по определена от него методология“.

Закон за данъците върху доходите на физическите лица

По отношение на разпоредбите, свързани с данъка върху доходите от лихви по депозити на физически лица.

Участие на омбудсмана на Република България в тълкувателната дейност на съдилищата на основание чл. 125 от Закона за съдебната власт

През 2012 година сезирах върховните съдилища на Република България с две искания за тълкувателни решения.

Върховен касационен съд

С оглед на по-добрата защита на гражданите в изпълнителното производство се обърнах с искане към Общото събрание на Гражданската и Търговската колегии при Върховния касационен съд да приеме тълкувателно решение по въпроса с кое процесуално действие се насочва изпълнението върху недвижимо имущество, което длъжникът смята за несеквестрируемо, съгласно чл. 435, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс и което действие съответно длъжникът може да обжалва в срока по чл. 436, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс.

Върховен административен съд

Поради противоречива практика при прилагането на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) сезирах Общото събрание на колегиите при Върховния административен съд с искане да приеме тълкувателно решение по следните въпроси:

Какъв е характерът на сроковете по чл. 34 от Закона за административните нарушения и наказания?

Препраща ли разпоредбата на чл. 11 от ЗАНН към уредбата относно погасяване на наказателното преследване по давност в Наказателния кодекс?

С Тълкувателно решение № 1 от 25.01.2013 г. ВАС се произнесе по тълкувателно дело № 3 от 2011 г., образувано по искане на омбудсмана с въпрос „Прилага ли се административното производство по чл. 34 от ЗСПЗЗ за имотите,

възстановени по реда на ЗСПЗЗ, които се намират в урбанизирана територия (населени места и селищни образувания) и не представляват земеделски земи, или е приложимо само в случаите, когато възстановените по реда на ЗСПЗЗ имоти представляват земеделски земи по смисъла на чл. 2 от закона?”

Общото събрание на колегиите на ВАС реши, че административното производство по чл. 34, ал. 1 от ЗСПЗЗ се прилага само в случаите, когато възстановените по реда на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи имоти представляват земеделска земя по смисъла на чл. 2 от ЗСПЗЗ.