

**СВЕТИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА**



**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СПРАВЕДЛИВОСТТА Е ДУШАТА НА ДОБРАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ГОДИШЕН ДОКЛАД

2008

ГОДИШЕН ДОКЛАД **2008**

СЪДЪРЖАНИЕ

ГЛАВА ПЪРВА**ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ И ОРГАНИТЕ
НА ВЛАСТТА - НЯКОИ ПРОБЛЕМИ И
ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА**

7

РАЗДЕЛ 1

Обобщени констатации и изводи

8

РАЗДЕЛ 2

Някои принципни идеи за правата на гражданите, които трябва да се имат предвид от органите на властта

18

ГЛАВА ВТОРА**ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ
НА ОБЩИНИТЕ – ЗАЧИТАНЕ НА ПРАВАТА
НА ГРАЖДАНИТЕ, ТАМ КЪДЕТО ЖИВЕЯТ**

23

РАЗДЕЛ 1

Правата на гражданите, доброто управление и местната власт

23

РАЗДЕЛ 2

Доброто управление в местната власт – от популяризиране към контрол за прилагане

25

РАЗДЕЛ 3

Констатации на омбудсмана за нивото на доброто управление в местната власт

27

РАЗДЕЛ 4

Взаимодействие на омбудсмана на Република България с местните обществени посредници

33

РАЗДЕЛ 5

Подкрепата на местните власти - постоянен приоритет на омбудсмана

34

ГЛАВА ТРЕТА**ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ
НОРМАТИВНАТА СРЕДА ОТ ГЛЕДИЩЕ НА
ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ**

36

РАЗДЕЛ 1

Активно участие в законодателния процес

38

РАЗДЕЛ 2

Намеса на омбудсмана в случаи на констатирано нарушение на правата на гражданите чрез законови разпоредби

46

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА**ПАЦИЕНТЪТ – ПО АСФАЛТА
НА ПРАВАТА СИ ИЛИ ПО КАЛДЪРЪМА
НА КЛИНИЧНИТЕ ПЪТЕКИ**

48

ГЛАВА ПЕТА**ПОТРЕБИТЕЛИТЕ – РАВНОПОСТАВЕНИ
ИЛИ ПОДЧИНЕНИ НА ОРГАНИ
И ДРУЖЕСТВА**

55

ГЛАВА ШЕСТА**НЕЗАВИСИМ КОНТРОЛ НА ОМБУДСМАНА
НА ВЪРХУ ПЕНИТЕНЦИАРНАТА СИСТЕМА**

61

ГЛАВА СЕДМА**МЛЕКОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ –
С НАКЪРНЕНИ ПРАВА И В ПЛЕН
НА ЛОША АДМИНИСТРАЦИЯ**

66

ГЛАВА ОСМА**ПРАВОТО НА ГРАЖДАНИТЕ
НА ЧИСТА ОКОЛНА СРЕДА**

71

ГЛАВА ДЕВЕТА**ОМБУДСМАНЪТ И ПРАВАТА
НА ГРАЖДАНИТЕ – РАБОТА ПО
ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ**

75

РАЗДЕЛ 1

Жалби и сигнали на гражданите

75

РАЗДЕЛ 2

Жалби и сигнали, свързани с общинските органи и техните администрации

135

РАЗДЕЛ 3

Някои други важни проблеми, които произтичат от жалбите на граждани

160

ГЛАВА ДЕСЕТА**УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В
МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО
ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

165

ПРИЛОЖЕНИЕ 1**СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ЗА ЖАЛБИТЕ
И СИГНАЛИ НА ГРАЖДАНИ**

175

ПРИЛОЖЕНИЕ 2**ПЪЛЕН ТЕКСТ НА НЯКОИ ПО-ВАЖНИ
СТАНОВИЩА И ПРЕПОРЪКИ
НА ОМБУДСМАНА**

191

ПРИЛОЖЕНИЕ 3**ОТЧЕТ ЗА РАЗХОДИТЕ**

287



УВОДНИ ДУМИ

През 2008-ма се навършиха шейсет години от Всеобщата Декларация на ООН за правата на човека, приета през 1948 г. Този значим акт е роден във времето, когато в света все още бяха живи и болезнени раните на оминалите световни войни. Той е символ на категоричната воля никога повече човешките права да не бъдат подчинявани или погасвани в името на други държавни цели или аспирации. Големият смисъл на Всеобщата декларация не е в изброител-

ния каталог на правата, а в поставянето на личността върху piedестала на нейното собствено достойнство, възвеждайки и двете – човекът и нейният piedестал – в най-висша ценност на съвременната цивилизация. Декларацията стана основа за разгръщането на цялата международна система от универсални и регионални правозащитни конвенции и други документи, както и за националните усилия да бъдат защитени най-ефикасно правата на гражданите.

Днес, когато международната общност, е твърдо решена да води борба с тероризма, организираната престъпност и корупцията, като най-тежки заплахи за върховенството на закона и демократичния ред, тази категорична воля – да господстват правата на гражданите – не бива да бъде ерозирана, а напротив подчертавана с цялостната законодателна и управленска политика на държавите.


Прозрачност на властта, отчетност на управлението, активно гражданско участие във формирането на обществената политика, засилена корпоративна социална отговорност – това са очертанията на доброто управление, което зачита правата на гражданите и се съобразява с широкия обществен интерес. Върховенството на закона е неразривно свързано с върховенството на правата на човека. Те са обетованата земя на закона, но и на справедливостта. За да бъдат реално спазвани не е достатъчно буквалното прилагане на законовите правила. Всеки закон е триединство на текст, дух и практика: тоест на правни норми, на общи принципи и цели, към чието постигане са насочени тези норми, и на добро управление, което ги прилага.

С тази мяра и през 2008 г. омбудсманът на Република България, като висш конституционен орган, продължи да осъществява независим граждански контрол върху органите на властта на централно и местно ниво.

Както винаги досега, този годишен доклад на омбудсмана пред Народното събрание няма само отчетен характер. Това е акт, с който се поставят на вниманието на законодателната, а и на изпълнителната власт, от гледище на правата на гражданите, тенденции и проблеми, които изискват нормативни и управленски решения. В неговата първа глава са посочени някои обобщени констатации и изводи за състоянието на правата на гражданите в отношенията им с държавните и общински органи през 2008 г. В следващите глави от доклада са разгледани обстойно всички по-важни аспекти от дейността на омбудсмана, проблемите, с които гражданите се обърнаха към него през годината, както и неговите конкретни действия и препоръки по тях.

5

27 март 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



**ГОДИШЕН ДОКЛАД
НА ОМБУДСМАНА НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ГЛАВА ПЪРВА ПРАВТА НА ГРАЖДАНИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ВЛАСТТА – НЯКОИ ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

В своите годишни доклади пред Народното събрание за 2006 и 2007 г., омбудсманът на Република България подчерта значението на спазването и гарантирането на правото на всеки гражданин на добро управление и добра администрация, като европейски императив и собствена, българска възискателност към държавните институции.

8

Измежду всичките принципи на доброто управление, като фундамент за осъществяване на желаната управленска политика се очертават: прозрачността в действията и отчетността на държавните и общинските органи, децентрализацията на властта и гражданското участие в процеса на вземане на управленски решения и в законодателния процес. Критерий за такава политика е реалното зачитане на правата на гражданите, съчетано със защитата на широкия обществен интерес.

В тази първа глава омбудсманът, вземайки повод от многобройните оплаквания на граждани, както и от резултатите от проверките, направени по своя инициатива през 2008 г., извежда на преден план някои тревожни проблеми, тенденции и симптоми,

свързани с правата на гражданите в техните отношения с органите на властта и техните администрации и с лицата, които предоставят обществени услуги. Акцентира се и върху някои принципни постановки и препоръки към институциите, произтичащи от общите насоки в международната защита на правата на човека, които имат пряко значение и за нашата страна.

Целта е да се ангажира най-непосредствено вниманието и управленската воля на органите на властта за намиране на подходящи пътища за преодоляване на проблемите, изведени в следните **обобщени констатации и изводи**:

НЕДОСТАТЪЧНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА ОРГАНИТЕ НА ВЛАСТТА ВСЕ ПОВЕЧЕ СЕ ПРЕВРЪЩА В ХРОНИЧЕН ПРОБЛЕМ

Въпреки видимите законодателни, административни и политически усилия на държавната власт през 2008 г., все още прозрачността и отчетността в дейността на институциите не отго-

РАЗДЕЛ 1 ОБООБЩЕНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ

Варя на високите европейски изисквания и на този етап се очертава като хроничен проблем на българската административна система.

Сред откритите въпроси в това отношение, омбудсманът подчертава значението на:

Недостатъчна прозрачност и отчетност на управлението на публичните ресурси в общините

Все още, например, много от местните администрации не са въвели в необходимата степен публични регистри, които да предоставят на обществеността реален достъп до информация за статута и управлението на публичните общински ресурси. Още през 2007 г. в своите препоръки „Правата на гражданите, децентрализацията и местната власт“, адресирани до всички кметове и общински съвети, омбудсманът изтъкна необходимостта от създаване на регистри на общинската собственост, на общинските концесии и на рекламните площи, а също така на общинските жилища, предназначени за отдаване под наем; на проектите, които общините осъществяват със средства от еврофондовете и редица други. Анализът на изпълнението на тези препоръки, който омбудсманът направи през 2008 г. сочи, че около една пета от общините нямат регистър на общинската собственост; че регистър на концесиите поддържат едва около една трета от общините; а регистър на търговските

дружества с общинско участие – само около една пета от тях.

Недостатъчната прозрачност и отчетност в работата на държавните и общинските органи пречи в голяма степен и на ефикасната борба с корупционните прояви и предпоставки.

Показателен в това отношение е интензитетът на т.нар. „малка“ или „административна“ корупция за последните десет години (от 1998 до 2008 г.), която се наблюдава при контактите на гражданите и бизнеса с ниските етажи на административната йерархия Според изследвания на водещи неправителствени организации¹, ако след сериозния ръст на този тип корупция в периода 1998-2001 г., е последвал значителен спад в периода 2001-2004 г., то през последните четири години нивото на корупционните сделки отново достига високи нива.

Всички тези констатации се потвърждават и от Междинния доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от февруари 2009 г.², където както е известно, се посочва, че България следва да вземе допълнителни мерки за борба и предотвратяване на корупцията в местното управление.

¹ Доклад на Центъра за изследване на демокрацията „Престъпление без наказание. Противопоставяне на корупцията и организираната престъпност“, 2009 г.

² Брюксел, 12.2.2009 COM(2009) 69.

Прекомерно забавяне на въвеждането на ефикасни механизми за предотвратяване на конфликт на интереси

И през 2008 г. не навлязоха в практиката на институциите на национално и местно ниво ефикасни механизми за предотвратяване на конфликти на интереси, като същностен елемент от антикорупционната политика на държавата, гарантиращ прозрачност при вземането на управленски решения. Има отделни зони от дейността на администрацията (напр. организацията на обществените поръчки), където такива механизми се прилагат, но липсват единни и всеобхватни нормативни правила, които да позволяват установяване на такъв конфликт при всички форми на разпореждане с държавна и общинска собственост, с бюджетни средства или с европейски фондове. Това е важна причина за недостатъчната прозрачност в управлението. Приетият едва в края на 2008 г. Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (обн. ДВ, бр.94 от 2008 г.) е стъпка в правилната посока. Но органите на властта продължават да са в дълг към гражданите, след като реалното прилагане на този закон беше отложено с мотив за евентуалното му усъвършенстване.

ЛИПСВА РЕАЛНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ПРИ ВЗЕМАНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ С ШИРОК ОБЩЕСТВЕН РЕЗОНАНС

Както и в своите предходни доклади, и през 2008 г. омбудсманът на Републиката констатира, че участието на гражданите в процеса на формиране на обществената политика и на подготовката на управленски решения и проекти за нормативни актове по въпроси, които засягат големи обществени групи и среди, е крайно недостатъчно, а често пъти - формално.

Типични примери за подценяването на гражданското участие, като възможност за приемане на управленски и законодателни решения, които най-пълно отговарят на гражданските потребности, са приемането на нова нормативна уредба, отнасяща се до управлението на етажната собственост, до дейността на топлофикационните дружества и за мерките за повишаване на енергийната ефективност на сградния фонд в страната. Някои от идеите, които се съдържаха в тези проекти извикаха тревожно несъгласие сред обществеността. Такива, например, бяха предписанията за принудително и предопределено сдружаване на етажните собственици в юридически лица; за заплащане на сметките за парно отопление по правилото „една абонатна станция-една сметка“ или пък за въвеждането на редица прекомерни, ненужни и финансово обременяващи задължения за всички собственици на жилища с цел повишаване на енергийната ефективност.

Омбудсманът подчертава своята ви-

сока оценка за предоставената му от Народното събрание възможност за активно участие в законодателния процес с предложения и позиции по въпроси, дошли от настойчивото обществено мнение. *(Виж по-подробно Глава трета)* Това допринася за отклоняването на лоши идеи, като посочените по-горе и приемането на съобразени с правата на гражданите и социалните условия в страната законодателни текстове. Ако по всеки от посочените законопроекти беше проведено реално обществено обсъждане още във фазата на тяхната подготовка от изпълнителната власт, нямаше да се създава обществено напрежение и убеждение у гражданите, че органите на властта правят нещо, което пряко засяга правата им без дори да ги попитат.

Друг показателен в това отношение случай е липсата на конструктивен диалог и участие на браншовите представители на млекопроизводителите в решаването на основните проблеми на този сектор от селското стопанство, което предизвика и открити протести *(по-подробно за самосезирането на омбудсмана по този въпрос – виж Глава седма от доклада)*.

Все в тази логика, омбудсманът отбелязва и липсата на ефикасни обществени обсъждания на общинско ниво по въпроси, които засягат най-пряко хората. Като например приемането на общинските бюджети или пък определянето на местните данъци и такси.

Има даже случаи, в които с широки граждански подписки се изразяват конкретни искания на гражданите от отделни населени места (например в с. Язогово, Пловдивско относно административно-териториална промяна), а местните органи се опитват да ги бламират на процедурни основания без да проведат нужния диалог за постигане на съгласие.

Пример за по-ефикасно прилагане на механизмите на обществените обсъждания при наличието на специални нормативни правила, които го изискват, е обсъждането на проекта за Общ устройствен план (ОУП) на София. Като беше изтъкнато в предходните годишни доклади, омбудсманът се самосезира през 2006 г. по повод на многобройните сигнали на граждани и техни организации, че разглежданият тогава проект за ОУП на София не е преминал през реално обществено обсъждане. Омбудсманът организира поредица от такива граждански събрания във всички столични райони, в които взеха участие няколко хиляди души. В резултат на препоръките на омбудсмана, произтекли от това широко обсъждане, в приетия от Народното събрание Закон за устройството и застрояването на Столична община бяха предвидени разпоредби, задължаващи Столичната община да приеме наредба за провеждане на обществени обсъждания. Такава наредба беше приета и на нейна основа действително през 2008 г. се проведоха редица обсъждания с гражданите на проекта за изменение на ОУП.

Омбудсманът обаче обръща внимание, че не е достатъчно само да се събират предложенията на гражданите. След преценката на всяко едно от тях общината би следвало да мотивира (например чрез публично оповестен доклад) защо е възприела едни предложения и е отхвърлила други. Това ще създаде реалното усещане в обществеността, че има „обратна връзка“; че има смисъл от проявената гражданска активност и че всички конкретни идеи са подобаващо анализирани.

НЕДОСТАТЪЧЕН И НЕЕФИКАСЕН Е ГРАЖДАНСКИЯТ И ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ МВР И СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

Омбудсманът счита, че трябва да се направи още много за създаване на пълноценни и ефикасни механизми и най-вече практики на системен граждански и парламентарен контрол върху органите на МВР и службите за сигурност в България. Това, от правозащитно гледище, е една от основните предпоставки и същевременно гаранции за зачитане на гражданските права от страна на т.нар. „силови“ органи.

Контролът все още е частичен (има служби за сигурност, като Националната разузнавателна служба и Националната служба за охрана, които работят по твърде остарели нормативни правила, които практически не предвиждат подобен контрол) или пък е съвсем

инцидентен (главно при наличие на сигнали за конкретни нередности).

Наред с това, омбудсманът счита за обществено оправдано и необходимо от гледна точка на стандартите на Европейския съюз и НАТО да бъде осигурена по подходящ начин публичност и прозрачност на бюджетите на МВР и на службите за сигурност и на оценката за тяхното ефикасното разходване.

В тази посока, омбудсманът подчертава и значението на изискването на Европейската комисия:

„да се отдели повече внимание на изграждането на прозрачни и подлежащи на отчет отношения между ДАНС и Министерство на вътрешните работи във връзка напр. с използването на специални разузнавателни средства, с обхвата на парламентарния контрол върху ДАНС и с разширяването на правомощията на разследващите полицейски части“.

С оглед конституционния мандат на омбудсмана - да се застъпва за правата и свободите на гражданите - изпълнението на тези европейски изисквания има подчертано значение, тъй като те са необходима част от реформата на правораздавателната система, насочена към борба с корупцията и организираната престъпност, като негативни явления, които

³ Междинен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от февруари 2009 г.

особено драстично засягат правата на хората.

Наличието на ефикасен граждански и парламентарен контрол върху МВР и службите за сигурност е необходима предпоставка за стриктното спазване на основни конституционни права на гражданите, като неприкосновеността на личния живот и на тайната на кореспонденцията и другите съобщения; предотвратяването на недопустими прояви на полицейско насилие; съблюдаването на правото на защита на задържаните лица и пр.

ПРАВТА НА ПАЦИЕНТА ЧЕСТО СЕ НАРУШАВАТ ОТ НЕЕФИКАСНО И НЕДОСТАТЪЧНО ЧУВСТВИТЕЛНО КЪМ ПРОБЛЕМИТЕ НА ХОРАТА УПРАВЛЕНИЕ НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Животът и здравето на гражданите са висша ценност, прогласена в Конституцията на България. Дълг на държавата е да гарантира по най-добър начин достъпа на гражданите до здравно обслужване. Мъчителната здравна реформа обаче, наред със своите добри достижения, роди и едно тревожно явление в родното здравеопазване. Вместо правата на пациента да бъдат издигнати на най-високия пиедестал на здравната система, те често пъти се накърняват от лоши правила и от лоши практики. При нужда от ефикасна и достъпна здравна помощ, понякога гражданите се сблъскват с липса на информация, с без-

различие и даже с незаконни искания за заплащане на здравни услуги.

Нарушеното право на достъп до медицинска помощ е една от най-честите причини за оплаквания на гражданите до омбудсмана. Неправомерно хората биват принуждавани да заплащат за болнично лечение под формата на т.нар. „свободен избор“ на лекуващ лекар или болнична стая. Ограничен е достъпът до лекарства, а цените им са неоправдано високи. Процедурата за отпускане на медикаменти, които са частично или напълно платени с бюджетите на Министерството на здравеопазването (МЗ) и Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) са излишно бюрократизирани и тромави, което често накърнява правата на болните с онкологични заболявания, болните с диабет, както и повечето болни лекувани по програми на НЗОК. Гражданите се оплакват от лошо качество на медицинското обслужване, от грубо отношение на медицинския персонал към пациентите, от непредоставяне на информация за лечебния процес и недостатъчни грижи.

Драстична проява на лоша администрация и на нехайство към правата и здравето на хората, въпреки системно отправяните от омбудсмана препоръки, е липсата на мерки за радикална промяна на организацията на работа на органите на медицинската експертиза на работоспособността. При омбудсмана постъпиха жалби, от които е видно, че през 2008-ма година Националната

експертна лекарска комисия (НЕЛК) е насрочвала дати за освидетелстване чак през 2013 година, при условие, че законово определения срок за това е три-месечен.

Омбудсманът подчертава за пореден път, че са необходими спешни мерки за преодоляването на тези проблеми в системата на здравеопазването, които водят до пряко нарушаване на конституционното право на гражданите достъпна медицинска помощ и безплатно медицинско обслужване, както и на Европейската харта за правата на пациента. Крайно време е да бъдат приети, например, правила за добрата медицинска практика и медицински стандарт и ефикасна законодателна уредба в защита на правата на пациентите, да се реорганизира медицинската експертиза на работоспособност и пр. *(Виж по-подробно Глава четвърта от доклада).*

ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ ЧЕСТО НЕ СЕ ЗАЧИТАТ ОТ ДРУЖЕСТВАТА- ДОСТАВЧИЦИ

През 2008 г. омбудсманът отново имаше много поводи за проверки за нарушения на правата на потребителите от доставчиците на обществени услуги – топлинна енергия, електроснабдяване, ВиК и пр. *(Виж по-подробно Глава четвърта от доклада).*

Ето защо, още веднъж трябва да се напомни, че защитата на правата на все-

ки гражданин като потребител е изрична конституционна повеля (чл. 19, ал. 2 от Конституцията). Тя трябва да бъде водещ мотив при вземането на решения от всички държавни регулаторни органи, както и при приемането на нормативни актове. Като конституционен орган, който има воля и осъществява независим граждански контрол върху дейността на дружествата-доставчици на обществени услуги, омбудсманът счита, че трябва най-сетне да бъдат преодолені много стари стереотипи и лоша инерция както в отношението на държавните органи, които пряко контролират или регулират дейността на тези дружества, така и в отношението на самите дружества към всички нас – потребителите на техните услуги.

Защото над всичко са не търговските интереси, а правата на гражданите да получават качествени услуги! И заедно с това да имат реална възможност да търсят правата си, когато те са нарушени; да получават отговор на своите оплаквания в разумен срок и да заплащат само това, което реално са потребили.

В условията на модерната пазарна икономика отношенията между посочените стопански субекти и техните клиенти, тоест потребителите, трябва да се основават на доверие, ясни правила и взаимно зачитане на правата и законните интереси в духа на добрите европейски практики и стандарти в отношенията доставчик-потребител. Защото трябва веднъж и завинаги да

остане в миналото високомерното пренебрежение към отделния потребител и неоправданото чувство за вседозволеност, създавано от монополното положение, което имат някои от доставчиците на обществени услуги.

НЯКОИ ПРОЯВИ НА ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ ПРАВОТО НА ВЕРОИЗПОВЕДАНИЕ

Омбудсманът винаги е смятал, че борбата с дискриминацията е част от неговия конституционен мандат и обществен ангажимент в защита правата на гражданите. Доброто управление означава наличие на реални гаранции срещу проявите на дискриминация. Всички български граждани, съставляващи единната българска гражданска нация, независимо от своите етнически, религиозни или културни различия, трябва не само да бъдат равни пред закона, но и практиката на публичните институции трябва да гарантира еднаквото им третиране и отношение към тях, равен достъп до услуги и пр.

Измежду многобройните жалби и сигнали, адресирани до омбудсмана през 2008 г., макар и само в няколко изолирани случая, се констатираха някои дискриминационни прояви от страна на държавни и общински органи по отношение упражняване на правото на вероизповедание. Те се подчертават тук, не защото определят облика на отношението на българските власти към свободата на религиите, а

само защото представляват тревожен симптом за неразбиране от страна на някои отделни администрации на принципни и законови положения, гарантиращи свободното изповядване на религиозните убеждения на гражданите.

Пример за подобно дискриминационно отношение е случаят в община Бургас, където през април 2008 г. кметската управа и органите на полицията са предприели недопустими действия за ограничаване на религиозната дейност на някои протестантски деноминации, които са законно регистрирани. Разпространена е била сред училищата „Информационна справка относно активизацията на нетрадиционни за страната ни християнски вероизповедания, във връзка с предстоящите Великденски празници.“ На училищните директори е било разпоредено да запознаят учениците с нея и да проучат техните реакции и нагласи. След като беше сезиран с този случай, омбудсманът отправил изрична препоръка до местните власти, която имат принципен характер и следва да се има предвид от страна на всички органи на властта:

- Конституцията на Република България и Законът за вероизповеданията от 2002 г., в съзвучие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и Хартата за основните права на Европейския съюз, гарантират свободата на религиите в нашата страна и правото на всеки гражданин да упражнява свободно и без ограничения своето вероизповедание.

- Ограничения на свободата на вероизповедание, в т.ч. на изразяването на религиозни убеждения и на тяхното разпространение са допустими според международните актове и нашия Закон за вероизповеданията само при заплаха за националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други лица, както и при използването на религията за политически цели. Недопустимо е общински органи, а още по-малко полицията да се произнасят и да предприемат административни действия по жалби на граждани, които се оплакват за нарушени религиозни права или за дейност на религиозни организации в нарушение на Закона за вероизповеданията. По силата на този закон компетентен за това орган е Дирекция „Вероизповедания“ при Министерския съвет, която може да налага административни наказания, ако констатира нарушения или да сезира прокуратурата, ако деянията съставляват престъпления.
- Омбудсманът подчертава, че конституционно и законово е забранена държавната намеса в делата на отделните от държавата религиозни институции и организации и е гарантирана равнопоставеността на всички вероизповедания. Дълг на всички държавни и общински органи е да осигуряват „условия за свободно и безпрепятствено упражняване на правото на вероизповедание“ и да съдействат „за поддържане на търпимост и уважение

между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи“ (чл. 4, ал. 2 от Закона за вероизповеданията).

Държавните и общински органи трябва да спазват конституционно гарантираната автономия и отделеност на вероизповеданията от държавата и да се съобразяват и зачитат решенията на легитимно регистрираните вероизповедания по техни вътрешни устройствени и религиозни въпроси, включително, когато тези решения се отнасят до лица, които са се отделили от дадено вероизповедание.

- Омбудсманът обръща внимание на органите на полицията, че съгласно Закона за Министерството на вътрешните работи (чл. 157) е изрично забранено на полицейските органи да събират информация за религиозните убеждения на гражданите и за членството им в религиозни организации.

ВСЕ ОЩЕ НЕ Е СЪЗДАДЕН ПОДХОДЯЩ ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА ДЪРЖАВАТА ПО ДЕЛА ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В СТРАСБУРГ И ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРИЧИНИТЕ ЗА ПОСТАНОВЕНИ ОСЪДИТЕЛНИ РЕШЕНИЯ

В своя предходен Годишен доклад пред Народното събрание за 2007 г., омбуд-

сманът посочи, като един от откритите въпроси, които се нуждаят от спешни управленски мерки създаването на по-ефикасен механизъм за представителство на държавата пред Съда в Страсбург, а също така за преодоляване на причините, довели до осъдителни решения от страна на тази институция на Съвета на Европа.

През изминалата 2008 г. не се отбеляза съществен напредък в тази посока. Министерството на правосъдието изготви проект за концепция, която въпреки своя частичен и твърде дискуссионен характер не премина през широко обществено и професионално-юридическо обсъждане. Вероятно това е главната причина в окончателния вариант на тази концепция, приета от Министерския съвет през февруари 2009 г., да липсва адекватно и съобразено с българските конституционни и обществени реалности предложение за подобен механизъм. Наред с по същество положителната идея - да се засили капацитета и статута на т.нар. „Агентство“, което представлява държавата по дела пред Съда в Страсбург и то да стане дирекция в структурата на администрацията на Министерския съвет – в концепцията се съдържат някои идеи, които омбудсманът намира не само за дискуссионни, но и за напълно нецелесъобразни.

Рязко трябва да се отрече, например, предложението в цитираната концепция, да се дадат правомощия на „агентството“ за:

- „*пряко сезиране на Конституционния съд*“;
- „*изготвяне на конкретни мотивирани законопроекти, които да бъдат представяни за разглеждане от Министерския съвет...*“

или пък за:

- „*изготвяне на конкретни мотивирани предложения за приемане на тълкувателни решения, когато противоречива или неправилна практика засяга правата на човека*“⁴.

Да се предвиждат (включително чрез бъдещи конституционни промени) подобни значими функции и правомощия на една дирекция в администрацията на Министерския съвет, приравнявайки по този начин едно административно звено към висши конституционни органи е недопустимо и конституционно неиздържано. Същото може да се каже и за предложението агентството да бъде овластено да сключва споразумения от името на държавата с конкретни жалбоподатели, без за всеки конкретен случай да има необходимото одобрение от правителството. Освен конституционноправните аргументи срещу подобна идея, следва да се подчертае и нейния корупционен потенциал.

⁴ Концепция за преодоляване на причините за осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека срещу Република България и за решаване на проблемите, произтичащи от тях, приета от МС решение № 144 от 9 март 2009 г.

В контекста на изтъкнатите по-горе констатации и изводи за състоянието на правата на гражданите и тяхното зачитане от органите на властта през 2008 г., омбудсманът на България би искал да привлече вниманието на Народното събрание и на всички държавни институции, макар и накратко, върху някои въпроси, които имат все по-подчертано значение в съвременния свят и следва да бъдат от правна точка при формиране на националната политика и законодателство от гледище на човешките права.

18

ПРАВТА НА ЧОВЕКА, НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ И БОРБАТА С ТЕРОРИЗМА

Новите реалности в света, след атаките от 11 септември 2001 г. и идентифицирането на тероризма като основна заплаха за демокрацията, станаха повод за задълбочена дискусия в Европейския съюз и в по-широк международен мащаб. В някои държави с установена демокрация даже се постави въпроса за известно преместване на „центъра на тежестта“ при формирането на политиките и законодателствата от идеята за господство на правата на човека към извеждането националната сигурност като базисна ценност за обществото, която оправдава известно ограничаване на гражданските права.

През 2008 г. и в нашата страна също се породиха някои остри обществени

дебати в подобен контекст. Те бяха свързани, например, с опитите чрез подзаконов нормативен акт да се въведе всеобщо и безконтролно проследяване на интернет-комуникациите на гражданите от страна на МВР; с масово използване на специални разузнавателни средства, а също с безконтролното ползване на т.нар. „разпечатки“ за проведени телефонни разговори от МВР и Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Наред с това, непосредствено преди внасянето на този доклад в парламента, през м.март 2009 г., обществеността стана свидетел на акция на прокуратурата и ДАНС в община Гърмен, която се свърза в публичното пространство с твърдения за проповядване на „радикален ислям“, който заплашвал националната сигурност.

Вземайки повод от всичко това, омбудсманът на Република България подчертава значението на следните принципни постановки, облежнати на международноправните и европейски норми и стандарти за правата на човека.

Няма колизия между опазването на националната сигурност и защитата на правата на хората. Още по-малко „националната сигурност“ може да се използва като общовалиден аргумент за ограничаване, ерозиране или заобикаляне на основни конституционни и международно гарантирани права по законодателен или административен път. Самата същност на „националната сигурност“, като състояние на обще-

РАЗДЕЛ 2 НЯКОИ ПРИНЦИПНИ ИДЕИ ЗА ПРАВТА НА ГРАЖДАНИТЕ, КОИТО ТРЯБВА ДА СЕ ИМАТ ПРЕДВИД ОТ ОРГАНИТЕ НА ВЛАСТТА

ството, съдържа господството на правата на гражданите, върховенството на закона и демократичния ред. Прочее, както се изтъква изрично в Резолюция 68/2003 на Комисията за правата на човека при ООН и в редица други международни актове с универсално значение, всички държави-страни по Всеобщата декларация за правата на човека и производните от нея пактове и документи на ООН в тази област, са обвързани императивно със спазването на правата, включително при приемането на мерки за борба с тероризма и организираната престъпност.

Като държава-членка на Европейския съюз, България следва стриктно да се придържа в своите административни практики и вътрешна нормативна уредба към основните принципи и норми на европейското право. Още веднъж трябва да се припомни на всички държавни и общински органи в цялата тясна йерархия, че правата на човека в ЕС са въздигнати като върховна ценност, която трябва да предопределя политиките на всяка държава-членка. Член 6 от Договора за Европейския съюз изрично предвижда, че *„Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на човешките права и основните свободи и върховенството на закона“*.

Като фундаментална ценност за ЕС, правата на гражданите не могат да бъдат накърнявани или безогледно подчинявани на други обществени цели и приорите-

ти, в т.ч. на опазването на националната сигурност, борбата с тероризма и организираната престъпност, чиято единствена цел в демократичното общество следва да бъде гарантирането и защитата на тези права. Както се изтъква и в Годишния доклад на Европейския съюз за правата на човека – 2008 г. и в Заключенията на Съвета на ЕС от 11.12.2006 г. – *„Демократичните общества могат да се преборят с напаст като тероризма само ако останат верни на собствените си ценности. Борбата на ЕС с тероризма е здраво стъпила на правна рамка, която гарантира зачитането на човешките права и основните свободи“*

Прочее, такова разбиране е залегнало и в легалната дефиниция на понятието „национална сигурност“ в българското законодателство:

„Национална сигурност“ е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека и гражданина, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива.“¹

В тази логика, омбудсманът още веднъж подчертава, че Конституцията на Република България (чл. 34, ал. 1) изрично

¹ Закон за защита на класифицираната информация.

забранява да се накърнява тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, освен по изключение със съдебно разрешение и то когато „това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления“. Тази конституционна повеля се отнася както за интернет комуникациите, така и за т.нар. „разпечатки“ за проведени телефонни разговори, които не следва да се представят на МВР и службите за сигурност без да е спазен общият ред за работа със специални разузнавателни средства. Неприемливи от правозащитно гледище са твърденията, че тези разпечатки имат само технически характер и МВР и службите за сигурност могат да ги ползват безконтролно. Съдържащите се в тях данни за това с кого са проведени разговори, макар и да не разкриват съдържанието на самите разговори, позволяват да се направят определени изводи за кръга от лица и честотата, с която контактува с тях гражданинът. Това без съмнение съставлява присъща част от личния живот на хората и тайната на тяхната кореспонденция и съобщения, чиято неприкосновеност е конституционно защитена (чл. 32 и чл. 34).

Наред с това, трябва да се подчертае, че намесата на държавата в чувствителни зони като ограничаването на свободата на вероизповедание по съображения за национална сигурност би могло да се прави само в изключителни случаи, при стриктно спазване на закона и само с цел предотвратяване на конкретна терористична или друга престъпна дей-

ност или грубо посегателство върху общественения ред, свързани и мотивирани от определени религиозни практики и убеждения. Недопустимо е да се поставя знак за равенство между определена религиозна принадлежност сама по себе си и наличието на заплахата за националната сигурност. Както се изтъква и в Годишния доклад на Европейския съюз за човешките права – 2008 г.² – „следва да се избягва отъждествяването на която и да е религия с тероризма“. Практикуването на определени религиозни обичаи и вярвания, в т.ч. носенето на традиционно за дадена етническа, религиозна или културна общност облекло във всекидневния живот (извън публични институции, които имат нормативно въведени изисквания за определен тип униформа и пр.), не може да бъде предмет на оценка от страна на държавните органи или пък аргумент за обосноваване на някаква имагинерна „заплаха“ за националната сигурност. Трябва да се има предвид от органите на властта, че действия и актове на държавни или общински органи, които влизат в противоречие с тези принципни постановки и с господстващата ценност, в името на която се охранява националната сигурност – а именно правата на човека – могат да се превърнат на собствено основание в заплахата за националната сигурност и обществения ред, доколкото

² Годишен доклад на ЕС за човешките права – 2008, 14146/1/08 REV 1, Вж също – Резолюция на ОС на ООН относно премахването на всички форми на нетърпимост въз основа на религия и вярване, (A/RES/62/157).

биха могли да доведат до обществено напрежение и даже открит етническа или религиозна вражда.

РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА КОРПОРАТИВНАТА СОЦИАЛНА ОТГОВОРНОСТ, КАТО НЕОБХОДИМА ЧАСТ ОТ ОБЩАТА СИСТЕМА ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

В условията на съвременното пазарно общество все по-отчетливо се поставя въпросът за ролята на бизнеса за спазване на правата на гражданите в цялата тяхна палитра – социални, икономически, политически, екологични и пр. На преден план, в т.ч. в международната система за защита правата на човека, се извежда концепцията за т.нар. „корпоративна социална отговорност“, като система от стандарти, регулации и мерки, които да гарантират предотвратяването на увреждане на обществения интерес или правата на хората и на местните общности в резултат от икономическата активност на частния бизнес.

Показателно за значението на тази проблематика е и институционализирането на *Специален представител на Генералния секретар на ООН по въпроса за правата на човека и транснационалните корпорации и другите стопански предприятия*. Както се изтъква в неговия Първи доклад пред Съвета за правата на човека на ООН от

2007 г.³ най-често срещаните нарушения на правата от страна на бизнеса са свързани с прояви на дискриминация, незачитане на трудовите права или с накарняване на правото на здравословна околна среда. Във Втория такъв доклад до Съвета за правата на човека на ООН от април 2008 г. изрично се очертават три основни принципа:

- задължението на държавата да защитава човешките права от нарушения от трети лица, в т.ч. от бизнеса;
- корпоративната отговорност за зачитане на човешките права, и
- необходимостта от по-ефективен достъп до съдебни средства за защита.

От гледище на своя конституционен мандат, омбудсманът на България поставя акцент върху задължението на държавата да осигурява ефикасна защита на правата на хората, когато те са нарушени от структури на бизнеса – най-вече от търговските компании, които доставят обществени услуги, като парно отопление, ток, вода, телефон и пр.

В тази логика, омбудсманът обръща внимание на органите на властта, че ролята на различните държавни регулаторни органи (като например Държавната коми-

³ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: „Business and human rights: mapping international standards of responsibility and accountability for corporate acts“, A/HRC/4/35, 19 February 2007.

сия за енергийно и водно регулиране, Комисията за регулиране на съобщения и др.), трябва да се оценява и регламентира не само от гледище на стопанско-пазарните аспекти на съответния икономически отрасъл, но и през призмата на правата на гражданите. Това означава - що се отнася до посочените обществени услуги - че в общите условия, които се утвърждават от регулаторните органи, както и във всички други техни решения, включително онези, които са свързани с начините на плащане на потребителските сметки, възможностите за рекламации и обжалвания и т.н., трябва да се поставя акцент не толкова върху търговския интерес на компаниите, колкото върху правата на потребителите и механизмите за тяхното справедливо обезщетяване в случаи на нарушения.



Очертавайки всички тези тенденции, които будят тревога, както и посо-

чените принципни, концептуални постановки, които трябва да се имат предвид от държавните институции в тяхната всекидневна дейност, омбудсманът на Република България още веднъж изразява своята воля да упражнява независим граждански контрол за зачитането на правата на гражданите от органите на властта и техните администрации, както на централно, така и на местно ниво.

Убеждението е, че само с разширяване на прозрачността и отчетността на държавните и общински органи, с по-реалното включване на гражданите и особено на уязвимите групи в процеса на формиране на обществено-политическите решения и с разгръщането на цялостна държавна политика, насочена не просто към борба с корупцията и злоупотребите, а към постигане на добро и почтено управление, ще бъде преодоляно съществуващото недоверие на гражданите към властта.

ГЛАВА ВТОРА

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ – ЗАЧИТАНЕ НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ ТАМ, КЪДЕТО ЖИВЕЯТ

В основата на своите политики и в цялостната си дейност по оценка на поведението на администрацията омбудсманът поставя принципите на доброто управление и свързаното с тях право на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. Това свое разбиране институцията утвърждава последователно през последните години. Формулирайки своите дългосрочни политики, още през 2006 година омбудсманът определи като водещ приоритет в своята дейност утвърждаването и зачитането на правото на гражданите на добро управление и добра администрация. Развърнатата бе широка обществена дискусия на редица форуми, организирани от омбудсмана на международно, национално и местно ниво. Паралелно с усилията за популяризиране на принципите на доброто управление в цялата йерархия на администрацията, те бяха утвърждавани и чрез текущата работа на институцията. Превърнаха се в основна мярка и стандарт, прилагани от омбудсмана, при оценка на поведението на администрацията по повод на проверките по индивидуални жалби и при самосезирания по въпроси от голям обществен интерес.

Съществена част от усилията на ом-

будсмана е насочена към прилагането на принципите на добро управление в местната власт. Това се налага от процеса на децентрализацията и неминуемите предизвикателства, които поставя прехвърлянето на нови отговорности върху общините във все повече сфери. Омбудсманът се води от разбирането, че зачитането на правата на гражданите в голяма степен зависи от действията на местните администрации, защото те са най-близо до хората и са чести адресати на техните проблеми.

Още първите стъпки, предприети от омбудсмана за популяризиране на принципите на добро управление сред местните власти ясно показаха, че за да се въведат ефективно тези принципи е нужно да бъдат дешифрирани и превърнати от теоретична концепция в конкретни мерки с ясни и измерими резултати. Ето защо през 2007 година, след широко обсъждане и консултации, омбудсманът оповести публично своя документ „Правата на хората, децентрализацията и местната власт. Препоръки към общините“. Този официален акт очерта принципите на добро управление, които местните власти

следва да прилагат и съдържа подробен каталог от препоръки за конкретни управленски действия на местната администрация и общинските съвети за разширяване на гражданското участие, подобряване на финансовото управление, организацията на обществените поръчки, управлението на общинската собственост, модернизиранието на административното обслужване и редуца други.

Тези препоръки бяха адресирани до органите на местното самоуправление и местната администрация, до областните управы, местни граждански

структури и медии. В последствие те бяха представени и дискутирани на множество срещи, организирани от омбудсмана в цялата страна, които продължиха и през 2008 година. Особено успешна бе регионалната среща „Правата на гражданите, доброто управление и местната власт – една година по-късно“ с общините от Регионалната асоциация на общини „Тракия“, включваща местни власти от два района за планиране. На срещата бяха подписани протоколи за въвеждане на принципите на добро управление с конкретни мерки и ангажименти, поети от кметовете на 22 общини.

През 2008 година омбудсманът раззърна палитра от действия за проследяване на изпълнението на неговите препоръки към общините. Избран бе принципно нов подход, който позволи да се направи оценка на местните власти от няколко различни ракурса, при това с използването на разнообразни инструменти.

Така например:

- Омбудсманът проведе подробна анкета с всички общини с цел да се установи степента на прилагане на неговите препоръки и принципите на добро управление в различните сфери на общинското управление. Повече от 70 % от местните органи предоставиха отговори на изпратените им въпросници, което позволи

този анализ да се облекне на широка и представителна база от самооценки на местните администрации.

- Паралелно бе събрана информация за прилагането на принципите на доброто управление в общините чрез анкетиране на областните управители, местните обществени посредници и местни структури на гражданското общество. Тяхната външна за местните власти оценка допринесе за обективността на анализите на омбудсмана.
- Друг източник за оценка на поведението на местните администрации са самите проверки на омбудсмана по индивидуални жалби на гражданите. За близо четирите години на съществуването си в институцията



Организираната от Гиньо Ганев Регионална конференция в Казанлък на тема „Правата на гражданите, доброто управление и местната власт“ се проведе при подчертан интерес от страна на местните власти. Участваха повече от 130 представители на областните и общинските власти от 36 общини и 8 области. 11 декември 2008 г.

са постъпили значителен брой оплаквания срещу действия на общинските администрации. През 2008 година за пръв път бе направен фокусиран анализ на тази категория жалби, което позволи да се очертаят най-често допускните нарушения от страна на местната власт. (Виж по-подробно в Раздел II от Глава девета от доклада).

- Анализирани бе и практиката на административните съдилища в периода 2007-2008 г. по дела срещу административни актове, издадени от кметове на общини. Направи се първи опит да се систематизират най-честите и характерни нарушения, допускани от общинските администрации. Това проучване очерта и практиката на Върховния административен съд по жалби срещу решенията на административните съдилища след влизането в сила на Административнопроцесуалния кодекс на 01.03.2007 г.
- По задание на омбудсмана беше проведено и проучване на общественото мнение, което предоста-

ви надеждни социологически данни за няколко основни характеристики на местното управление – прозрачност, отчетност, ефективност на общинските администрации, гражданско участие, качество на административното обслужване¹.

Тези анализи дадоха база за редица констатации. Очертаха се някои по-обща проблеми, като недостатъчната прозрачност, отчетност, гражданско участие и пр. Най-тревожните от тях са посочени в Глава първа от този доклад. Констатациите дадоха повод и за конкретни препоръки за подобряване административните практики в общините, които са посочени по-подробно в Раздел II, Глава девета. В тази глава са посочени изводите, които се отнасят най-непосредствено към прилагането на принципите на добро управление в местната власт.

¹ Много от тези дейности се осъществиха и с подкрепата на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския социален фонд.

ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ СЕ ПОЗНАВАТ, НО НЕ СЕ ПРИЛАГАТ ПЪЛНОЦЕННО

При многобройните срещи с местните общности за популяризиране на принципите на добро управление и при анализите по прилагането им омбудсманът констатира нарастваща степен на познаване на принципите на добро управление от страна на местните администрации. Все още обаче има какво да се желае за превръщането на това разбиране в конкретни управленски мерки и административни практики.

СЕРИОЗНО Е РАЗМИНАВАНЕТО В ОЦЕНКИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ И НА САМИТЕ МЕСТНИ ВЛАСТИ ЗА КАЧЕСТВОТО НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Направените от омбудсмана анализи показват тревожно разминаване между външната оценка на гражданите и вътрешната преценка на администрацията за дейността на местната власт. Получените данни могат да бъдат анализирани в две посоки. От една страна, налице е ниско ниво на гражданско участие и активност в местното самоуправление. Причините за това могат да се търсят както в незаинтересоваността на самите граждани, така и в липсата на достатъчно информираност и публичност на управленските политики на общините. В общия случай,

въпреки че над 85 % от общините посочват, че публично се оповестяват датите на заседанията на общинския съвет, възможностите за изказване на граждани и участие на журналисти, приемното време на кмета, отчетата за дейността на кмета, дългосрочни и средносрочни програми за развитие на общината и т.н., две трети от гражданите посочват, че нямат достъп до съответната информация. Причина за това са както липсата на активност от страна на гражданите, така и неподходящият избор на средства за разпространение от страна на управленските структури.

От друга страна, разликата в оценката за качеството на управление на общината сочи, че се прилагат управленски методи, които са недостатъчно ефективни и ефикасни. Формирането на висока оценка на местното самоуправление е неразривно свързано с избора на конкретни мерки, стратегии, планове и програми за развитие, които да са отражение на съществуващите потребности на гражданите. За постигане на тези цели местните власти трябва да поддържат непрекъснат диалог с гражданите, при максимално прозрачни условия и в сътрудничество с тях. Тревожно висок е обаче (над 65%) дялът на хората, които считат, че дейността на местната власт по никакъв начин не удовлетворява нуждите им, както и е че заложените дейности в общинския план за развитие изобщо не са съобразени с реалните потребности.

ОТНОСИТЕЛНО ПО-ГОЛЯМА ОТКРИТОСТ НА ДЕЙНОСТТА НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

Омбудсманът констатира, че местните власти съдействат информацията за дейностите им да бъде достъпна до гражданите. Почти всички общини оповестяват публично графика за сесиите на общинския съвет, като са въведени възможности за изказване на гражданите по време на сесиите на общинския съвет. В почти всички общини е предвиден начин за публикуване на актуалната информация за наредбите, правилниците и обществено значимите решения на общинския съвет. Публично достъпни са и отчетите за дейността на кмета и общинския съвет. Участието и контролът от страна на гражданите, обаче, са недостатъчни. Допитванията до гражданите по въпроси от обществена значимост не се провеждат често. Трябва да се увеличи броя и да се насити с повече съдържание работата на консултативните, кметските и обществените съвети.

Показателна в тази насока е констатацията, че не всички общини предоставят на гражданството възможност за участие в контрола върху изпълнението на програмите за развитие на общината – на практика във всяка четвърта община липсва такъв контролен механизъм за включване на гражданското общество в този аспект на местното самоуправление.

Не може да бъде подминат и факта, че

във всяка четвърта община няма практика за информирание на гражданите за действията по изпълнение на взетите от общинския съвет решения.

ЛИПСА НА ЯСНА И ДОСТЪПНА ЗА ГРАЖДАНИТЕ ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОЗРАЧНОСТТА И ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ, ТЪРГОВЕ И КОНКУРСИ, ВЪЗЛАГАНИ ОТ ОБЩИНАТА

В работата си с обществените поръчки по-голямата част от общините се опират само на законовите разпоредби, без да смятат за необходимо да създават допълнителни, в рамките на правомощията на местната власт, правила и изисквания. Така се пропуска възможността да се разшири достъпът до информация извън законово определения минимум, което води до намаляване на доверието и увеличаване на скептицизма и негативизма към качеството, прозрачността и отчетността на управлението.

Така например, повечето общини се ограничават само до изпълнение на законите изисквания за публикуване на информацията за обществените поръчки в електронното издание на „Държавен вестник“ и на сайта на Агенцията за обществени поръчки. Едва една трета от местните администрации допълнително публикуват обяви и в местната преса или на сайта на общината в Интернет. Пренебрежимо малко са общините, които използват и другите

каналите на информация - местните радиостанции, информационните табла на общините, местните телевизии и др.

Едва в около една трета от общините е предвидена възможност, която повишава доверието на гражданите – присъствие на представителите на средствата за масова информация при отварянето на офертите. В останалите случаи медиите не присъстват, а някъде това даже се обосновава с мнението, че подобно присъствие противоречи на Закона за обществените поръчки. В тези общини не познават добре разпоредбите на закона

Резултатите от контрола и изпълнението на сключените договори не се оповестяват публично във всяка трета община.

МУДНОСТ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

Огромна част от гражданите считат, че администрацията не успява да реши основни техни проблеми в разумен срок. Данните от самите общини показват, че не във всички общини има предвидени възможности за пряк достъп до администрацията и не навсякъде има предвидени механизми за оптимизиране на работата, например чрез инструкции за работа с предложения и сигнали на гражданите, създаване на специализирани центрове за работа с гражданите и др. Добрата администрация в услуга на хората е преди всичко бърза и ефективна. Това налага подпо-

ряване на контактите с гражданите, облекчаване на бюрократичните тежести и разрешаване на въпросите в най-кратки срокове. Въпреки това, трябва да се отбележи, че в почти всички общини чрез различни канали гражданите имат достъп до информация за предоставяните услуги и има започнали или вече действащи форми на модерно административно обслужване.

ЛИПСА НА ЕФЕКТИВНИ АНТИКОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ

Местните власти залагат предимно на наложените от законите антикорупционни механизми. В общия случай липсват собствени мерки за справяне с корупцията на местно ниво. Независимо от това, има и въведени добри практики в някои общини, които биха могли да бъдат разпространени и възприети и в останалите, като например инструкции за приемане и разглеждане на сигнали за корупция от гражданите, етичен кодекс, комисия или отдел „Антикорупция“, горещ телефон и др.

НЕДОСТАТЪЧНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА МЕРКИТЕ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФИКАСНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ ЧРЕЗ ПУБЛИЧНИ РЕГИСТРИ

Ефикасното управление на общинската собственост в интерес на местните общности и в съответствие с

принципите на добро управление изисква поддръжката и публичния достъп до различни видове регистри. Тревожно е, че все още има общини, в които няма регистри на общински имоти и на отдадените под наем имоти. В повечето от половината от общините няма регистри, отнасящи се до управлението и разпореждането с общинската собственост, както и концесионни регистри. Същевременно в отделни общини се поддържат не толкова необходими регистри, което води до неефективно разходване на административните ресурси.

30

НЕДОСТАТЪЧНА ОТКРИТОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

Принципите на доброто управление изискват законно, отговорно, открито, отчетно, надеждно, ефективно и ефикасно финансово управление на общините в непосредствено сътрудничество с гражданите. За целите на всички тези критерии финансовото управление трябва да бъде предимно прозрачно.

Съгласно анализирания данни, в девет от десет общини е предвиден специален ред за публично обсъждане със заинтересованите страни и гражданите на проектобюджета. Независимо от това, трябва да се подчертае значителната разлика във вътрешната и външната оценка на този показател като гражданите и областните управители дават

значително по-ниска оценка на усилията за популяризиране на информацията за общинските бюджети.

Положително е, че в близо две трети от общините проектобюджетът се обсъжда и в различните населени места в общината. Значително по-рядко, обаче, се използват други начини като например публикации в медиите, покани и обяви до заинтересованите лица, граждански структури или представители на бизнеса и др.

Съществен елемент от финансовото управление на общините е редът на определяне на местните такси и цени на услуги. Независимостта на общинските администрации при формиране на тези политики налага определянето им да се осъществява в условията на законност, откритост, отговорност, сътрудничество, ефективност и разбира се, прозрачност. Анализът показва, обаче, че обратната връзка с гражданите при определянето на размера на местните данъци и такси е слаба или липсваща.

Отчетността и контролът от страна на обществеността по отношение на годишните финансови резултати на общинските предприятия и изпълнението на инвестиционните програми не са практика в редица общини;

Общата картина във финансовата сфера показва, че принципите на доброто управление действат на етапа на подготовка и проектирането, но са необходими допълнителни усилия на етапа на одита и контрола.

ПРОПУСКИ В ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Установените най-характерни и честни нарушения, допускани от кметовете на общини, довели до отмяна на издадени от тях индивидуални административни актове от съда, се дължат на недоброто познаване на нормативната уредба по Административно-процесуалния кодекс, Закона за устройство на територията, Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за кадастъра и имотния регистър, Закона за общинската собственост. Не са редки случаите на формално прилагане на закона и неспазване на основните административнопроизводствени правила за издаване на административните актове от кметовете на общини

Някои от най-често срещаните нарушения на административнопроизводствените правила за издаване на индивидуален административен акт са: липса или непълни мотиви за издаването на акта; несъответствие на фактическата обстановка и приложен материален закон; мълчалив отказ; нередовно съобщаване за започване на процедурата и за издадени актове на всички заинтересувани страни; не изясняване на фактите и обстоятелствата преди издаване на акта.

За отстраняване на тези нарушения и за подобряване качеството на всич-

ки издавани административни актове от общински органи е наложително предприемането на конкретни мерки в следните посоки:

- осигуряване използването на електронни информационни системи, предоставящи достъп до актуалната нормативна уредба и съдебна практика с цел подобряване използването и прилагането на българското законодателство от юристи-консултанти на общините;
- системно анализиране на съдебните решения, с които са отменени административни актове, издадени по компетентност от кмета на общината и взимане мерки за отстраняване и недопускане на нарушенията, довели до отмяната на административните актове;
- организиране на семинари и обучителни програми за общинските служители с цел повишаване на тяхната квалификация и запознаване с актуалните промени и проблеми на нормативната уредба за местното самоуправление.
- създаване на система за контрол по спазването от общинските служители на сроковете и нормативните изисквания за съставянето на административните актове в процеса на изготвянето им;
- активно прилагане на принципа за служебното начало в административното производство от общинските органи, като подпомагат

страните в осъществяването и защитата на техните права и интереси, включително и като събират служебно винаги когато е възможно необходимите доказателства.

- издаваните от общините административни актове да бъдат мотивирани като гаранция за упражняване правото на защита на гражданите; да съдържат указания за начина и срока за изпълнение и органа по изпълнението в интерес на

адресатите на акта и на самия орган по изпълнението.

- предложенията и сигналите от граждани да служат като ефективно средство за контрол в работата на общинската администрация. Общинските органи задължително да съобразяват отправените до тях жалби и сигнали на гражданите за подобряване работата на администрацията в осъществяване на законните права и интереси на гражданите.

През 2008 година омбудсманът продължи и задълбочи взаимодействието с местните обществени посредници. Утвърди се практиката за редовно провеждане на работни срещи с действащите местни обществени посредници и омбудсмана. Целта на тези срещи е да бъдат споделени практики от работата, трудности при конкретни казуси, обмяна на опит и методически съвети от страна на омбудсмана към работата на местните посредници. Бе приет протокол между омбудсмана и посредниците и тематичен план, с които се определиха основните насоки за трайно взаимодействие. Решено бе да се създаде ритмичност на работните срещи най-малко веднъж на три месеца. Омбудсманът продължи утвърдената вече традиция местните посредници да бъдат канени на всички относими към тяхната работа форуми, семинари и обучения, организирани от омбудсмана. Акцент бе поставен върху анализа на нормативната база, регулираща работата на обществените посредници и изработването от омбудсмана на препоръки за подобряването ѝ. Бе направен преглед на законодателството, включително общинските наредби, регламентиращи работата на обществените посредници. Изведени бяха възможностите за работата им на местно ниво и несъвършенствата в уредбата. Анализът на практиката внемногбройните общини, където на този етап съществува институцията на местния обществен посредник, показва, че оскъдната зако-



Националният омбудсман Гиньо Ганев откри първата работна среща с местните обществени посредници в страната.
10 септември 2008 г.

нова база, както и разнородната уредба за дейността на местните посредници, която общинските съвети приемат, създава рискове да бъде бламирана самата идея и ролята на омбудсмана като независима обществена институция - застъпник за правата на хората.

Ето защо, омбудсманът намира за необходимо да представи на Народното събрание препоръки, насочени към създаването на необходимите нормативни и обществени предпоставки за гарантиране на независимостта и подобряване на капацитета на местните обществени посредници, като елемент от системата за граждански контрол за прилагане на принципите на добро управление на местно ниво. Омбудсманът счита, че е необходимо известно разширяване на законовата уредба на местните обществени посредници чрез изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Становището на омбудсмана с основни идеи за подобряване на законовата рамка на дейността на местните обществени посредници е представено в пълния му текст като Приложение 2 към този доклад.

Направеното от институцията на омбудсмана за проследяване на изпълнението на препоръките към общините през 2008 година постави основите на система за мониторинг на доброто управление в местната власт, която предстои да се развива и да се превърне в постоянно средство на омбудсмана за граждански контрол върху местните администрации. Предстои в първата половина на 2009 година да бъде представен Индекс на доброто на управление на общините. Индексът ще измерва състоянието не на ниво конкретна община, а в национален план и дава възможност за по-обща изводи за състоянието на административните практики в общините, а от там и за по-всеобхватни законодателни и управленски въздействия върху тях. Целта на индекса е да установи общата ситуация, свързана с местното самоуправление и активността на гражданите на местно ниво, като дава информация за слабите места и добрите практики при взаимодействието между общините и гражданите. Омбудсманът възнамерява да го превърне в свой инструмент за ежегодна оценка на местните власти, който да представя в годишните си доклади пред Народното събрание.

Друг елемент на мониторинга ще бъде разработваната в момента методика, чрез която да може да се прави преценка на нивото на добро управление, постигнато във всяка конкретна община. Методиката ще може да се ползва от управленския екип на общината и от об-

щинския съвет за самооценка, но също така за външна оценка от страна на неправителствени организации, граждани, медиуми, бизнесът и други заинтересовани страни. Избран е механизъм, при който местните общности ще се самооценяват и по този начин ще бъдат преодолявани обективните ограничения при контролирането на 264 общини от омбудсмана. Когато при прилагането на методиката на оценяване се установят пропуски и нарушения при прилагането на принципите на добро управление в една община, омбудсманът ще изготвя свои официални становища с препоръки към администрацията. Със самото си наличие тази методика, освен ефикасен инструмент за контрол от страна на омбудсмана, ще бъде и средство за обществено въздействие за подобряване на административните практики. Тя ще позволи формиране на конкретна възискателност от страна на гражданите към местните органи. Методиката ще позволява оценките на отделните общини да бъдат сравнявани помежду си. По този начин ще се създаде възможност за състезателност и класиране на общините в зависимост от успеха им при прилагане на принципите на доброто управление, а от там и допълнителен стимул да подобряват дейността си.

Работата на омбудсмана с общините показва, че местните власти проявяват активност и готовност да въведат принципите на добро управление. Трудностите често са причинени от недостатъчно информация и опит в кон-

РАЗДЕЛ 5
ПОДКРЕПАТА
НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ -
ПОСТОЯНЕН ПРИОРИТЕТ
НА ОМБУДСМАНА

кретните практики за въвеждането им. Не се познават и прилагат достатъчно различните форми на гражданско участие, прозрачност на финансовото управление, антикорупционните мерки. Омбудсманът има ясното разбиране, че е необходимо да бъдат подкрепяни и

местните структури на гражданското общество за по-резултатен и всеобхватен граждански контрол върху дейността на администрацията. Желанието на омбудсмана е да продължи този процес на подкрепа на местната власт и гражданския сектор.

ГЛАВА ТРЕТА

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ НОРМАТИВНАТА СРЕДА ОТ ГЛЕДИЩЕ НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

36

През 2008 г. омбудсманът продължи да бъде активен участник в законодателния процес във фазата на подготовката и обсъждането на проекти за нормативни актове, които засягат правата на гражданите. Това негово участие се основава както на резултатите от проверките по индивидуални жалби, така и на самосезирания по въпроси с широк и тревожен обществен резонанс. По този начин се допринася за подобряване на прозрачността и достъпа на обществеността до законодателния процес; дава се възможност да бъдат представени пред законодателната власт аргументите на общественото мнение, когато то е справедливо и обосновано.

Високо трябва да се оцени разбирането в ръководството на 40-то Народно събрание и неговите постоянни комисии за непосредствено взаимодействие с омбудсмана, като независим конституционен орган за защита на правата на гражданите. Още веднъж се подчертава, че респекта към правата и интересите на хората, както и законовите изисквания за прозрачност и общественост участие в законодателния процес, повеляват, че по всеки законопроект трябва да се чуе гледището на гражданите и техните

организации, до които бъдещата нормативна уредба се отнася. Тази практика трябва да се разширява, а взаимодействието на омбудсмана със законодателната власт и отделните парламентарни комисии да се задълбочава въз основа на едно естествено взаимно доверие.

Омбудсманът осъществява въздействие върху нормативната среда в интерес на правата на гражданите и чрез правомощието си да се обръща към Конституционния съд, когато със закон се засягат конституционните права и свободи на гражданите. Нарасналият брой на гражданските предложения и искания за сезиране на Конституционния съд, които бяха адресирани до омбудсмана на България през 2008 г. сочи, че това негово правомощие е ефикасна възможност за отваряне на конституционното правосъдие към гражданите и техните организации. Това е така, защото омбудсманът на практика взема повод за своите искания до Конституционния съд от конкретни сигнали и предложения на граждани, на браншови, съсловни, правозащитни и други неправителствени структури. Или от резултатите от неговите проверки по индивидуални жалби или самосезирания по обществено значими въпроси.

В това отношение омбудсманът бази-
ра на широк експертен и обществен
фундамент своите искания до Консти-
туционния съд или пък мотивите, с ко-
ито отклонява такива предложения на
граждани и организации. Към институ-

цията Вече Втора година функционира
ефикасно консултативен съвет с от-
ворен характер, в който според спе-
цификата на обсъждания въпрос участ-
ват изтъкнати правници, експерти и
общественици.



За Втора поредна година Гиньо Ганев връчи Годишните награди на институцията за журналисти, които чрез своята работа са допринесли за разкриването на прояви на лоша администрация или нарушения на правата на гражданите от държавни и общински органи или организации, които предоставят обществени услуги.

Голямата награда на омбудсмана в категория Печатни медии беше присъдена на Анна Заркова от В. „Труд“ за поредица публикации, свързани с престъпността и проблемът със защитата на свидетелите.

Голямата награда в раздел Телевизия беше присъдена на Стоян Георгиев, репортер от bTV за репортажа му „Една софийска улица“. В категория Интернет, медиа журито присъди поощрителна награда за граждански рефлекс на сайта www.zlatograd-240.com.

Специална награда на ReTV бе връчена за плуралистично предаване на значими обществено-политически теми, свързани с правото на всеки гражданин на добро управление и добра администрация.

През 2008 г. омбудсманът взе участие с редица предложения и инициативи по законодателни въпроси. По-важните от тях са:

ПО ЗАКОНА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕТАЖНАТА СОБСТВЕНОСТ

Тази законова уредба засяга правата и всекидневието на почти 4 милиона граждани – на всеки, който живее в жилищен блок или кооперация. Редица предписания в първоначално предложения законопроект бяха твърде дискуссионни и предизвикаха кънтящ обществен резонанс. Омбудсманът се самосезира и в изключително краткото време организира обществено обсъждане, като бяха използвани различни форми за пряк диалог с възможно по-широк кръг граждански и експертни среди.

Така например:

- Открит беше специален форум в Интернет страницата на омбудсмана, където гражданите имаха възможност да изразят мнения и предложения. В него се регистрираха повече от стотина души, които споделиха своите виждания по поставените въпроси.
- Организирано беше и публично събрание в София, в което участваха повече от 150 граждани – представители на домсъвети от почти всички големи жилищни квартали на София, дейци на обществените организации, районни кметове, много граждани и

медии. Освен множеството мнения, изказани на самото събрание, редица предложения бяха предоставени и в писмен вид.

- Проведена беше и специална анкета сред участниците в публичното събрание, с която те имаха възможност да изразят отношение към някои от по-важните моменти в законопроекта.
- Състоя се и задълбочено обсъждане в рамките на Консултативния съвет по конституционни въпроси при омбудсмана, с участието на конституционалисти, бивши конституционни съдии и други изтъкнати правници. В заседанието се включи и народният представител Яни Янев, който ръководи работната група към парламентарната Комисия по правни въпроси, натоварена да изготви проектогледа за Второто четене на законопроекта.
- По предложение на омбудсмана редица медии организираха дискуссионни предавания и публикации по проблемите на етажната собственост, което даде възможност да бъде запозната още по-широка аудитория с обсъжданите проблеми.

Активността и критичността на гражданите е още едно потвърждение на необходимостта от по-внимателно вслушване в техните справедливи искания и предложения по законопроекта. В голямата си част изразените становища споделят първоначалните възраже-



Омбудсманът Гиньо Ганев организира публична дискусия по Законопроекта за управление на етажната собственост. 10 ноември 2008 г.

ния, които омбудсманът повдигна, но бяха поставени и някои други въпроси, които трябва да се имат предвид.

На тази основа, омбудсманът представи в Народното събрание становище с конкретни предложения, произтекли от общественото обсъждане. По-важните сред тях бяха:

Първо, добре е законопроектът да въведе само минимално задължителните стандарти за управлението на етажната собственост и да даде рамка и възможности за саморегулация на хората. Буди сериозни възражения подходът безкритично да се възпроизвеждат действащите правила в Правилника за управлението, реда и надзора в етажната собственост от 1951 г. (ПУРНЕС), който в основата си носи философията на едно отминало време.

Не бива всеки вход да се превръща в бюрократично учреждение с многобройни, тромави и излишно усложнени процедури; с приемане на бюджети, поддържане на фондове и пр. Препоръчва се такива по-обстойни правила да бъдат въведени по волята на самите собственици с вътрешни правилници, като с подзаконов акт бъде утвърден типов правилник, който да улесни и да илюстрира за гражданите какви възможности, механизми и форми на регулиране на общите въпроси на етажната собственост има, въз основа на предвидените в закона минимални стандарти.

Второ, остро се възражава срещу въвеждането на принципа, че правото на глас на собствениците ще се определя от размера на техния дял в общите части на сградата, а не

както е досега – Всеки собственик да има право на един глас. Целта и обществената роля на този законопроект би трябвало да бъде насочена към постигане на справедлив баланс на интересите на равноправните собственици в една сграда. Вместо това, предлаганият законопроект отваря широко „вратите“ за надмощие на икономически по-силния и не гарантира ефикасно интересите на отделния собственик. Не се държи, като че ли, сметка, че жилищните сгради не са търговски дружества.

Още повече, че в заварените случаи (тези повече от 40 000 жилищни сгради в цялата страна) собствениците на апартаменти със закупуването им са придобили, според действащата нормативна уредба и правото на един глас в общото събрание. С предлаганото нововъведение това право се отнема от едни за сметка на други и то по силата на имуществен признак – според размера на собствеността.

Трето, напълно неприемлива е предвидената в проекта идея, че общото събрание на етажната собственост, дори в условията на т.нар. спадащ кворум, може да вземе решение за подготовка на бъдещо надстрояване или пристрояване на сградата или пък за преустройство на общите части (ангажиране на архитекти за под-

готовка на архитектурен план и пр.). Както е добре известно, по силата на действащата нормативна уредба, за да се пристъпи към надстрояване, пристрояване или преустройство на общите части е необходимо съгласието на всеки собственик. При това положение няма нито правно, нито житейско оправдание без наличието на такова съгласие да бъдат ангажирани всички собственици с разности по подготовката на подобни действия.

Четвърто, в голяма степен същото се отнася и до предвидената възможност общото събрание, дори при спадащ кворум, да вземе решение за сключване на договори за кредит или договори с доставчици на услуги, с фирми за саниране и пр., които ще обвържат финансово всички собственици.

Пето, не се възприема и въведеното абсолютно задължение за всеки собственик да участва в управлението на етажната собственост, ако бъде избран, без да може да откаже. Счита се, че този въпрос трябва да се остави на автономното решение на всяка етажната собственост, за да бъде съобразявано с конкретните особености и желания на живущите там. За да се избегне евентуалното блокиране на управлението на етажната собственост в случай, че никои не

желае да участва в домсъвета, се предлага въвеждане на задължение за регистрация на действащия домоуправител в общинската администрация, което да бъде съпроводено с административни санкции за всеки собственик, ако такъв не бъде посочен.

Шесто, грубо нарушение на конституционното право на неприкосновеност на личния живот и на Закона за защита на личните данни е предвиденото създаване на публичен и достъпен за всички регистър, в който ще се вписва поименно кой къде и с кого живее.

Седмо, категорични са и възраженията на гражданите срещу някои идеи, които не се съдържат в проекта, но се чува в процеса на неговото обсъждане в парламента. Такава е например идеята обитателите на всеки вход да бъдат задължени да се сдружават в юридическо лице, което да бъде техният представител пред дружествата, които предоставят обществени услуги, като топлофикация, електроснабдяване, фирмите за саниране, а също и пред общината. Подобна практика, освен че би нарушила конституционно гарантираната свобода на сдружаване, не съответства на самата структура на собствеността в България. Като е известно повече от 90 процента от жилищата у нас са

индивидуална частна собственост и подобни задължителни сдружавания, въвеждане на общи сметки за комунални услуги и пр. не само ще накърни правата на собствениците, но и ще предизвика сериозно обществено напрежение.

Добре е, че повечето от тези предложения бяха взети предвид при окончателното гласуване на закона.

ПО ЗАКОНА ЗА ЕНЕРГЕТИКАТА – ПО ПОВОД ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ТОПЛИННА ЕНЕРГИЯ В ЕТАЖНА СОБСТВЕНОСТ ДА ПЛАЩАТ КОЛЕКТИВНИ СМЕТКИ

Омбудсманът отправил обосновани възражения по предложението, обсъждано в Народното събрание - гражданите да заплащат сметките си парно отопление и топла вода според правилото „една абонатна станция – една обща сметка“. Това предложение, според омбудсмана, е в противоречие с конституционното изискване законът да защитава правата на отделния гражданин-потребител (чл. 19, ал. 2 от Конституцията).

Високо трябва да се оцени волята и отговорността на народните представители, които взеха предвид изтъкнатите от омбудсмана съображения и широкото обществено отрицание на посоченото законодателно предложение.

ПО ЗАКОНОПРОЕКТА ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ – ВЪВ ВРЪЗКА С ВЪВЕЖДАНЕТО НА НЯКОИ ПРЕКОМЕРНИ АДМИНИСТРАТИВНИ И ФИНАНСОВИ ТЕЖЕСТИ ЗА ГРАЖДАНИТЕ ЧРЕЗ НЯКОИ РАЗПОРЕДБИ НА ЗАКОНА ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ

Омбудсманът на Република България се самосезира по повод общественото напрежение, предизвикано от изискванията, които поставя пред гражданите влезлия в сила Закон за енергийната ефективност. С този нормативен акт се засягат правата на хората, като се въвеждат прекомерни задължения, ограничения и имуществени тежести за собствениците на жилища.

Направи се обстоен анализ на съответствието на този нов закон с релевантната европейска Директива 2002/91/ЕС и на очакваните последици от неговото прилагане от гледище на правата на гражданите. В обсъжданията, организирани от омбудсмана, взеха участие изтъкнати правници, народни представители от ръководството на парламентарната Комисия по енергетика, председателят на Агенцията за енергийна ефективност, представители на Българската стопанска камара, на фирмите за обследване на енергийната ефективност, много експерти и др.

Трябва да се подчертае, че внесенният от Министерския съвет законопроект в своя първоначален вид е съответ-

ствал в голяма степен на изискванията на европейските норми и щеше да допринесе съществено за развитие на държавната политика в областта на енергийната ефективност. Непосредствено преди окончателното му гласуване, обаче, са надделели отделни предложения с доста неясни мотиви, с чието приемане философията на закона е изопачена.

Въпреки че могат да се отправят критични бележки по редица от приетите законови положения, омбудсманът поставя акцент преди всичко върху онези разпоредби, които най-пряко засягат правата на гражданите.

Най-остри възражения събуди прекомерното разширяване на обхвата на закона, който отива отвъд духа, конкретните цели и изисквания на Директива 2002/91/ЕС. Държавите-членки на ЕС са задължени да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че когато сгради с обща полезна етажна площ над 1 000 кв.м. подлежат на основен ремонт, тяхната енергийна ефективност ще бъде подобрена. Задължителен режим за сертифициране може да се въведе за някои сгради в експлоатация. Сградите, в които се помещават обществени органи или са често посещавани от обществеността, следва първи да дадат пример и да вземат предвид изискванията за енергийна ефективност и опазване на околната среда, т.е. те трябва да подлежат на текущо сертифициране на енергийните характеристики.

В предложения от правителството законопроект правилно се предвиждаше, че на задължително сертифициране за енергийна ефективност трябва да подлежат само „общественообслужващите сгради“ и сградите, които са държавна и общинска собственост, които имат разгърнатата застроена площ над 1000 кв.м. Тази постановка е напълно обоснована и съответства на европейската политика, която поставя процеса на повишаване на енергийната ефективност на основата на пазарни стимули и популяризиране на добри примери и добри практики, а не го свежда до административна принуда над населението.

В хода на приемането на законопроекта обаче предложението от правителството текст претърпя промени и понастоящем се изисква таква задължително сертифициране да бъде извършено за „всички сгради в експлоатация с разгърнатата застроена площ над 1000 кв.м.“ (чл.19, ал. 1).

Омбудсманът счита, че по този начин законът въвежда прекомерни, обществено необосновани и практически трудно изпълними изисквания, които засягат по недопустим начин правата и интересите на гражданите. Наред с това хората ще бъдат обременени с немалки разходи за извършване на т.нар. обследвания за енергийна ефективност и с множество други ненужни и трудно изпълними ангажименти, като например назначаване на енергийни мениджъри на жилищните сгради, водене на дневници

за енергийна ефективност, изпълнение на индикативни цели и пр.

Въпреки обстоятелството, с което омбудсманът се обърна към парламентарната Комисия по енергетика с предложения за преодоляване на посочените проблеми, това не беше направено. Надделяха съмнителни аргументи, че това може да стане чрез прецизиране на приложното поле на закона в бъдещата подзаконова нормативна уредба.

ВЪВ ВРЪЗКА С НЯКОИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА СПЕЦИАЛИЗИРАНИ „ОМБУДСМАНИ“ – ЗА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО И ВОЕНЕН ОМБУДСМАН

Във връзка с посочените законодателни инициативи омбудсманът представи в Народното събрание подробни становища и сравнителноправни данни, което допринесе за по-всестранното обсъждане на тези идеи и отхвърлянето на съответните законодателни предложения. В този доклад се очертават само най-същностните аргументи за това, че въвеждането на специализирани, отраслови „омбудсмани“ при българските обществени реалности и нормативна уредба е неоправдано. Добре е в законотворческата дейност и занапред да се има предвид, че:

Създаването със закон на специализирани „омбудсмани“ в различни сфери на

държавния живот или за отделна категория права, не е в хармония с конституционни положения, които са в основата на държавната ни система. Конституцията определя същността, статута и правомощията на три категории конституционни органи:

- основни конституционни органи, които формират трите разделени власти - например парламент, президент, Министерски съвет, Висш съдебен съвет, Върховен касационен съд и Върховен административен съд;
- някои независими органи, призвани да осъществяват контрол и наблюдение върху различни сфери на държавно-политическата и административна система - например Конституционният съд, Сметната палата, омбудсманът;
- общински органи (кметове и общински съвети), доколкото местното самоуправление е едно от основните начала на държавното устройство, прогласено в чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Уредбата на всички тези институции е изведена на конституционно ниво, освен всичко друго и за да се подчертаят техните отговорности и правомощия и да се гарантира, че техният стабилитет и континюитет няма да бъдат засягани от динамиката и конюнктурата на законодателния процес и произтичащите от него текущи реорганизации на структурата и функциите на административните органи.

С промените в Конституцията, извършени през 2006 г., националният омбуд-

сман беше включен в кръга на конституционните органи. Чл. 91а определи неговият статут и конституционната „територия“ – той се избира от Народното събрание и се застъпва за правата и свободите на всички граждани, без оглед на тяхната етническа, религиозна и културна идентичност, образователен ценз, социално положение или професионално занятие. Тази разпоредба систематично и смислово е сходна с начина, по който е уредена Сметната палата, която се избира от парламента и осъществява контрол върху изпълнението на бюджета (чл. 91). И в двата случая, по-нататъшната конкретизация на устройството, правомощията и дейността на посочените конституционни органи е делегирана на обикновеното законодателство – Закон за Сметната палата и Закон за омбудсмана.

Недопустимо от конституционно гледище е със закон да се създават държавни институции, които припокриват изцяло или частично конституционно определените обхват и характеристика на дейността на предвидени в Конституцията държавни органи и дублират дори терминологично тяхното наименование. Така например, не е възможно въпреки наличието на конституционен орган като Сметната палата, да се създаде паралелно „Сметна палата за общинските бюджети“ или пък за „Сметна палата на Въоръжените сили“, която успоредно с палатата да осъществява аналогична дейност, т.е. контрол по изпълнението на бюджета

В съответната сфера. Същото се отнася до създаването със закон на отделен специализиран орган, наречен „омбудсман на въоръжените сили“, или пък „детски омбудсман“, които да работят паралелно с националния омбудсман.

Не е целесъобразно да бъдат дисперсирани и даже ерозирани усилията на националната омбудсманска институция. Омбудсманът има морална, а не административна власт. Резултатите от неговата намеса са пряко свързани с авторитета, влиянието и общественото въздействие на неговите позиции и препоръки, а не със

създаването на административни задължения или налагането на административни санкции. И точно поради това, за да има по-голяма ударна мощ неговото застъпничество за правата на гражданите, е необходимо в неговата фигура да се концентрира обществен авторитет и влияние, включително като се гарантира ефикасно неговия висок държавен статус и независимост. Прочее, такава е позицията и на авторитетни международни правозащитни институции, като например Комисарят на Съвета на Европа по правата на човека и Европейският омбудсман.

1. През 2008 г. омбудсманът сезира Конституционния съд във връзка с ограничаване на свободата на стопанската инициатива и правото да се извършва търговия с лекарствени продукти чрез откриване на аптека.

Искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ДВ, бр. 31 от 2007 г.).

По искането Конституционният съд се произнесе с Решение № 5 от 10 юли 2008 г. по конституционно дело № 2 от 2008 г., обн. ДВ, бр. 65 от 22 юли 2008 г., като обяви за противоконституционна посочената разпоредба.

2. Омбудсманът, с активното участие на своя консултативен съвет по конституционни въпроси, разгледа и редица други искания на граждани и граждански организации. След задълбоченото им обсъждане с мотивирани становища те бяха отклонени поради неоснователност.

Такива примери са:

- Предложение от Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ и за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за установяване на противоконституционност на § 11 от ПЗР на Закона за висшето образование и чл. 328, ал.1, т. 10 от Кодекса на труда.

- Разпоредбата на § 1 от Заключителните разпоредби към Закона за допълнение на Закона за собствеността. Съгласно тази разпоредба се предвижда, че давността за придобиване на държавни и общински имоти спира да тече до 31 декември 2008 г.

- Текстът на чл. 4, ал. 1, т. 1 от Закона за адвокатурата, относно условието, за да стане български гражданин адвокат, да е положил предвидения в същия закон изпит.

- Разпоредбата от новия Гражданския процесуален кодекс относно изискването касационната жалба се припописва от адвокат.

- Разпоредби от Закона за устройство на територията.

3. В процес на обсъждане са и отправени от граждани и техни организации предложения за сезиране на Конституционния съд по:

- Някои разпоредби от новия Гражданския процесуален кодекс относно призоваването и допустимостта на касацията пред Върховния касационен съд.
- Закона за културното наследство във връзка със забраната за придобиване по давност на подвижни археологически културни ценности, както и изземването на тези ценности, за които не е била поискана идентификация в предвидения срок и други разпоредби.
- Закона за МВР, според разпоредба на който пенсионирането на служители

от системата на министерството може да става по инициатива на органа на назначаването. Това нарушава правата на служителите на МВР.

- **Закон за движение по пътищата** относно необжалваемостта на административни глоби до 50 лв.
- **Закон за устройство на територията** във връзка с необжалваемостта на наказателните постановления, с които е наложена имуществена санкция на юридически лица и еднолични търговци до 5000 лв. включително.
- **Кодекса на търговското корабплаване** относно уреждане на трудови и непосредствено свързани с тях отношения на моряците и корабпритежателя се уреждат с наредба вместо със закон.
- **Закон за лова и дивеча** относно изискването ловните сдружения да са членове на Националното ловно сдружение "Съюз на ловците и риболовците в България".
- **Закон за политическите партии**, с оглед държавната субсидия за партиите.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

ПАЦИЕНТЪТ - ПО АСФАЛТА НА ПРАВАТА СИ ИЛИ ПО КАЛДЪРЪМА НА КЛИНИЧНИТЕ ПЪТЕКИ

Омбудсманът отново привлича вниманието на органите на властта към Европейската харта за правата на пациентите, в която са открити 14 основни права, а именно:

1. *Право на профилактични прегледи;*
2. *Право на достъп до здравни услуги;*
3. *Право на информация;*
4. *Право на съгласие - Всеки индивид има право на достъп до информация, която да му помогне да вземе решение относно своето здраве. Тази информация е предпоставка за каквото и да било лечение и трябва да се даде най-малко 24ч. предварително;*
5. *Право на свободен избор (избор на различни процедури и лечение);*
6. *Право на тайна и конфиденциалност - всяка информация за диагнозата и лечението на пациента трябва да остане в тайна и задължение на лекарите и персонала е да я опазят;*
7. *Право на уважение на личното време на пациента - Всеки пациент има право да получи необхо-*

димо лечение в кратък срок от време. Здравните власти имат задължение да създават списък от чакащи, в зависимост от степента на спешност. Когато не е възможно да се осигури предварителна здравна помощ, пациентите имат пълното право да търсят алтернативни услуги със същото качество, като здравните разходи се възстановяват в разумни срокове;

8. *Право на съблюдаване и спазване на високи стандарти;*
9. *Право на сигурност и защита - защита на пациентите от нискокачествени здравни услуги и медицински грешки и право на лечение, съобразено с високите европейски здравни стандарти. В тази връзка, болниците и здравните заведения трябва да правят мониторинг на рисковите фактори и проверки на електронното медицинско оборудване;*
10. *Право на иновации - право на достъп до иновационни процедури на лечение, иновационни диагностични методи и проучвания в областта на биомедицината, като*

особено внимание се отделя на редките болести;

11. *Право на избягване на неоправдани страдания и болка;*
12. *Право на персонализирано лечение;*
13. *Право на оплаквания;*
14. *Право на обезщетение.*

И през 2008 г. те останаха по-скоро пожелание и системно се пренебрегват от голяма част от институциите и изпълнителите на медицинска помощ.

Наред с това, още веднъж трябва да се подчертае, че Европейският парламент прие Втората Програма за действие на Общността в областта на здравеопазването с три основни цели:

1. *Подобряване на здравната сигурност на гражданите;*
2. *Подобряване на общественото здраве и*
3. *Създаване и разпространение на здравна информация и знания.*

В контекста на посочените актове, които в голяма степен съдържат целите и насоката на европейското развитие на здравеопазването, следва да се изтъкне, че системата на здравеопазване в България не претърпя съществени промени през миналата година. Провежданата в течение на повече от две години дискусия за необходимостта от нова здравна стратегия, в крайна сметка завърши с приемането на такава. Но тя не бе посрещната еднозначно, най-вече заради липсата на

ясни и категорични отговори на редица важни за здравеопазването въпроси. Това, което безпокои институцията на омбудсмана, е отсъствието на достатъчно силно изразен ангажимент относно подобряването на регламентацията и практиките за защитата на правата на пациентите. В тази връзка не може да не се отбележи с безпокойство, че Народното събрание така и не успя да приеме ново законодателство в тази сфера. Три законопроекта бяха приети почти единодушно на първо гласуване, но не бе изработен и приет общ законопроект.

През месец юли по инициатива на 19 неправителствени организации, работещи в сферата на защитата на пациентските права и с активното участие на омбудсмана бе проведена широка дискусия по темата. Анонсиран бе и нов законопроект, отнасящ се до правата на пациентите, който в последствие бе представен на Председателя на Народното събрание и на министъра на здравеопазването. В крайна сметка до този момент промени в законите не последваха.

Защитата на правата на пациентите не е приумица или пожелание. Тя е породена от действителността и нейно отражение са големият брой жалби на граждани, които постъпват при омбудсмана. За да бъдат ефективно защитавани, правата трябва преди всичко да са ясно нормативно регламентирани. В този смисъл и Народно-

то събрание, и Министерския съвет, и Министерството на здравеопазването са в дълг към обществеността.

Този въпрос е съществен и не може повече да бъде игнориран или подценяван. Той касае практически всички български граждани, а и тези които не са такива, но пребивават в България, защото човек и добре да живее, все някога опира до лекаря и до нуждата от медицинска помощ.

Корените на пациентските права могат да бъдат потърсени в общочовешките, но имат своя специфика и особености, които обуславят отделната им регламентация. Отношенията лекар – пациент са гражданско-правни по своята природа, но не са равноправни. Лекарят е силната страна и от неговите умения и отговорност зависят не само бързото и ефективно лечение, но често и живота на болния, който от своя страна няма необходимите познания, които да му позволят да прецени, дали лечението, което се прилага върху него, е най-правилното и най-доброто. Това е втората причина, която налага необходимостта от правна регламентация на пациентските права. Третата причина произхожда от самата Конституция, както и от Европейската харта за правата на пациентите.

Ще бъде невярно, ако се каже, че нищо не е направено, защото в действащия Закон за здравето и в някои други нормативни актове съществува уредба на правата на пациента. Но тя е непълна, твърде обща и декларативна и не дава нужната защита. Като се започне от правото на дос-

тъп до медицинска помощ, прокламирано в Конституцията, като се гарантира правото на качествено и ефективно медицинското обслужване, съобразно съвременните достижения на медицинската наука и практика, премине се през правото на зачитане на личното достойнство и конфиденциалността на данните, правото на второ лекарско мнение, правото на достатъчна, достъпна и конкретна информация за болния, правото на достъп до медицинската документация, правото на съгласие или отказ от лечение в различните му форми, защитата от дискриминация и се стигне до правото на оплакване пред съответните институции. Списъкът не е изчерпателен, но по всяко едно от посочените права може да се направи много повече.

НАРУШЕНО ПРАВО НА ДОСТЪП ДО МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ (ВИЖ ПО-ПОДРОБНО В ГЛАВА ДЕВЕТА ОТ ДОКЛАДА)

Това е една от най-честите причини за оплаквания на гражданите до омбудсмана. По своя характер те могат да се определят в три основни направления:

Отказ на общопрактикуващи лекари да издават направления за консултации и лечение, заради наложените им с така наречените Регулативни стандарти ограничения.

Това лишава добросъвестни граждани от достъпна медицинска помощ и безплатно ползване на медицинско об-

служване, гарантирано им по силата на чл. 52 от Конституцията на Република България и води до неравнопоставеност между отделните пациенти, едни от които ще получат консултациите безплатно, а други ще трябва да ги заплатят и създава напрежение в отношенията лекар - пациент и лекар – НЗОК. Недопустимо е с подзаконови нормативни актове да се ограничават права, дадени от Конституцията, което впрочем вече на два пъти бе констатирано и от Върховния административен съд. Омбудсманът разбира необходимостта от спазване на бюджетната дисциплина и необходимостта от пестеливо разходване на средствата за здравеопазване, но едва ли въвеждането на точно такъв вид административни ограничения е единствения начин да се постигне това. Подобен ефект се наблюдава и от въведените през 2008 година лимити за лечебните заведения за болнична помощ, което има за резултат ограничаване на правото на избор на пациента в кое лечебно заведение да се лекува.

Принудително плащане за болнично лечение под формата на „свободен“ избор на лекуващ лекар, болнична стая и пр.

Практиката показва, че с тази дадена възможност за увеличаване на приходите на лечебните заведения и пазарно регулиране се злоупотребява. На все повече места свободният избор се е превърнал в принудителен, като ле-

чебните заведения са ограничили възможностите до това или да избере екип, за което да заплатиш или да не се лекуваш.

Ограничен достъп до лекарства

Многобройни са оплакванията от високите цени на лекарствата и от сложната процедура за отпускането на тези, които са частично или напълно платени с бюджетите на МЗ и НЗОК. В най-голяма степен засегнати от тромавите бюрократични процедури са болните с онкологични заболявания, болните с диабет, както и повечето болни лекувани по Програми на НЗОК. Така в началото на 2008-ма, един месец след стартирането на Програмата за лечение на болни с хронични вирусни хепатити, от НЗОК прекратиха приема на документи, поради изчерпване на предвидените средства. В тази връзка, омбудсманът категорично подкрепи инициативата на пациентските организации за изграждане на единна информационна система за лечение на онкоболните в България. В проведените дискусии и обсъждания се постигна съгласие, че изграждането на такава информационна система не само ще подобри лекарствоснабдяването, но ще доведе до значително повишаване на качеството на лечение. Министерството на здравеопазването изрази готовност за изграждане на информационната система, но до този момент все още не са предприети достатъчно мерки за това.

КАЧЕСТВОТО НА МЕДИЦИНСКАТА ПОМОЩ

През 2008 година в сравнение с 2007-ма се забелязва увеличаване на броя жалби с оплакване от лошо качество на оказаната медицинска помощ. Жалбите са свързани с недостатъчни грижи, грубо отношение на персонала към пациентите и непредоставяне на информация за лечебния процес.

По въпросите за качеството на медицинската помощ, специално внимание заслужават два аспекта:

Правила за добра медицинска практика и Медицински стандарти.

Правилата за добра медицинска практика и Медицинските стандарти, определени законодателно, са критерии, които биха ни помогнали да оценим дали оказаната медицинска помощ е с необходимото качество. За съжаление тук се налага да повторим констатациите от предишния Годишен доклад, а именно, че Правила за добра медицинска практика не са приети и утвърдени по предвидения от закона ред, както и повече от половината от необходимите Медицински стандарти. Няма оправдание за бездействието на министерството на здравеопазването и Българския лекарски съюз, на които със закон е възложено да изработят тези нормативни документи и които не изпълняват това си задължение вече много години наред.

Възможността на пациента да отправя жалба, когато има основание да бъде недоволен от качеството на медицинското обслужване.

Органите, пред които може да се направи оплакване съгласно действащото законодателство, са Регионалният център по здравеопазване, Районната здравноосигурителна каса и Етичните комисии на лекарския и стоматологичен съюз. В голяма част от жалбите, постъпващи в администрацията на омбудсмана от пациенти, се прави оплакване, че цитираните институции не отделят необходимото внимание на поставените пред тях въпроси, разглеждат ги формално и почти във всички случаи не откриват никакви нарушения, което поражда съмнение в тяхната обективност и безпристрастност, като се има предвид също, че те изцяло са съставени от лекари, което може да доведе до прояви на колегиална солидарност. От друга страна в редките случаи, когато все пак е направена констатация за някакво нарушение, правомощията на органите да налагат административно наказание са силно ограничени, което също води до неефективност на процеса.

МЕДИЦИНСКА ЕКСПЕРТИЗА НА РАБОТОСПОСОБНОСТТА

И в този Годишен доклад, както в предишния, не може да не се обърне внимание и да не поставим отново въпроса

за организацията на работа на медицинската експертиза на работоспособността. Разбира се, отбелязвам, че след настояване на омбудсмана бяха проведени заседания на Националния съвет по медицинската експертиза и бе приет Правилник за дейността му. Практически стъпки за промяна и подобряване на организация на работа на органите на медицинската експертиза на работоспособността, обаче не са направени. Особено тежко е положението в Националната експертна лекарска комисия. До омбудсмана постъпват жалби, от които е видно, че през 2008-ма година НЕЛК е насрочвал дати за освидетелстване за 2013 година, при условие, че законово определен срок за това е тримесечен. Такива срокове са не само недопустими от административна гледна точка, те са абсурдни от житейска гледна точка. Такава практика излиза дори от рамките на определението за лоша администрация, защото практически представлява отказ от предоставяне на административна услуга. Това води до тежки последици за гражданите, на които по този начин неправомерно се отнемат права и социални придобивки, което от своя страна допълнително влошава здравословното им състояние. Във всички тези случаи става дума не просто за граждани, а за граждани с увреждания, които съгласно чл. 51 от Конституцията се ползват с особената закрила на държавата. През цялата 2008-ма година омбудсманът участва активно в дискусиите и инициативите, свързани със защитата

на правата на пациентите. Осъществи се регулярно взаимодействие както с институциите, така и с неправителствения сектор в лицето на Конфедерацията за защита на здравето, Асоциацията на пациентите с бъбречни заболявания, Националният алианс на хората с редки болести, Центърът за защита правата в здравеопазването и редица други. И в бъдеще омбудсманът ще продължи да полага усилия за подобряване на норма-



Среща на омбудсмана Гиньо Ганев с българските лекари, които бяха несправедливо осъдени в Либия. Омбудсманът като носител на гражданския контрол върху властта, упражнява демократичен обществен натиск най-после да бъдат решени проблемите със социалните и здравни осигуровки на лекарите, както и всички други въпроси, които зависят от администрацията.

тивната уредба и практиките в сферата на пациентските права.

Изхождайки от всичко това, омбудсманът отправя следните препоръки:

- Да се обсъдят и приемат промени в законодателството, с които да се въведат ясни и изчерпателни норми,

свързани със защитата на правата на пациентите.

- Да се приемат Правила за добра медицинска практика и Медицински стандарти.
- Да се изпълнява законовото изискване, министърът на здравеопазването да внася Годишен доклад за състоянието на здравеопазването пред Народното събрание.
- Да се подобри планирането на средствата за лекарства, напълно или частично платени с бюджета на НЗОК и МЗ; да се облекчат процедурите по тяхното предписване и отпускане; да се предприемат необходимите действия за изграждане на единна информационна система за лечение на онкоболните.
- Да се обсъдят отново и предприемат мерки за промяна на правилата за издаване на направления за консул-

тации и изследвания от общопрактикуващите лекари, като се въведат нови принципи, с които да се ограничат негативните последици от сега действащите Регулативни стандарти; да се обсъди отново необходимостта от определяне на болнични лимити и предприемат действия за промяна.

- Да се предприемат мерки за промяна в нормативната уредба, които да доведат до подобряване на дейността на органите на медицинската експертиза на работоспособността и рязко ускоряване на процедурите и скъсяване на сроковете за освидетелстване.
- Нужно е подобряване на нормативната уредба, която да доведе до повишаване на ефективността на контрола на административни органи върху качеството и достъпа до медицински услуги.

ГЛАВА ПЕТА

ПОТРЕБИТЕЛИТЕ – РАВНОПОСТАВЕНИ ИЛИ ПОДЧИНЕНИ НА ОРГАНИ И ДРУЖЕСТВА

Омбудсманът на Републиката, като висш конституционен орган, поставя акцент върху осъществяването на независим граждански контрол върху дейността на доставчиците на обществени услуги (електро и топлоснабдяване, телефони, интернет услуги, ВиК).

Усилията на омбудсмана произтичат и от неговата мисия да брани човешките права и да се противопоставя на неподходящите действия или бездействието на лицата, които предоставят обществени услуги и с които се накръняват интересите на потребителите. Защитата на правата на всеки гражданин като потребител е изрична конституционна повеля (чл.19, ал. 2 от Конституцията).

Въпреки че в България са създадени законови механизми и органи за контрол и защита на правата на потребителите, тези права не са достатъчно защитени. Стъпките, които предприемат българските държавни институции, не са достатъчно убедителни, липсва надежден държавен мониторинг върху спазването на правата на потребителите и ясна стратегия за развитието на секторите на обществените услуги. Необходимо са инструменти за наблюдаване на

пазара по отношение на ключови показатели като удовлетворение от услугата, цени, жалби, равнопоставеност.

Нужна е промяна в системата на държавните регулаторни органи, която да може да въздейства адекватно на естествените монополи в сферата на обществените услуги и гарантира правата на потребителите в нормативните документи. Съществено значение има и реалното прилагане на алтернативни механизми за разрешаване на спорове между доставчици и потребители, като доброволно уреждане на спорове, помителни комисии и групи, които се основават на по-рационално, евтино, спестяващо време и ресурси усилие.

Плахи са все още опитите за създаване на механизми за саморегулация на доставчиците на обществени услуги. Не се наблюдава, за съжаление, осъзната критичност от доставчиците на обществени услуги към собственото им икономическо поведение и липсата на вътрешна посветеност на правата на потребителите. Интересът на ползващите услугата за тях остава без необходимото внимание и често дори позитивни решения срещат неразбиране и съпротива. Злоупотребява се с икономическото и информационно превъзход-

ство на търговеца над потребителя, допуска се високомерно пренебрежение към отделния потребител и неоправдано чувство за всепозволеност. Това води до остри социални недоволства и обществено напрежение.

Някои примери:

- спиране на топлата вода в сградно-етажна собственост от «Топлофикация-София» АД на изрядни потребители, без дори да спазен определения 15-дневен предупредителен срок;
- завишени равни месечни вноски на потребители след въвеждане на тримесечното отчитане на потребената електрическа енергия от «ЧЕЗ Електро България» АД. В много от случаите се констатира, че дружеството не е спазило правилата за определяне на вноските и са допуснати нарушения на правата на потребителите;
- високи цени за възстановяване на прекъснатото електрозахранване за неплатена електроенергия от «ЧЕЗ Електро България» АД;
- преустановяване на електрозахранване на потребители без основателни причини за това от «ЕВН България Електроснабдяване» АД;
- неправомерно начислени такси за услугата БТК ADSL без подписан договор с «Българска телекомуникационна компания» АД;
- натиск за законодателни решения, с които на потребителите в сградно-етажна собственост да се пре-

доставят общи сметки за парно. Омбудсманът е убеден, че подобни идеи, които периодично се поставят на общественото внимание, са в разрез и с европейските директиви от общикономически интерес и с Конвенцията за защита правата на човека, според която гражданите имат право на свободно, а не на принудено сдружаване. Още по абсурдно е да се обвързва заплащането на една обществена услуга със заплащането на друга услуга.

Малко са добрите практики на ползотворно сътрудничество с потребителите, създаване на механизми за предоставяне на информация и консултации. Такива все пак могат да се посочат, например усилията на топлофикационното дружество «Далкия Варна» АД да върне доверието на клиентите си както с икономически стимули, така и с уважение и загриженост за тях. Или проявите на социална ангажираност и съпричастност на кабелна телевизия «КейбълТЕЛ» ЕАД, която е въвела отстъпки от основната месечна такса за пенсионери и хора с увреждания.

В условията на такава обществена среда омбудсманът намира за необходимо още веднъж да подчертае европейските изисквания за защита на правата на потребителите, залегнали в:

- Стратегия на ЕС за политика за защита на правата на потребителите 2007-2013 г. с три основни цели - увеличаване на правата на потребителите; повишаване на тяхно-

то благосъстояние и осигуряване на ефективната им защита;

- Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2008 г. относно Европейска харта за правата на потребителите на енергия с настояване държавите-членки да гарантират на потребителите разумни и ясно съпоставими цени на услугите, улеснен достъп до информация и подаване на жалби, повишаване на ролята на националния регулаторен орган като важен елемент на защитата на потребителите, защита на уязвимите потребители.

Като отчита, че познавайки своите права, потребителят може да си спести много разочарования, санкции, а понякога и злоупотреби, омбудсманът издаде Наръчник на потребителя на обществени услуги, който се разпространява чрез в. „24 часа“, чрез потребителските и редица други граждански организации и приемната на омбудсмана. Интересът към този наръчник е изключително голям както от граждани, така и от неправителствения сектор, което потвърждава констатацията, че хората искат да познават своите права и да ги отстояват.

Гражданският контрол, осъществяван от омбудсмана, няма за цел, нито може да реши проблемите в сферата на обществените услуги. Това е задължение и отговорност на компетентните държавни институции и самите дружества, предоставящи обществени услуги. Неговата задача е да посочи недъ-

зите и тревогите от гледна точка на правата на хората и да постави въпросите, чието решение незабавно трябва да бъде намерено.

САМОСЕЗИРАНЕ НА ОМБУДСМАНА ЗА НАРУШЕНИЯ НА ТОПЛОФИКАЦИОННИТЕ ДРУЖЕСТВА И ФИРМИТЕ ЗА ДЯЛОВО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ

Омбудсманът на Република България, мотивиран от многобройните оплаквания на гражданите от некоректните действия на доставчиците на топлофикационни услуги и системно незачитане на правата им като потребители, извърши мащабна проверка по собствена инициатива на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение.

В проверката се включиха представители на широк кръг организации – Българска национална асоциация на потребителите, Федерация на потребителите, Научно техническия съюз, Българска академия на науките, КНСБ, Български енергиен форум, представители на Министерството на икономиката и енергетиката, Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Столична община, Комисия за защита на потребителите, «Топлофикация-София» АД, Асоциация на фирмите за топлинно счетоводство, представители на медиите: от печатните -вестниците «24 часа», «Стандарт», Труд» и от електронните – БНР- програма «Хоризонт».

В хода на проверките омбудсманът организира многократно срещи с граждани, подали жалба до омбудсмана, извърши проверки на място при конкретни потребители в сгради-етажна собственост, проведе срещи с ръководството на «Топлофикация-София» АД за изслушване на проблемите на топлоснабдяването и прилагането на нормативната уредба за изминалия отоплителен сезон, извърши преглед на нормативната уредба и законосъобразността на изчисляването на сметките на гражданите, разгледа сметки на граждани при различни параметри на топлопотреблението и при различни видове абонатни станции, направи проверка на над повече от 700 жалби на граждани, анализира критични материали в медиите.

Обобщените резултати от извършените проверки на жалбите на потребителите на топлинна енергия за битови нужди показват, че се нарушават основни права на гражданите, като: Правото на информация; Правото на жалба; Правото на избор; Правото на правна защита.

В становището си «Гражданинът - крепостник на топлофикацията или равнопоставен потребител» омбудсманът констатира, че мерките за защита на правата на потребителите при предоставянето на услугата «топлоснабдяване» в условия на фактически монопол на топлофикационните дружества надхвърлят разглеждането на отделни жалби и решаването на конкретни про-

блеми и взаимоотношенията потребител-доставчик на топлинна енергия са дълбоко разстроени и само с козметични промени, обяснения и обещания не могат да се нормализират.

С категоричното си убеждение, че са необходими радикални, дългосрочни и справедливи решения, които да гарантират правата на потребителите на топлинна енергия и създават възможност за избор на начините на отопление и упражняване на ефикасен контрол върху топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение, отпраща препоръки към:

■ **Министерския съвет** – да се предприемат конкретни действия за създаване на предпоставки за изграждане и развитие на конкурентен и финансово стабилен енергиен пазар; да се създадат условия за изготвяне на научно становище и прецизиране на методиката за дялово разпределение, както и възможностите за измерване на разходите на топлинна енергия само за сградна инсталация и за контрол върху използването на топлоенергия; въвеждане на действащи механизми за доброволно уреждане на споровете;

■ **Министерството на икономиката и енергетиката** – да създаде условия за активен диалог с организациите на потребителите и разработване на правила за работа на Националния съвет за защита на потребителите; да осъществява ефикасен предвари-

телен, текущ и последващ контрол за прилагането на реда и техническите условия за топлоснабдяване, прекратяване на топлоподаването и прилагане на дяловото разпределение на топлинна енергия;

■ **Държавната комисия за енергийно и водно регулиране** – да създаде действащи и ефикасни механизми за включване на потребителските организации при обсъждане на решения; да прилага предвиденото в Закона за енергетиката доброволно уреждане на спорове между потребителите и доставчиците на топлинната енергия;

■ **Общините** – общинските органи, които са собственици на топлофикационни дружества, да засилят контрола и да осигурят добро управление на тези дружества и зачитане правата на потребителите; в условията на децентрализация на властта да се повиши ангажираността на местните власти в защита на тези права.

■ **Топлофикационните дружества** – да провеждат информационни кампании за запознаване на потребителите с правата им; да извършват коректни и навременни проверки по жалби на гражданите; да определят датите за отчет като максимално се съобразяват с възможностите на потребителите.

Както при всички други случаи омбудсманът публично огласи резултатите от проверките, констатациите и препоръките си в становището «Гражда-



Среща на Консултативния съвет при омбудсмана на Република България Гиньо Ганев по повод семосезирането по Закона за енергийна ефективност. 26 ноември 2008 г.

нинът – крепостник на топлофикация или равнопоставен и защитен потребител». Над всичко омбудсманът изведе тревогата, че вместо да бъдат потребители на една обществена услуга, гражданите се употребявани от едно лошо, затънало в инерция и нехайно към техните права управление на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение.

Важно е да се отбележи, че в резултат на обществения натиск за гарантиране на правата на потребителите:

„Топлофикация-София“ ЕАД възприе препоръките на омбудсмана като механизъм за по-ефективна защита на правата на потребителите. Издадени са първите печатни материали, работи се активно и за създаването на система за стимулиране на коректните потребители. В краткосрочната програма на дружеството за преодоляване на кризата на доверие сред клиентите са набе-

лязани и други конкретни стъпки за изпълнение на препоръките на омбудсмана - осъществяване на постоянен контрол върху работата на фирмите за дялово разпределение, индивидуален подход към потребителите при разсрочване на задълженията им. По препоръка на омбудсмана „Топлофикация-София“ ЕАД изготви и постави на обществено обсъждане нова форма на месечните съобщения към фактурите, която съдържа ясна информация. Омбудсманът направи съществени предложения, които се приеха и отразиха в новата фактура.

В резултат на инициативата на омбудсмана се реализира прилагането на бърза, неформална процедура за проверка на жалби срещу топлофикационното дружество и фирмите за дялово разпределение на територията на София. С това се постигна по-ефикасен и динамичен начин за извършване на проверки по жалби на граждани.

Държавната комисия по енергийно и водно регулиране положи усилия за усъвършенстване на контрола върху качеството на предоставяните услуги за реална защита на потребителите от доставчиците на услуги. Приеха се допълнителни правила за доброволното уреждане на спорове. Процедурата за

доброволно уреждане на спорове остава обаче все още недостатъчно популярна.

Омбудсманът отбелязва, че:

1. Не се прилагат трайни и дългосрочни решения за преодоляване на кризата в доверието на потребителите на обществени услуги в доставчиците и отговорните държавни органи;
2. Предприеманите от държавните органи мерки са палеативни и не водят до справедливо уреждане на взаимоотношенията потребител – доставчик;
3. Правата на потребителите не са надеждно защитени в утвърждаваните от регулаторните органи Общи условия, уреждащи предоставянето на съответната услуга.

Подчертавам значението на последната констатация, свързана с Общите условия. Чрез тези Общи условия двата регулаторни органа - Комисията за регулиране на съобщенията и Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, предоставят несъразмерно големи права на доставчиците на обществени услуги и силно стесняват защитата на правата на гражданите като потребители.

ГЛАВА ШЕСТА

НЕЗАВИСИМ КОНТРОЛ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ ПЕНИТЕНЦИАРНАТА СИСТЕМА

Работата на омбудсмана по наблюдаване на спазването на международните правозащитни стандарти и българското законодателство, както и за осигуряване на гаранции за провеждане на политика на добро управление в пенитенциарната система продължи и се разви през 2008 г. Независимият контрол върху местата за лишаване от свобода има три основни направления:

1. Инспекции на омбудсмана в местата за лишаване от свобода;
2. Анализ на вътрешното и международно пенитенциарно законодателство и участие в изработването на проект за Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража;
3. Работа по индивидуални жалби на лишени от свобода.

ПРОВЕРКИ НА ОМБУДСМАНА В МЕСТАТА ЗА ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА

През 2008 г. омбудсманът извърши инспекции в затворите в град Пловдив, Бургас, Варна, Враца, Плевен и Ловеч. Посетени бяха и пет затворнически обшежития – ЗО „Хеброс“, ЗО „Строител“,

ЗО „Варна“, ЗО „Вит“ и ЗО „Атлант“.

Резултатите от извършените проверки потвърждават в голяма степен констатациите и изводите на омбудсмана, отразени в Доклада на омбудсмана за извършени проверки в места за лишаване от свобода в периода февруари - май 2007 г., а именно:

1. Остаряла материалната база, която не отговаря на изискванията на българските и международни норми и стандарти за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода.
2. Недостатъчна трудова заетост на лишените от свобода, въпреки усилията, които полага затворническата администрация за намиране на работа за лишените от свобода.
3. Недостатъчни усилия на ръководството на Държавното предприятие „Фонд затворно дело“ за осъществяване на своята основна цел – съхраняване и увеличаване на възможностите за трудова заетост.
4. Медицинското обслужване се извършва по занижени критерии и при липса на ефективен контрол от страна на компетентните органи.
5. Лечебните заведения и аптечните складове от системата на места-

та за лишаване от свобода като цяло функционират в противоречие с действащата в момента нормативна уредба.

6. Административният капацитет, техническото обезпечение, финансирането и условията на труд на служителите все още не отговарят на нуждите на местата за лишаване от свобода.

Омбудсманът е обезпокоен, че констатираните недостатъци и проблеми са обект на постоянна и основателна критика от страна на международни и вътрешни правозащитни организации и са в основата на част от осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Те са резултат от липсата на адекватна държавна политика спрямо наказателно-изпълнителната система в Република България за дълъг период от време.

Омбудсманът съзнава, че тези проблеми не могат да бъдат решени днес или утре. Необходима е дългосрочна и ясна стратегия и управленска воля, която да доведе до постепенно, но не бавно реформиране на системата.

При проверките през 2008 г. се констатираха някои недостатъци и лоши практики, които не са отразени в Доклада на омбудсмана за извършени проверки в места за лишаване от свобода в периода февруари - май 2007 г.

Примери за недостатъци и лоши прак-

тики могат да бъдат посочени по отношение на осъществяването на медицинското обслужване в местата за лишаване от свобода:

1. Липса на формирану медицински досиета на лишените от свобода пациенти по смисъла на Националния рамков договор /НРД/ и изискванията, валидни за общопрактикуващите лекари от системата на гражданското здравеопазване. Чл. 5, ал. 4 от Закона за здравето, както и чл. 4 от Наредба № 12 / 20. 12. 2006 г., предписват: «Министърът на здравеопазването осъществява методическо ръководство и контрол на медицинската дейност на лечебните заведения, създадени към Министерския съвет, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието и Министерството на транспорта.» По време на посещенията в затворите не се намериха данни за извършен одит и/или оказана методична помощ по спазване на медицинските критерии и стандарти от страна на Министерство на здравеопазването.
2. Във всички затвори, в които нащат работят и специалисти – психиатри, се практикува, при отсъствие на титуляра на медицинския център соматичната медицинска помощ да бъде оказвана от психиатърът. Констатира се, че изпълнението на задълженията

на лекаря често се извършват от медицинските фелдшери без пряк лекарски надзор. При тези случаи нуждаещите се от медицинска помощ не само са лишени от правото на избор на лекар, а са лишени, изобщо от възможността за квалифицирана медицинска помощ.

3. Един от сериозните проблеми в системата на затворническото здравеопазване е изключително тромавата процедура за извеждането извън местата за лишаване от свобода и настаняването в специализирани здравни заведения или домове за душевно болни в съответствие с обществената опасност, която представляват на лишени от свобода, които по време на изтърпяване на наказанието са изпаднали в трайна невменяемост.

Въпреки тези констатации, необходимо е да се подчертае, че в системата на българските затвори вече се наблюдава процес на реформиране.

Министерският съвет прие „Стратегия за развитие на местата за лишаване от свобода (2009 – 2015 г.)“, план за действие към нея и Инвестиционна програма за строителство, реконструкция и модернизация на материалната база в затворите, арестите и пробационните служби.

При проверките през 2008 г. се установиха **частични положителни резултати** в няколко насоки:

1. условията на лишени от свобода – битовите условия на лишени от свобода все още не отговарят на изискванията и стандарти установени в международните актове и актовете на Европейския съюз. Но омбудсманът констатира частично подобрене в тази насока. Пример за това е изграждането на санитарни възли в килиите в повечето от посетения през 2008 г. места за лишаване от свобода /с изключение на затворите в Бургас и Варна/. Правят се мащабни ремонтни дейности в затворите в Пловдив и Враца, при които изцяло се подновяват килиите и общите помещения за лишени от свобода.
2. условията на работа на затворническата администрация – качеството на техническото обезпечение на администрациите в посетения затвори е подобрено значително, главно със средства по програма „ФАР“. В процес на изграждане е единна система за видеонаблюдение, както и електронна регистрационна система. Основен проблем по отношение на административния капацитет на затворническата администрация остава недостатъчният щат на надзорния персонал, ниското заплащане на труда на наетите по трудови правоотношения служители и дългата и тромава конкурсна процедура за държавните служители.

АНАЛИЗ НА ВЪТРЕШНОТО И МЕЖДУНАРОДНОТО ПЕНИТЕНЦИАРНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В ИЗРАБОТВАНЕТО НА ПРОЕКТ ЗА ЗАКОН ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАНИЯТА И ЗАДЪРЖАНЕТО ПОД СТРАЖА

Един от начините за преодоляване на проблемите в пенитенциарната система са промените в нормативната уредба и привеждането ѝ в синхрон с международните правозащитни стандарти.

64

1. През 2008 г. омбудсманът участва в подготовката на проекта за Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Омбудсманът повдигна и разви идеи насочени към нормативно регламентиране на неговата дейност по отношение на местата за лишаване от свобода и пробационните служби; осигуряване на разгърната защита от изтезания, жестоко или нечовешко отношение; нормативни гаранции за битово хигиенните условия в местата за лишаване от свобода, по-добро регламентиране на медицинското обслужване. Тези предложения на омбудсмана, изразени в становище по законопроекта, бяха приети и станаха част от разпоредбите в гласувания от 40-тото Народно събрание Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража.

2. В годишния доклад на омбудсмана за 2007 г., на Народното събрание беше представена идеята за по-активно и нормативно закрепено участие на омбудсмана в осъществяване на независим обществен контрол върху местата за ограничаване на свободно придвижване. В тази връзка на вниманието на народните представители се постави въпросът за необходимостта от подписването и ратификацията на Факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание на ООН (ФПКПИ).

Извън законовия обхват на независимия контрол остават местата за задържане в полицейски участъци; имиграционни центрове; транзитни зони на международни летища; домове за деца; психиатрични институции; центрове за бежанци, както и всички места, в които е ограничено правото на придвижване. Подписването и ратификацията на Факултативния протокол ще бъде основа за такъв нормативно закрепен независим контрол.

Представителите на законодателната и изпълнителната власт не проявиха нужното внимание и интерес към предложението на омбудсмана за присъединяване към протокола. Ето защо отново настойчиво призоваваме компетентните институции да направят нужното за подписването

и ратификацията на посочения Факултативен протокол от българска страна.

РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ НА ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА

През 2008 г. нараства броят жалбите, които се отнасят до битовите и хигиенни условия, липсата на трудова заетост, налагането на дисциплинарни наказания, предпоставките за предсрочно освобождаване, режимът за контакти с външния свят, медицинското обслужване и грижи в българските затвори. Увеличението се дължи преди всичко на извършените от омбудсмана проверки в шест затвора и пет затворнически общежития и организирани в тях приемни.

Част от жалбите и сигналите на лише-

ните от свобода остават извън правомощията на институцията, тъй като са свързани с искания за преразглеждане или отмяна на влезли в сила присъди.

Сътрудничеството и доброто взаимодействие с Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ /ГДИН/ към Министерство на правосъдието и затворническите администрации позволяват голяма част от сигналите и оплакванията на лишените от свобода да бъдат решавани по неформален и оперативен път, чрез пряк контакт с директора на ГДИН и началниците на затворите.

И през 2009 г. омбудсманът ще продължава да изпълнява своята политика спрямо местата за лишаване от свобода. Приоритет в работата и обект на системни проверки през тази година ще бъдат следствените арести.

ГЛАВА СЕДМА МЛЕКОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ – С НАКЪРНЕНИ ПРАВА И В ПЛЕН НА ЛОША АДМИНИСТРАЦИЯ

66

През лятото на 2008 г. в страната се създаде напрежение, стигнало до открити протести, в основата на които стои недоволството и упрекът към държавата, че не са изпълнени задължения от страна на различни държавни органи за решаване на проблемите на млекопроизводителите, с което се засягат техни права.

Откриха се, например, проблеми като липсата на достатъчно информация за изискванията и договорените в процеса на присъединяване към Европейския съюз условия за развитие на животновъдството у нас в рамките на Общата селскостопанска политика; неуредиците, свързани с доплащанията за фермерите, както и липсата на ясна стратегия за развитие на отрасъла.

Приемането на България за пълноправен член на Европейския съюз, наред с новите възможности, изправи българското млеко животновъдство пред нови предизвикателства, свързани с необходимостта да отговоря на изискванията на европейското законодателство по отношение хигиената на добира на мляко, неговото качество, изискванията за хуманно отношение към животните, опазване на околната среда.

Липсата на ефективна подкрепа и на система за социална сигурност на фермерите от страна на държавата, както и на ясна стратегия за развитието на бранша води до спад на доверието им към българските и европейските институции и оправдано поражда тяхното недоволство.

Тревогата, породена както от проблемите в млечното животновъдство и неговото бъдещо развитие, така и от нарушаването на права на млекопроизводителите и по повод на конкретни оплаквания, наложи ангажирането на националния омбудсман.

САМОСЕЗИРАНЕ ПО ПОВОД НАРУШЕНИ ПРАВА НА МЛЕКОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

Както се знае, омбудсманът се намесва винаги, когато има конфликт между граждани и администрация, между граждани и управлението, или властта. Неговата роля е посредническа, но освен това с общественото си влияние и моралния си авторитет той е фактор в отстраняването на прояви на лоша администрация, с която се засягат правата на хората.

Воден от тези убеждения и на основание чл. 19, ал. 2 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 1, т. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, омбудсманът се самосезира във връзка с нарушаване на конкретни права на млекопроизводителите, а именно:

- право на добро управление, произтича

роля на омбудсмана, като орган на независимия граждански контрол, може да се проведе едно по-широко обществено обсъждане, за да се чуят различни мнения и предложения.

Това се направи. Дискусиите около кръгла маса и в открития за целта интернет форум дадоха възможност за пръв път



Среща с фермерите, на която беше представено становището на омбудсмана по проблемите на млекопроизводителите и развитието на млечното животновъдство в България. 05 ноември 2008 г.

чащо от упрекът към държавата, че не са изпълнени ангажименти от страна на различни държавни органи;

- право на информация, свързано с липсата на достатъчно информация за изискванията и условията за развитие на животновъдството у нас;
- липса на ясна стратегия за развитие на отрасъла.

Омбудсманът проведе широк кръг от срещи и консултации с отговорни длъжностни лица, експерти, представители на браншови организации, представители на научната общност. Надделя впечатлението, че с посредническата

Всички страни, имащи отношение към млечното животновъдство в България, равнопоставено да се включат в обсъждането на проблемите и да потърсят тяхното решаване.

Изразено бе общо очакване, че обсъжданията ще бъдат обобщени и анализирани под егидата на омбудсмана, и след това - предоставени на отговорните институции, за да се подпомогне създаването на стратегия, както за изход от кризата, така и за дългосрочно развитие на млечното животновъдство в съответствие с широкия обществен интерес.

Омбудсманът създаде работна група, включваща експерти, представители на бранша и научната общност, която на базата на мненията и гледните точки, изразени по време на общественото обсъждане, изведе основните констатации и предложения, обобщени в Становище – доклад „Инерция в управлението или модернизация и ясни правила (За развитието на млечното животновъдство в България)“.

В хода на проведените дискусии се открояха основни проблеми в развитието на млечното животновъдство в България:

- Няма държавна стратегия за развитие на млечното животновъдство.

Без ясен отговор остават изключително важни въпроси, свързани с целите и приоритетите в развитието на млечното животновъдство.

- Налице са сериозни пречки за ефективно функциониране на фермите.

Преобладават малки и средни неефективно функциониращи ферми за производство на мляко; животновъдните ферми не разполагат с достатъчно собствена земя за фуражно производство, недостатъчна е специализирана помощ за фермерите и др.

- Действащите механизми за финансиране на животновъдния сектор не стимулират неговото развитие.

Недопустимо се забави създаването на единна система за идентификация на животните, която да послужи като реална основа при финансирането; проце-

гурите за субсидиране са утежнени, бюрократизирани, не са достатъчно ясни, условията и сроковете се променят и позволяват субективизъм при прилагането им и др.

- Работата на държавните органи по управление и развитие на млечното животновъдство не получава одобрение от заетите в бранша.

Липсва обсъждане и прозрачност при вземането на управленски решения, недостатъчна е разяснителната работа, прилага се административно-команден подход, държавните органи са труднодостъпни и др.

- Недостатъчно се използва капацитетът на неправителствените организации.

Няма конструктивен диалог и не се делегират достатъчно права и отговорности на неправителствените организации за развитие и регулиране на млечното животновъдство.

- Съществуват пропуски и противоречия в нормативната уредба на животновъдния сектор.

Допуснато е наличието на текстове, които пораждаат конфликт на интереси; липсва ясен регламент при управлението на генетичните ресурси, при регистрацията и патентоването на породите и др.

За преодоляване на посочените проблеми, омбудсманът препоръча реализирането на система от мерки, подходи и дейности, като:

- Да се разработи Национална стратегия за развитието на млечното животновъдство в България

Убеждението на омбудсмана е, че е необходимо разработването на стратегията да е съпроводено с провеждане на широка обществена дискусия, която да осигури консенсусното ѝ приемане от Народното събрание и превръщането ѝ в нормативен и задължаващ акт.

- Да се реализира краткосрочна програма за преодоляване на кризата в млечното животновъдство в диалог с млекопроизводителите и млекопреработвателите, неправителствените организации, експерти, научните среди.

- Да се създадат оптимални условия за ефективно функциониране на животновъдните стопанства.

Да се разработи Национална програма за предоставяне на земеделска земя от държавния и общински и горски поземлен фонд на животновъдите; да се извърши преразпределение на млечните квоти на основата на извършената прекаатегоризация; да се регламентира гра-тисен период до 2013 г. за привеждане на отглеждането на животните според добрите фермерски практики; да се създадат условия за пренасочване на неефективно функциониращите млечни фермерски стопанства към месодайно преживно животновъдство.

- Да се оптимизира системата за финансиране на животновъдството.

Да се усъвършенства системата за подпомагане на млечното животновъдство и тя да се превърне в механизъм за стимулиране на неговото развитие; да се развие и разнообрази системата за кредитиране на млечното животновъдство.

- Ясно да се регламентират ролята и функциите на държавата, с цел подобряване на планирането, организацията и управлението на животновъдния сектор.

Държавните органи следва да предприемат действия за осигуряване на конкурентна среда на българските производители, създаване на условия за самоорганизация на отделните отрасли, както и да работят за изграждане и повишаване на авторитета си и подобряване на дейността си.

- Да се оптимизира саморегулацията на животновъдния сектор чрез ясно регламентиране и стимулиране на дейността на неправителствените организации.

Включването на неправителствените организации при обсъждане на проблеми, свързани с техния обект на дейност; възлагане на функции на неправителствените организации в съответствие с тяхната специфика.

- Усъвършенстване на нормативната база, регламентираща дейностите в бранша, с цел създаване на оптимални условия за неговото развитие.

Всички тези препоръки придобиват още по-актуално и неотложно значение в усло-

вията на икономическа и финансова криза. Трябва с удовлетворение да се каже, че веднага след оповестяване на становището на омбудсмана Министерството на земеделието и храните организира работни групи за разработване на програми за развитие на млечното и месното животновъдство в България в периода 2009 – 2013 г.

Добре е, че в тези работни групи бяха включени експерти и представители на неправителствени организации, участвали в проверките и изработване на становището на омбудсмана. Данните са, че подготовката на съответните документи е напреднала значително и предстои утвърждаването им. Очаква се те да отговорят и на повдигнатите от омбудсмана проблеми.

ГЛАВА ОСМА

ПРАВОТО НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЧИСТА ОКОЛНА СРЕДА

Всички знаем, че околната среда и проблемите, свързани с нейното опазване, имат пряка връзка с човешкото здраве и с качеството на живот на хората. Затова се наблюдава и засилен интерес и активност от гражданите по въпроси, свързани с околната среда. Все по-ярко е изразено желанието за участие в процесите по вземане на решения, касаещи развитието и опазването на чистотата в отделните райони.

Поставените пред омбудсмана проблеми засягат:

- контрола и информацията за състоянието на всички компоненти на околната среда (въздух, вода, почви и др.);
- потенциалното отрицателно въздействие на някои производства върху здравето на населението;
- несъгласие с решения на компетентния орган във връзка с третиране на отпадъци;
- незаконния добив на строителни материали;
- поддържане на зелената система и чистотата на заобикалящата ни среда;
- почистване на речни корита и др.

Проверката на омбудсмана през 2007 г. по повод постъпил сигнал от граждан-

ски комитет „Да спасим село Студена“ във връзка с карьерите за инертни материали в землището на селото и получената в хода на проверката информация, както от контролния орган, така и от ангажираните в бранша организации, по съществуващите проблеми при добива и опазването на околната среда, даде начало на един задълбочен анализ от страна на омбудсмана по проблемите на добива на подземни богатства в страната.

След отправените от омбудсмана препоръки във връзка с карьерите за инертни материали в землището на село Студена и с правото на гражданите на здравословна околна среда се постигна напредък в преустановяването на незаконния добив, засили се контролът в района, образуваха се досъдебни производства за незаконен добив, възложи се извършването на ревизии за установяване на данъчни или осигурителни задължения на всички лица добивали или добиващи инертни материали в района на с. Студена и т. н.

Но недоволството на гражданите все още е налице. През 2008 г. бяха предоставени нови концесии за добив на строителни материали – доломити, от находище „Студена“. Общинският път в

границите на находището продължава да е в лошо състояние и са необходими постоянни грижи по оросяване, което трудно се контролира. Затова омбудсманът е на мнение, че държавните и местни власти са длъжници на жителите на село Студена.

Без коментар от страна на компетентните органи остана препоръката на омбудсмана за единно ръководство на отрасъла, което да гарантира не само икономическите ползи от добива, но и правата и интересите на местните общности, както и за необходимостта от приемане на стратегия за развитие на миннодобивния отрасъл.

В резултат на извършени проверки по жалби на граждани, описани в доклада на омбудсмана за 2007 г. и в защита правото на чиста околна среда и здравословен начин на живот омбудсманът на Републиката си постави за цел да наблюдава:

- дейностите на държавните и общински органи, свързани със зачитане правото на гражданите на информираност и постигането на гаранции за зачитане на общественото мнение при взимане на административно решение;
- работата на ангажираните с добива на подземни богатства институции за недопускане на незаконен добив и нерационално изземване на природни богатства;
- законодателните промени в областта на опазване на околната среда.

Констатациите са следните:

1. Достъпът до информация за състоянието на околната среда и осигуряване правото на гражданите на ефективно участие при вземане на решения във връзка с дейности, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда е ограничен.

- Все още се срещат случаи, при които администрацията не е довела до знанието на засегнатото население инвестиционните намерения за района.

Като пример може да се посочи осигуряването на открит обществен достъп до заявлението за издаване на комплексно разрешително на „Холсим България“ АД, поради увеличаване капацитета на пещта от 2800 т. на 3300 т. циментов клинкер на ген.

Обява във връзка с обществения достъп до документите на „Холсим България“ АД е била поставена на електронната страница на МОСВ, информационното табло на община Враца и публикувана в местен вестник и национален всекидневник. Обява в кметствата на селата Бели извор и Власатица не е поставена, а в случая засегнатото население от дейността на завода са именно жителите на двете села. На тях е необходимо да се осигури равнопоставен достъп до информацията за намеренията на акционерното дружество и омбудсмана

намира за основателно недоволството на гражданите.

- Наблюдава се повишаване на загрижеността и интереса на гражданите по въпросите, свързани с екологичните проблеми и все по-голямо е желанието за активно участие в процесите по вземане на решения, касаещи жизнената среда.

Пример за това е готовността на формираното сдружение „Зелена Стара планина“, гр. Етрополе, да оказва активна подкрепа на местната власт, в интерес на подобряване качеството на живот на гражданите в региона.

Това сътрудничеството и конструктивният диалог между представителите на държавната и местна администрация и гражданския и частния сектор омбудсманът определя като една от основните характеристики на доброто управление.

- Министерството на околната среда и водите предприе активна информационна кампания, свързана с дейностите по опазване на околната среда.

2. Незадоволителна е работата на ангажираните с добива на подземни богатства институции за недопускане на незаконен добив и нерационално изземване на природни богатства.

- продължава нерегламентираният добив на подземни богатства.

Този проблем е особено изразен при добива на строителни материали.

По повод на постъпил сигнал във връзка с нерегламентиран добив на скално облицовъчни материали в Благоевградска област омбудсманът предприе проверка на място, съвместно с експерти на държавно и местно ниво и проведе една изключително полезна среща, на която се обсъдиха проблемите в района и се пое конкретни ангажименти. Наред с констатираното тежко икономическо състояние на живущите в района, нуждата от осигуряване на работни места и подобряване на качеството на живот, отново се постави въпросът за забавените процедури по разрешения за търсене, проучване и добив на подземни богатства. В Министерство на регионалното развитие и благоустройство не са приключени процедури по отдаване на концесия за регистрираните още през 2005 г. търговски открития на територията на общините Гърмен и Сатовча. Регионалната инспекция по околната среда и водите - Благоевград не осъществява ефективен контрол по опазване на околната среда в района.

След направените констатации омбудсманът продължи да наблюдава действията на отговорните институции и отчита напредък по процедурите за отдаване на концесия в конкретни случаи. В същото време е очевидна необходимостта от продължаване на усилията за намиране на по-ефективни форми за включване на органите на местно

самоуправление в процеса на предоставяне на концесии и опазване на околната среда във връзка с постигане на устойчиво развитие на регионите.

3. Все още липсва координация и съгласуваност между институциите.

Омбудсманът намира за необходимо намеренията за търсене и проучване на територията на общините да се съгласуват с местната власт. Липсата на допитване до местните власти е довело до изкопни дейности на „Еко пътека“ – проект по програма ФАР в община Сатовча.

4. Изпълни се поетият ангажимент на изпълнителната и законодателна власт за промени в Закона за подземните богатства и Закона за концесиите.

Преобладаващата част от направените от омбудсмана предложения за промени в Закона за подземните богатства и Закона за концесиите са взети предвид. Очаква се усъвършенстването на процедурите и механизмите за осъществяване на превантивен, текущ и последващ контрол по опазването и ползването на земните недра да доведе до желаните резултати.

Общо е впечатлението, независимо от някои положителни констатации, че обществеността чака много по-голяма чувствителност от институциите и органите по отношение на околната среда, в която всички живеем. Затова контролното усилие на омбудсмана продължава с още по-настойчива възискателност.

ГЛАВА ДЕВЕТА

ОМБУДСМАНЪТ И ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ – РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ

ДЕЙСТВИЯ НА ОМБУДСМАНА ЗА СЪОБРАЗЯВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИТЕ ОРГАНИ И ТЕХНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ И ЛИЦАТА, ПРЕДОСТАВЯЩИ ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ, С НЕГОВИТЕ ПРЕПОРЪКИ ПО КОНКРЕТНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ НА ГРАЖДАНИ И СЛУЧАИ НА САМОСЕЗИРАНЕ.

Утвърдена практика в работата на омбудсмана е създаване на допълнителни възможности и механизми, гарантиращи ефикасната работа на омбудсмана по повод нарушаване на правата на гражданите чрез протоколи за взаимодействие, споразумения за взаимодействие и сътрудничество с държавни институции, като министерство на правосъдието, министерство на земеделието и храните, министерство на вътрешните работи, Комисията за борба с корупцията при 40-то Народно събрание, Сметната палата на Република България.

Още веднъж трябва да се оцени положително приемането в редица нормативни документи на изрични норми за взаимодействие и изпълнение на препоръките на омбудсмана във връзка с кон-

статирани нарушени права на хората, както и отвореността и готовността на администрацията и на лицата, предоставящи обществени услуги, за прилагане на нестандартни подходи за ефикасно разглеждане на конкретни оплаквания на граждани и намиране на позитивни решения. Към посочените в Годишния доклад за 2007 г. Наредба за административното обслужване; Устройствен правилник на Министерството на образованието и науката; Устройствен правилник на Министерството на труда и социалната политика; Правилник за устройството и организацията на работа на националния съвет по равнопоставеност на жените и мъжете към министерския съвет; Правилник за устройството и дейността на националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към министерския съвет; Правилник за структурата, организацията и дейността на Националния съвет за закрила на детето; Правилник за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация; Административни правила за работа при проверките на омбудсмана на Република

България следва да се добавят и Устройствен правилник на министерството на отбраната; Устройствен правилник на министерството на правосъдието; Устройствен правилник на областните администрации.

Специален акцент омбудсманът поставя на сътрудничеството със структурите на гражданското общество, които оказват съдействие като анализират за конкретни нарушения на права на граждани, негативни явления с висок обществен резонанс, както и за прояви на лоша администрация.

Стана обичайна практика представителите на неправителствения сектор да се включват активно като изразители на общественото мнение в организирани от омбудсмана дискусии, конференции и др. със свои виждания и предложения.

Ползотворно е взаимодействието на омбудсмана с **гражданските организации за защита на правата на потребителите; пациентски организации; организации на и за хора с увреждания; организации, работещи в сферата на правата на децата; националното представителство на УНИЦЕФ за България; национално представителни работодателски организации; Конфедерацията на независимите синдикати в България.** За защита на правата на гражданите и различни социални общности през 2008 г. институцията си партнира ефективно и с браншови организации на млекопроизводителите, пра-

возащитни организации, Националното сдружение на общините в България, регионални сдружения на общините.

За омбудсмана неправителственият сектор с професионализма и обществената чувствителност на своите представители, с дълбокото познаване на същността на проблемите, с конкретните виждания за намиране на решения е важна част от усилията за реализиране на правото на добро управление, но също и за формиране на гражданска нетърпимост към незачитане на обществения интерес.

Омбудсманът разбира вслушването в гласа на обществеността и нейните представители като проява на воля за откритост и прозрачност, готовност за външно наблюдение и участие на хората в обсъждания по наболели обществени проблеми.

Ето защо, стремежът е при дискусии по различни проблематики да се привличат възможно най-широк кръг представители както на различни нива на управлението, така и на гражданския сектор, като се насърчава изразяването на различни мнения и предложения.

Политиката на омбудсмана за създаване на обществена среда за продуктивен диалог с държавни и общински органи и с гражданския сектор по значими обществени въпроси, както и прозрачността при подготовка на становища и позиции, вслушване в предложенията и мненията, мотивира все повече представители на съответните общ-

ности, отделни граждани, експерти, изтъкнати научни дейци да проявяват интерес към институцията и по своя инициатива да се включват в проявите на омбудсмана.

С други думи активността на неправителствените организации разширява територията и куража на гражданския контрол и обществения фундамент на проверките и препоръките на омбудсмана.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ КЪМ 31.12.2008 Г.

Общият брой жалби и сигнали, получени от омбудсмана до 31.12.2008 г., е 8 836. От тях през 2008 г. – 2 405 жалби.

През 2008 г. не се наблюдава залпово постъпване на жалби поради кризисно недоволство в определена област, както това се случи през предходните години в сферата на обществени услуги. Смятаме, че това е така, защото още при началните симптоми за зараждащо се обществено напрежение, институцията се самосезира и прави мащабни проверки по собствена инициатива, като например в сферата на топлооснабдяването, регулиране на отношенията при управление на етажната собственост, по проблемите на млекопроизводителите и др.

Институцията на националния омбудсман създаде добре работещ механизъм

за консултации на гражданите в постоянната приемна и по електронен път от екип експерти в различни области. В немалка част от случаите се констатира, че получените разяснения или съвети за начините за разрешаване на възникналия конфликт с администрацията или друг проблем са достатъчни за хората и отпада необходимостта от формално подаване на оплакване или жалба.

Постъпили жалби и сигнали според начина на получаването им

През 2008 г. по пощата са пристигнали 1 247 жалби и сигнали, лично са подадени 608, а по електронен път – 550 (*фиг. 1 от Приложение 1 към този доклад*).

През 2008 г. отново се наблюдава нарастване на относителния дял на жалбите и сигналите, подавани чрез Интернет страницата на омбудсмана и по електронната поща. Тази форма на връзка с омбудсмана се наложи като надеждна за гражданите и се ползва с тяхното доверие. Според нас това е не само защото ги улеснява и им спестява време, но и поради наложения модел за осъществяване на връзка с тях непосредствено след регистриране на оплакването във всички случаи, в които това е възможно.

Все още остава значителен дялът на хора (25%), които предпочитат лично да подадат оплакването си в постоянната приемна. Това е така, защото едновременно с подаването на жалбата всеки получава консултация по конкрет-

ния случай, информира се за възможностите за съдействие за решаване на неговия проблем.

Само в 2 случая гражданите са се възползвали от правото си да подадат устна жалба на основание чл. 25, ал. 1 от Закона за омбудсмана. Макар че данните досега показват, че тази форма на оплаквания към омбудсмана се използва изключително рядко, тя е необходима за хора, които не могат да напускат домовете си или по друга причина не могат да подадат писмено оплакване.

Постъпили жалби и сигнали по месеци

Средно на месец през 2008 г. са постъпвали 200 жалби, като най-голям брой – 249, са получени през м. април (фиг. 2 от Приложение 1 към този доклад).

Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. по области

Данните показват, че и през 2008 г., както и през предходните години, най-много оплаквания до омбудсмана постъпват от граждани от областите София-град – 934, Пловдив – 208, Варна – 155 и Плевен – 87. Следват област Благоевград – 77, област Бургас – 76, област Русе – 71, област Стара Загора – 67, област Велико Търново – 65, област Враца – 63 (фиг. 3 от Приложение 1 към този доклад).

През 2008 г. в област София-град отново най-много са оплакванията, свързани с предоставянето на обществени услуги – 30%, следват проблемите на соб-

ствеността – 20%, а на трето място – административното обслужване – 9% (фиг. 4 от Приложение 1).

В областите Пловдив и Варна на първо и второ място са съответно проблемите, свързани с обществените услуги и с проблемите на собствеността. (фиг. 5 и 6 от Приложение 1).

През 2008 г. не са постъпили жалби от граждани от 54 общини, а именно:

Община Белица; Община Кресна; Община Струмляни; Община Хаджидимово; Община Якоруда; Община Айтос; Община Камено; Община Руен; Община Белослав; Община Бяла; Община Ветрино; Община Девня; Община Дългопол; Община Суворово; Община Сухиндол; Община Грамада; Община Ново село; Община Ружинци; Община Чупрене; Община Балчик; Община Крушари; Община Шабла; Община Аргино; Община Кочериново; Община Вършец; Община Медковец; Община Якимово; Община Стрелча; Община Земен; Община Долна Митрополия; Община Пордим; Община Раковски; Община Кубрат; Община Самуил; Община Цар Калоян; Община Борово; Община Ценово; Община Дулово; Община Кайнарджа; Община Доспат; Община Горна Малина; Община Златица; Община Антон; Община Чавдар; Община Долна Баня; Община Гурково; Община Опан; Община Опака; Община Маждарово; Община Симеоновград; Община Стамболово; Община Каспичан; Община Никола Козлево; Община Болярово.

За целия период от създаването на институцията не са постъпили жал-

би от осем общини – Община Девня; Община Дългопол; Община Чупрене; Община Крушари; Община Самуил; Община Кайнарджя; Община Златица; Община Стамболово.

През 2008 г. се наблюдава постъпване на жалби и сигнали на граждани от все повече общини, което оценяваме като резултат от информационната политика на омбудсмана, както и от успешната намеса на институцията при решаване на конкретни проблеми и въпроси с висок обществен интерес. Трябва да се отбележи, обаче, че техният относителен дял остава все още незадоволителен (*виж по-подробно раздел II от тази глава*).

Ето защо и през 2009 г. продължават усилията гражданите да се запознаят с възможностите и правомощията на омбудсмана, така че хората да правят своя информиран избор да се обръщат към институцията при възникнали проблеми с държавните и общински органи и техните администрации и с лицата, които предоставят обществени услуги.

Постъпили жалби и сигнали от чужди граждани

Седемнадесет чуждестранни граждани са подали жалби до омбудсмана, от които граждани от Обединено Кралство Великобритания; Федерална Република Германия; Република Гърция; САЩ и от Украйна, Република Полша, Кралство Испания и Кралство Дания.

Оплакванията са свързани с:

- ограниченията за здравно осигуряване на лица, които не са български граждани или граждани на страна, която не е член на Европейския съюз;
- искане за съдействие за организиране и осигуряване на ефективно упражняване на правото на лични отношения със сина на жалбоподателя;
- процедурата по осиновяване на дете от български произход;
- невъзможността за комуникация между абонати на Глобул и Ni3G Ars (Дания);
- неизплащане на застрахователно обезщетение от ЗПАД „ДЗИ“ – София;
- осъществяване на дейността на „Църквата на Исус Христос и Светиците от Последните дни“;
- неоправдано забавяне на издаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство;
- задържане на българо-македонската граница за 2 часа на група от 8 човека, шест от които са британски граждани;
- искане за отмяна на правото на работник или служител да оспорва законността на уволнението си и правомощията на съда за отмяна на незаконосъобразно уволнение;
- наложена глоба от 50 евро, без издаден документ от органите на КАТ, за превишена скорост и липса на винетка;
- административно обслужване – издаване на документ от община Силистра;

- отказ за предоставяне на пощенска услуга, поради представяне на документ за самоличност, издаден от Република Полша.

В шестнадесет от случаите проверките са приключили, като в един от тях е констатирано нарушение на правата, което след намесата на омбудсмана е отстранено.

Постъпили жалби и сигнали на чужд език

Подадени са девет жалби на чужд език, което се допуска според чл. 4 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

Постъпили жалби и сигнали, изпратени от Европейската комисия

През 2008 г. до омбудсмана са препратени 9 жалби и сигнали на граждани от Европейската комисия.

В шест от тях оплакванията са свързани с проблеми със собствеността, като:

- оплаквания от предстояща евентуална разпродажба на имущество на кооперация, в която жалбоподателите са били членове;
- неизпълнение на договорни задължения за извършване на строителство от частно дружество, по повод на което има съдебно решение;
- оплакване срещу извършено строителство в съседен имот - при про-

верката се установи, че строителството е извършено въз основа на допуснато със съдебен акт предварително изпълнение на Разрешението за строеж;

- забавена процедура за продажба на общинско жилище – след намесата на омбудсмана проблемът е разрешен;
- искане за предоставяне на самостоятелно общинско жилище – установи се, че на жалбоподателката е предложено да бъде настанена в друго самостоятелно общинско жилище, което отговаря на нейните жилищни нужди, но тя е отказала.

Има оплакване срещу определената категория труд – констатира се, че осигурителният стаж на длъжност “бордна домакиня” правилно е зачетен съгласно разпоредбите на действащия към момента на отпускане на пенсията Указ № 1561 от 14.07.1972 г. за условията за пенсиониране на бордните домакини от гражданското въздухоплаване.

Европейският омбудсман ни информира, че през годината до него е постъпила 1 жалба от български гражданин относно условията в дома за деца в с. Могилино. Обяснено е да се обърне към българския омбудсман, което той не е направил.

ПОСТОЯННА ПРИЕМНА НА ОМБУДСМАНА

Високата посещаемост на приемната на омбудсмана през 2008 г. наложи една успешна реорганизация, в резултат на

която много по-добре се задоволяват непосредствените оплаквания и повдигнатите въпроси от гражданите.

От 1 януари до 31 декември 2008 г. постоянната приемна е посетена от 2 810 граждани, а 3 026 са потърсили информация или консултация по телефона. Лично са подадени 608 жалби. Във всичките 5 836 случая гражданите са консултирани относно правата им, начините за подаване на жалба, важността на прилагането на допълнителни документи и др. (фиг. 7 от Приложение 1 към този доклад).

Най-много лични посещения (477) са регистрирани през месец януари, а най-малко (156) през месец август. Най-голям брой жалби (64) в приемната са подадени през месец април (фиг. 8 от Приложение 1).

През 2008 г. беше организирана временна приемна в град Казанлък, която се осъществи в рамките на регионална среща на омбудсмана с местните власти.

Добре е да се подчертае също, че на интернет страницата на омбудсмана на гражданите беше предоставена възможност за дискусии по актуални въпроси, в които те се включиха активно, с интерес и конкретни предложения и мнения.

ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ СПОРЕД ЕТАПА НА ПРОВЕРКАТА

Според етапа на проверката получениите общо 8 836 жалби се разпределят,

както следва (фиг. 9 от Приложение 1 към този доклад):

- жалби и сигнали, по които проверката е приключила – 7 691;
- жалби и сигнали в процес на проверка – 1 145.

От приключените общо 7 691 проверки в 1 445 случая е констатирана липса на законово основание за разглеждане на жалбата. По останалите 6 246 оплаквания проверката е приключила с решаване на проблема, даване на съвети или насоки за по-нататъшните действия на жалбоподателя или предоставяне на исканата информация.

По 1 145 жалби и сигнали, по които проверката продължава, институцията на омбудсмана проучва обстоятелствата, набира допълнителна информация и документи и полага усилия за успешното разрешаване на поставените проблеми.

Немалка част от тези жалби са свързани с фактическа и правна сложност на поставените проблеми, най-вече по въпроси за устройство на територията и други проблеми със собствеността, както и такива, които изискват търпеливи посреднически усилия с многобройни органи и лица, предоставящи обществени услуги.

Броят на разгледаните жалби, по които омбудсманът се е произнесъл през 2008 г., се е увеличил в сравнение с 2007 г. с близо 30%. Постигането на този окуражаващ резултат, според нас, се дължи на натрупания опит, все по-успешното

прилагане на разнообразни механизми за решаване на случаите, добрата комуникация с държавната и общинска администрация и с лицата, предоставящи обществени услуги, както и с неправителствения сектор и гражданите.

ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ ПО КАТЕГОРИИ НА НАРУШЕНИЯТА

(ФИГ. 10 ОТ ПРИЛОЖЕНИЕ 1 КЪМ ТОЗИ ДОКЛАД)

В своите жалби и сигнали през 2008 г. гражданите най-често поставят проблемите, свързани с устройство на територията и проблеми на собствеността. Техният относителен дял от общия брой постъпили жалби е 23%. Макар и по-малко, дялът на оплакванията по въпроси в сферата на обществените услуги, остава висок и за отчетната година те са 19%. Социалните дейности като предмет на оплакванията на хората запазват трайно третото място с 11%.

Жалбите и оплакванията, получени през 2008 г., според визираните в тях нарушения, се свеждат до:

Устройство на територията и проблеми на собствеността (23%), в т. ч. по устройство на територията (178 случая) и възстановяването на земеделските земи и на горите и земите от горския фонд (138 случая) - фиг. 11 от Приложение 1 към този доклад

Кратка характеристика на нарушенията:

- Незаконно строителство: Гражданите се оплакват най-често от контролните органи по строителство, включително и общинските, че не извършват своевременно проверки по жалби и сигнали срещу незаконни строежи, или ако са извършени проверки, то те са бавни, формални и не се предприемат адекватни мерки. Жалбите са и срещу отказ на контролните органи да предприемат мерки при констатирано незаконно строителство, което се отнася най-вече до регионалните органи на Дирекцията за национален строителен контрол. Има и оплаквания, че издадени заповеди за премахване на незаконно строителство и саморутващи се сгради не се изпълняват принудително.
- Общи устройствени планове (ОУП) и проекти за тяхното изменение: Оплакванията най-често са срещу предвижданията на проекти за изменение на ОУП, които касаят имотите на гражданите, с унищожаване на зелени площи или пък срещу отпреждане на реституирани имоти за зелени площи, както и за липса на широко обществено обсъждане на предвижданията на плановете.
- Подробни устройствени планове (ПУП) и измененията им: Гражданите се оплакват, че възраженията и предложенията им при първото

обявяване на плановете се гледат формално от общинските органи, а отказите не се мотивират.

- Проблеми, свързани с отчуждителните производства за държавни и общински нужди: Оплакванията основно са за неизплатени дължими обезщетения за отчуждени недвижими имоти за държавни и общински нужди;
- Възстановяване на собствеността върху земеделски земи и земи и гори от горския фонд: Оплакванията са свързани със земеделски земи, включени в урбанизираната територия на населените места, за които общинските служби по земеделие не са се произнесли с решения за възстановено право на собственост или с решения за обезщетяване, поради проведени мероприятия.

Има жалби от граждани, чиито имоти попадат в територии, в които е било предоставено право на ползване по силата на нормативни актове /територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ/. Собствениците възразяват както срещу размера на възстановения им имот, така и срещу паричния размер на дължимите обезщетения от ползвателите, които са символични в сравнение с пазарната стойност на имотите, голяма част от които са станали селищни образувания (вилни зони).

Постъпват и жалби от ползватели, изгубили правото си за придобиване на собственост, тъй като не са заплатили стойността на земята чрез община-

та в дадените от ЗСПЗЗ срокове или им е предоставено право на собственост върху земеделски земи, които представляват трайни насаждения и са на разстояние по-малко от 30 км от градовете с население над 300 хил. жители или са на по-малко от 10 км от морската ивица.

Има оплаквания от собственици във връзка със значително забавяне на процеса на обезщетяване на собствениците на земеделски земи, върху които земи са били проведени мероприятия, особено в големите градове.

До омбудсмана постъпват много на брой жалби на граждани, за които имоти не са изпълнени съдебните решения или са с решения за признато право на собственост в съществуващи стари реални граници, но невъзстановено право. В по-голямата си част земите на тези собственици са тъй наречените земи по чл. 19 /остатъчен поземлен фонд/ и са в планинските и полупланински райони, в труднодостъпни землища, където възстановяването на собствеността е изцяло в съществуващи стари реални граници.

- Други проблеми, свързани със собствеността на гражданите: Гражданско-правни спорове за собственост; взаимоотношения между собственици на имоти в сгради-етажна собственост; проблемите на гражданите с многогодишни жилищно-спестовни влогове.

В много случаи гражданите искат съдей-

ствие за замяна на земи и гори, въпреки че искането на замяната не обвързва министъра на земеделието и храните и председателя на Държавната агенция по горите за извършването ѝ.

Гражданите се обръщат и за съдействие за решаване на отношения между собственици и арендатори; между ползватели (арендатори), ползвачи земите им без договорни отношения, опазване на земеделската земя.

Предоставяне на обществени услуги (19%), в т. ч. топлоснабдяване (238 случая), електроснабдяване (80 случая), ВиК (58 случая), телефонни услуги (33 случая), сметосъбиране и сметоизвозване (12 случая) – фиг. 12 от Приложение 1 към този доклад

Кратка характеристика на нарушенията:

■ **Топлоснабдяване:** Проблемите, свързани с топлофикационните услуги, продължават да са сред най-често поставяните от гражданите пред омбудсмана. Въпреки извършени проверки от топлофикационните дружества по жалби на гражданите и резултати, които показват, че не са допуснати грешки при изчисленията на консумираната топлинна енергия, много граждани се обръщат към омбудсмана, защото чувството им за доверие е силно накърнено.

Най-голям е дялът на жалбите срещу числената топлинна енергия и сумите за сградна инсталация и щранг-лирите.

Недоволството на гражданите е свързано с отказ на топлофикационните дружества и фирмите да им предоставят информация за начина на определяне отдаденото количество топлинна енергия от сградната инсталация и щранг-лирите съгласно разпоредбата на нормативната уредба.

Гражданите изразяват своето недоволство във връзка с:

- изравнителните сметки за отоплителен сезон 2007/2008 г.;
- високи сметки и лошо качество на услугата;
- неразбиране на начина, по който се разпределя топлинната енергия в сградата;
- неправилно определен прогнозен дял на топлинната енергия за отопление и топла вода;
- недоволство от задължението да избират друга фирма за дялово разпределение, след като е отпаднала регистрацията на обслужващата ги до момента;
- заплащане на услуги, от които гражданите са се отказали;
- спиране на топлата вода в сградите, в които има потребители, които редовно са заплащали сметките си и неспазване на законовия 15-дневен срок на предупреждение;
- срещу приложена екстраполация по максимален специфичен разход на сградата;

- за начислената максимална топлинна енергия на пломбирани радиатори;
- потребителите не са получили втора коригирана обща изравнителна сметка;
- неправилно прилагане на методиката за дялово разпределение на енергията между потребителите в сградата;
- некоректни действия от страна на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение;
- жалби срещу съдебни решения и изпълнителни листове;
- непознаване на общите условия на договорите от страна на гражданите и липсата на възможности да се запознаят с тях;
- изоставяща рехабилитация на абонатните станции в София;
- срещу повишението на цената за услугата „дялово разпределение“ и включването на водомера за гореща вода като уред за дялово разпределение.

В голяма част от жалбите се поставят въпроси, свързани с методиката за разпределяне на топлинната енергия, с щранг-лирите, просрочени суми за плащане, което красноречиво говори за липсата на комуникация между потребителите и доставчиците.

**Социални дейности (11%),
Включително трудови права и заетост (105 случая), социално осигуряване и обезщетения (76**

случая), социално подпомагане (40 случая), права на децата и младежите (22 случая,) права на хора с увреждания (22 случая) - фиг. 13 от Приложение 1 към този доклад

Кратка характеристика на нарушенията:

- **Трудови права и заетост:** Проблемите, които гражданите поставят пред омбудсмана в тази сфера, са свързани предимно с:
 - неизплатени възнаграждения и обезщетения, произтичащи от трудово правоотношение;
 - неоформени трудови книжки;
 - неиздаване на производствена характеристика;
 - сключване на граждански договори при наличие на елементите на трудово правоотношение;
 - липса на работодател, който да изпълни влязло в сила съдебно решение след продължителен съдебен процес;
 - проведени конкурси за заемане на определени длъжности;
 - неизплащане на командировъчни пари;
 - спорове във връзка с прекратено трудово или служебно правоотношение;
 - неправомерно разпореждане на работодател за ползване на неплатен отпуск от работниците по производствени причини, и др.

С тревога се констатира, че в някои региони работодатели, предимно чуждестранни, поради натрупани задължения

към държавата или към различни финансови и кредитни институции, напускат територията на Република България и оставят работниците и служителите от предприятието с неизплатени трудови възнаграждения, неоформени документи за трудов и/или осигурителен стаж, както и с неприключени трудови отношения.

Установяват се все още случаи на ползване на труд в сивия сектор, а именно без сключен писмен трудов договор, за което нарушение и двете страни по трудовото правоотношение имат отговорност - както работника или служителя, така и работодателя.

Гражданите поставят и не малко въпроси, свързани с:

- изискванията и стандартите на Европейския съюз в областта на условията на труд;
- информирането и консултирането на работниците;
- свободното придвижване;
- трудови права и възможности за защита им;
- начини за уреждане на трудови спорове в общността и др.

Много български граждани, които работят в чужбина в различни форми на заетост, се оплакват за неизплатени възнаграждения и командировъчни пари, както и неспазване на работното време, лоши условия на труд и бит, едностранно прекратяване на трудовите правоотношения.

■ **Социално осигуряване и обезщетения:** В тази сфера оплакванията на гражданите най-често са свързани с получаване на удостоверения за трудов и/или осигурителен стаж и доход; липса на автентични документи в предприятието правопреемник; откриване на местонахождението на архиви на ликвидирани предприятия или в случаи, при които работодателят е напуснал страната. Поставят се въпроси, възникнали при възстановяване, спиране или прекратяване на парични обезщетения за безработица; невнесени осигурителни вноски от работодател и др. В областта на пенсионното осигуряване оплакванията на гражданите най-често са свързани с изоставащите размери на старите пенсии в сравнение с новоотпуснатите; ниските размери на пенсиите; категоризирането на осигурителния стаж; преизчисляването на пенсиите; ограничението на получаваните пенсии до приетия максимален размер и др.

■ **Социални услуги:** оплаквания на граждани, които са получили отказ за включване в Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“. Има жалби и по повод ограничен достъп до социалната услуга – социален асистент. Причината за това е недостатъчен брой кандидати за тази дейност и липсата на желаещи да работят в селата.

В писмата си гражданите търсят ин-

формация за новите възможности за развитие на социални услуги, които се създават чрез Оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“, финансирана от Европейския съюз чрез Европейски социален фонд.

Оплакванията на гражданите са свързани и с липсата на места за настаняване на бездомни хора, където да получат адекватна помощ и социална подкрепа и недостатъчните места в домовете за възрастни хора.

Често гражданите сигнализират омбудсману за липса на социалните услуги, особено в малките населени места.

■ **Социално подпомагане:** Основно проблемите, с които се обръщат гражданите към омбудсману, са свързани с целевите помощи за отопление, които се предоставят по реда на Наредба № 5 на Министерството на труда и социалната политика, с откази за пропуснат срок за подаване на документи. Има оплаквания и срещу въведеното изискване да не се отпускат месечни социални помощи на лица, които са пътували зад граница на собствени разходи през последните 12 месеца, с изключение на случаите за лечение на заболяване или във връзка със смърт на член на семейството.

Жалби, които са свързани с отказ за отпускане или спиране на интеграционните добавки по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания.

Трайно се налагат проблемите със

спирането на интеграционните добавки до излизането на ново решение на ТЕЛК, което в доста от случаите лишава гражданите за дълго време (няколко години) от тези финансови средства.

Има възражения срещу откази за отпускане на еднократна социална помощ.

■ **Права на хората с увреждания:** Очертаващите се проблеми на хората с увреждания са свързани с правото им на подходящи помощни средства, като не се прилага индивидуален подход към техните случаи, а се прилагат формално принципите на социалната работа.

Често хората търсят подкрепа за осигуряване на финансови средства, с които да закупят акумулаторни батерии за инвалидни колички или недоволстват от предвидения в нормативната уредба експлоатационен срок на помощните средства.

Част от жалбите касаят намалените единни разходни стандарти за социалните услуги, които се предоставят в Дневните центрове за хора с увреждания.

В жалбите се поставят въпроси, свързани с данъчните преференции на хора с увреждания по Закона за местните данъци и такси.

■ **Ведомствени жилища:** Оплакванията на гражданите основно са свързани с:

- процедурата по изземване на ведомствени жилища;

- отказ за продажба на ведомствени жилища;
- Възражения срещу нормативната уредба за ведомствените жилища.

■ Права на децата

Увеличаване на жалбите, свързани с правото на децата да пътуват извън страната и издаването на паспорт на малолетни и непълнолетни, без изричното съгласие на единия от родителите, бележи своето развитие в сравнение с предходната година. Оплакванията са, че децата се лишават от правото си да пътуват, дори и когато се касае за краткосрочни излизания извън страната, с цел участие в конкурси, фестивали или спортни състезания. Трябва се отбележи и нарастването на жалбите от родители, които водят съдебни дела по Хазската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца. В по-голямата си част жалбите до омбудсмана са от самотни майки, които търсят помощ за настаняване в общински жилища, достъп до социално подпомагане или социални услуги.

Сред проблемите, които се очертават в жалбите, свързани с деца са още:

- Липса на бързи и навремени действия за закрила на дете в риск от социалните служби и отделите за закрила на детето;
- Некоординираност на действията, предприемани от различни институции, при прилагане на мерки за закрила;
- Недоволство от немотивирано забавяне на процедурите по международните осиновявания;
- Законодателни и финансови проблеми пред семействата, които отглеждат деца с увреждания;
- Липса на подходящи социални услуги за семейства и деца с увреждания;
- Недостатъчни усилията на държавните институции за интегриране на деца с увреждания в образователната система;
- Неефективна работа на ресурсните центрове за деца с увреждания, които не прилагат индивидуален подход към децата в зависимост от заболяванията им.
- Недостатъчен контрол от гранична полиция при извеждане на деца с двойно гражданство;
- Жалби, свързани с определения нисък размер на издръжките за деца;
- Недоволство от еднократната целева помощ за първокласници;
- Правата на децата, родени при условия на фактическо съжителство на родителите;
- Нарушено право на лични отношения на родители с деца след развод;
- Нарушено право за получаване на семейните помощи за деца;
- Жалби, свързани с деца, които са настанени в специализирана институция, след като техните родители са заминали в чужбина;
- Упражнено физическо насилие над деца;

- Недоволство от липсата на мерки за подкрепа на деца-близнаци;

Основни права и свободи (8%)

Кратка характеристика на нарушенията:

- Жалбите са свързани с откази за издаване на визи на чужди граждани от държави, които не са членове на Европейския съюз. Сред проблемите, по които се търси съдействието на омбудсмана, е и отменяне на принудителна административна мярка – отнемане правото за пребиваване на територията на Република България за чужденци.

Има жалби, свързани с процедурата за придобиване на българско гражданство, за бавно разглеждане на молбите, откази за ускорено разглеждане на преписките при наличие на важни причини за това.

Значителна част от жалбите, свързани с придобиването на българско гражданство, са тези, подадени от руски граждани, които живеят от дълги години в България. Често срещан проблем е и правото, което са имали семейства на български и руски граждани да избират гражданството на детето си по действащата до 1991 г. Конвенция между Народна Република България и СССР за предотвратяване на двойното гражданство.

Сигнали за ограничаване на правата на някои протестантски деноминации от страна на общински власти.

- Жалби и сигнали, свързани с пенитенциарната система: През 2008 г. нараства броят на жалбите, които се отнасят до битовите и хигиенни условия, липсата на трудова заетост, налагането на дисциплинарни наказания, предпоставките за предсрочно освобождаване, режимът за контакти с външния свят, медицинското обслужване и грижи в българските затвори. Увеличението се дължи преди всичко на извършените от омбудсмана проверки в шест затвора и пет затворнически общежития и организирани в тях приемни.

Все още част от жалбите и сигналите на лишението от свобода остават извън правомощията на институцията, тъй като са свързани с искания за преразглеждане или отмяна на влезли в сила присъди.

- Жалби и сигнали, свързани с административната на съдебната власт: Оплакванията в тази сфера продължават да са свързани основно с неправомерно прекратени или забавени съдебни дела и прокурорски преписки. Голяма част от тази група жалби и сигнали са за действия и/или бездействия на държавни и частни съдебни изпълнители и нотариуси.

Административно обслужване (8 %)

Най-често гражданите сигнализират за лошо административно обслужване, изразяващо се в непроизнасяне на решения в разумен срок от администрациите,

свързани с техни права. Има случаи, в които гражданите се оплакват от неразбираеми за тях решения.

Здравеопазване (5%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Най-много продължават да бъдат оплакванията, свързани с:

- работата на ТЕЛК;
- здравноосигурителния режим за граждани на страни извън ЕС;
- задължително здравно осигуряване на български граждани, пребивавали в страна, членка на ЕС;
- размера на потребителската такса;
- лечение на български граждани в чужбина;
- неправомерно събиране на такси за медицински услуги, на които лицата имат право като здравноосигурени лица;
- качеството на медицинската помощ, проявена небрежност от лекуващи лекари;
- включване на лекарствени продукти в Позитивния списък;
- режимът на отпускане на лекарства, заплащани от НЗОК;
- отменени решения на ЛКК и анулирани болнични листа;
- изискванията на НЗОК към изпълнителите на медицинска помощ;
- специализацията и квалификацията на специалистите по здравни грижи.

Обществен ред и сигурност (4 %)

Кратка характеристика на нарушенията:

Това са оплаквания, свързани с бездействие или недостатъчни действия от страна на органите на МВР по подадени от граждани сигнали, свързани с престъпления против собствеността, межличностни конфликти и други гражданскоправни отношения.

Гражданите сигнализират също и за нарушаване на обществения ред и сигурност от заведения за обществено хранене и др.

Образование (2%):

Кратка характеристика на нарушенията:

Преобладаваща част от жалбите в сферата на образованието през 2008 година са свързани с предприетите от общинските съвети и Министерство на образованието и науката действия за оптимизиране на училищната мрежа и диференцираното заплащане на учителския труд.

Има оплаквания във връзка с начина на организиране и провеждане на външното оценяване и преценката на риска от натоварване на учениците, таксите за обучение на чуждестранните студенти, координирането и контрола на програмата за сътрудничество във висшето образование – „Еразъм“, заверката на дипломите за висше образование на образователно – квалификационна степен „икономист с висше образование“

за завършилите Университета за национално и световно стопанство - София в периода 1997 – 2001 г. и др.

Остро се поставя въпросът за нуждата от индивидуален подход към децата със специални образователни потребности преди пристъпване към интегрирането им в масовите училища.

Неизпълнение на съдебни актове (1%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Най-често жалбите се отнасят до неизпълнени съдебни решения за възстановяване собствеността на земеделски земи, както и по трудовоправни спорове за възстановяване на работа и изплащане на обезщетения.

Опазване на околната среда (1%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Оплакванията на гражданите са свързани с вредните вещества във въздуха, замърсяване на водни обекти, потенциално отрицателното въздействие на гадени производства върху здравето на населението и спазване на разстоянията от конкретните източници на замърсявания до обектите, подлежащи на здравна защита. Изразяват се и опасения за неблагоприятно въздействие върху здравето на населението от излъчванията на базовите станции за комуникация, монтирани на покриви на жилищни сгради.

Отново се поставя въпросът за липсата на информираност на местното население във връзка с инвестиционни намерения за добив на полезни изкопаеми.

Дейности

В областта на културата

Кратка характеристика на нарушенията:

Най-често проблеми в тази сфера се поставят от народните читалища, като – липса на диалог с общинските ръководства; недоволство от начина и размера на субсидията за дейността на читалището; съдебни спорове; проблеми с договорите за отдаване под наем на общинска собственост за нуждите на читалищата; несъгласие с решения на общинските съвети, които касаят читалищата; проблеми от трудов характер.

Има също така и жалби, свързани с текстове от проекта на Закон за културното наследство, както и за неконструктивно взаимодействие с неправителствени организации и представители на културните среди.

ПОСТЪПИЛИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ДО 31.12.2008 Г., ПО КОИТО ПРОВЕРКИТЕ СА ПРИКЛЮЧИЛИ

По 7 691(87%) жалби и сигнали от постъпилите от м. април 2005 г. до 31.12.2008 г. проверката на омбудсмана е приключила.

Жалби и сигнали, по които проверката е

приключила, по категории на нарушенията (фиг. 14 от Приложение 1 към този доклад):

- Проблеми на собствеността – 2 037;
- Обществени услуги – 1 728;
- Социални дейности – 1 176;
- Основни права и свободи – 622;
- Административно обслужване – 458;
- Обществен ред и сигурност – 316;
- Здравеопазване – 284 ;
- Неизпълнение на съдебни актове – 166;
- Образование – 124;
- Опазване на околната среда – 107;
- Друг вид нарушение – 673.

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

Наблюдава се трайна тенденция на намаляване както на абсолютния, така и на относителния дял на оплакванията, които не подлежат на разглеждане поради липса на законово основание (фиг. 15 от Приложение 1 към този доклад).

Намаляването на случаите, по които омбудсманът няма законово основание за намеса, е резултат от повишаването на познаваемостта на институцията, постигната чрез присъствие на институцията в регионите, по-висока степен на информираност на гражданите, ефективната работа на информационното звено в приемната на омбудсмана.

Анализът показва, че поради липса на за-

коново основание до 31.12.2008 г. общо 1 445 жалби и сигнали от Всички, по които проверката е приключила, не са приети за разглеждане на основание чл. 25, ал. 3 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

През 2008 г. не са приети за разглеждане 419 от жалбите и сигналите, по които проверката е приключила (фиг. 16 от Приложение 1 към този доклад).

От тях:

- Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи – 42%;
- Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения – 14%;
- Гражданскоправни спорове – 13%;
- В компетентността на други институции – 13%;
- Произнасяне по проблеми, които са предмет на съдебен спор – 6%;
- Липса на конкретно искане – 4%;
- Жалби от юридически лица – 4%;
- Въпроси в компетенциите на Народно събрание – 1%;
- Друга причина – 3%;

Все още не е малък броят на тези жалби, които засягат работата на съдебната власт по същество, а отправените искания са за намеса във „вътрешното убеждение“ на магистрати от различни нива на съдебната система, дори и за отмяна на влезли в сила съдебни актове, което е абсолютно недопустимо. Има

случаи, в които се настоява омбудсманът да представлява и защитава гражданина в съдебен процес.

Трайно присъстват и жалбите, свързани с искане за намеса и решаване на частно-правни спорове. Това основно са случаите, когато се иска съдействие на институцията при спорове между наследници и собственици. Характерни са и сигналите, свързани с взаимоотношенията между собствениците в сгради- етажна собственост, които се регулират от Закона за собствеността (ЗС) и Правилника за управлението, реда и надзора в етажната собственост (ПУРНЕС).

Трябва да се отбележи, че омбудсманът не се ограничава само да информира хората, че жалбата им е извън неговите правомощия. Във всички случаи на гражданите се разясняват механизмите и възможните действия за решаване на техните проблеми, дават им се юридически съвети, информират се например за правомощията на Общото събрание на етажната собственост, за техните права и задължения като собственици на имоти в такива сгради.

Не е рядкост в хода на проверката да се установи, че поставеният в оплакването проблем е предмет на съдебен спор или пък има постановено съдебно решение. Има случаи, при които се констатира, че тази информация съзнателно е пропусната с надежда, че въпросът може да получи и друго решение.

И през 2008 г. институцията на ом-

будсмана следва трайно установената вече практика да приема за разглеждане оплаквания, когато те се отнасят до нарушение, извършено преди повече от две години (според Закона за омбудсмана не подлежат на разглеждане), както и такива, които не съдържат достатъчно информация за извършване на проверка или има друго формално основание за определянето им като недопустими.

СЛУЧАИ С КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ, ПРИ КОИТО АДМИНИСТРАЦИЯТА СЕ Е СЪОБРАЗИЛА С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА

Общата констатация от работата на националния омбудсман е, че държавните и общинските органи осъзнават същността на дейността на институцията като посредник при решаване на спорове и проблеми на гражданите, а също така и значението на гражданския контрол за преодоляване на лошите административни практики, подобряване на административните услуги и преодоляване на негативни явления в отношенията между хората и администрацията.

Като се отчита, че все още административните органи са в дълг към гражданите, може да се направи извод, че те като цяло се съобразяват с препоръките на омбудсмана, възприемат аргументите за възможни решения по поставени въпроси и полагат усилия за

намиране на позитивен изход от възникнали конфликти с граждани.

Необходимо е да се отбележи също, че в случаи, при които се установява, че органите са действали в съответствие с нормативната уредба, но е констатирано нарушение на права, се проявява разбиране за преодоляване на пречките и се достига до разрешаване на проблема.

Някои примери за ефикасно решаване на проблемите, които омбудсманът е поставил от името на гражданите:

Министерство на образованието и науката

Чрез посредничеството на институцията на омбудсмана се стигна до разбирането, че към проблемите на гражданите трябва да се подхожда не само законосъобразно, но и индивидуално. Трябва да се отбележи конструктивното и ангажирано участие на експерти в министерството в проверките на омбудсмана и при търсене на позитивни пътища за изпълнение на препоръките му.

Министерство на правосъдието

Ангажирано отношение по проверките на омбудсмана, свързани с процедурите за международно осиновяване и придобиване на българско гражданство. Коректност и отзивчивост на служителите, като например от Дирекция „Българско гражданство“.

Министерството на здравеопазването – Комисия за лечение в чужбина

Независимо от обективните затруднения, свързани с липсата на достатъчно финансови средства и с правилника за работа, който ги обвързва при вземане на решения с доста условия, на които трябва да отговарят кандидатстващите за лечение в чужбина българи, се отбелязва положителната промяна в отношението към гражданите. В много от случаите по подадени от омбудсмана сигнали се реагира навременно, като в процеса на подготовка на документите на гражданите за явяване пред комисията те се консултират и подпомагат от експерти.

Министерство на околната среда и водите

Наблюдава се желание за взаимодействие по поставените проблеми. Експерти от министерството активно участват в съвместни проверки с цел поемане на конкретни ангажменти от страна на контролния орган по опазване на околната среда. Предприета е активна информационната кампания, свързана с дейностите по опазване на околната среда.

Държавна агенция за закрила на детето

Отговорно отношение на агенцията към всички случаи с деца, които се поставят на вниманието им. Извършване на задълбочени проверки, в които се посочват и допуснатите нарушения от страна на социалните служби и се правят навременни препоръки.

Агенция за социално подпомагане и териториални структури, като Дирекция „Социално подпомагане“, Плевен.

В преобладаващата част от случаите, в които омбудсманът се обръща към Агенцията за социално подпомагане (АСП) се предприемат навременни действия и се изпълняват препоръките на омбудсмана. Въпреки огромната натовареност на социалните работници се извършват бързи проверки и се набелязват подходящи мерки.

Добре е да бъде отбелязано сътрудничеството, което се постигна с АСП по случай, в който бе изчерпана законовата процедура, но въпросът на гражданина не бе решен. С твърдото убеждение, че правата на хората са висша ценност, а администрацията е важна част от институционалния механизъм за защита им, с подхода си и препоръките, омбудсманът мотивира администрацията да потърси решение на проблема извън рамките на законовите текстове и им даде увереност във възможностите им. Постигнатите резултати показаха важността на отношението, което трябва да има администрацията към всеки отделен случай, което ражда и доверието на хората в институциите. Като положителен резултат трябва да се изведе не само подкрепата, която се осъществи за човека в труден за него момент, но и опитът и самочувствието на администрацията, че усилията им трябва да следват и духа на закона и

да се прилагат в ежедневната работа и основните му принципи.

Национален осигурителен институт и неговите регионални структури, например в гр. Русе, гр. Кърджали, с. Невестино, гр. Враца, гр. Плевен и др.

Със съдействието на експертите от тези регионални структури се откриваше най-добрия път за решаване на проблема на гражданина, свързан с неговите осигурителни права. Ползотворното сътрудничество с Дирекция „Архивно стопанство“ в НОИ и отделите в териториалните структури и през тази година постигна много успешни резултати, особено в случаите на възникнала необходимост от откриване на местонахождението на архиви на ликвидирани предприятия и изземването им от некоректни работодатели или длъжностни лица съхраняващи архивна документация.

Дирекция „Български документи за самоличност“ – Главна дирекция „Охранителна полиция“ към Министерството на вътрешните работи.

Взаимодействието между институцията на омбудсмана и Дирекция „Български документи за самоличност“ към МВР е с висока степен на оперативност при извършване на проверките по искане на омбудсмана и подчертана ангажираност за решаване на проблемите на гражданите.

По препоръка на омбудсмана много граждани бяха консултирани лично от служители на Дирекция „Български документи за самоличност“ и по този начин се спестиха неприятни последици за тях.

Препоръките на омбудсмана се приемат като част от усилията на дирекцията да бъде в услуга на гражданите и да преодолява затрудненията, с които хората се срещат при административното им обслужване.

За илюстрация може да се посочи следния пример: По повод констатираните проблеми при издаване и получаване на паспорт на дете, се препоръча на Дирекция „Български документи за самоличност“ да бъде създадена възможност образец на изричното пълномощно от единия родител за издаване на паспорт и декларация за съгласие за пътуване на дете извън страната да могат да се ползват от страницата на МВР. Препоръката бе взета предвид и образците на тези документи вече са на електронната страница на МВР.

Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица

През 2008 г. чрез коректното и професионалното сътрудничество с Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица и експертния състав, свързан с нея, се решиха в кратки срокове редица случаи, свързани с права на граждани по Закона за политическа и гражданска реабилитация

на репресирани лица (ЗПГРРА).

Въпреки усилията, които полага за решаване на поставените от гражданите и администрациите въпроси, все още се допуска непроизнасяне на решения в разумен срок както по подадени заявления от граждани, така и по изпратени по компетентност преписки от областни управители или териториални подразделения на НОИ. Би било добре да се потърсят възможности за повишаване на административния капацитет в тази област на административната дейност на Министерство на правосъдието с цел оптимизиране работата на комисията. Това ще допринесе и за по-доброто административно обслужване на гражданите от страна на областните управители и органите на Националния осигурителен институт, ангажирани с произнасяне на решения за права на репресирани лица на еднократни обезщетения и добавки към пенсията по ЗПГРРА.

Териториални дирекции на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, например в областите Ловеч, Пазарджик, Монтана

Подделенията на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ се ангажират с изясняване на поставени до омбудсмана въпроси по трудови права, като предприемат действия за отстраняване на нарушения. В немалко случаи се възстановяват правата на

гражданите, без да е необходимо да се търси решение на спора по съдебен ред, което от една страна спестява усилия и време на хората, а от друга – връща доверието им в институциите.

Редица областни дирекции „Земеделие“ – Кюстендил, Софийска област, София-град, Добрич, Стара Загора и общински служби по земеделие – Аксаково, Генерал Тошево, Перник, Нови Искър -Столична община, Стара Загора, Тунджа-Ямбол и др.

С отзивчивостта на областни дирекции „Земеделие“ и общински служби по земеделие да съдействат за всестранно изясняване на повдигнатите от гражданите въпроси се постига обективност на резултатите от проверките по жалби, свързани с възстановяването на земеделските земи и гори от горския фонд. Конкретни проблеми намират решение, хората получават изчерпателна информация и съвети какви са възможните пътища за решаване на техните дългогодишни и още по-често сложни юридически въпроси.

Като пример заслужава да бъде отбелязано, че Общинската служба по земеделие Аксаково по препоръка на омбудсмана отстрани допусната явна фактическа грешка по начин на възстановяване на земеделски земи в с. Кичево, местност „Даймалар“, като обяви решенията за нищожни и постанови нови решения за признато право на собственост. Нещо

повече ОСЗ Аксаково по своя инициатива организира кампания и уведоми с писма 26 собственика, като по този начин гарантира правата на всички засегнати.

НЯКОИ КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ЗА СЛУЧАИ, ПРИ КОИТО ОРГАНИТЕ И ЛИЦАТА, ПРЕДОСТАВЯЩИ ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ, СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА ПО КАТЕГОРИИ НА НАРУШЕНИЯТА

Устройство на територията и проблеми на собствеността

■ Незаконно строителство

- Оплакване срещу строеж на ул. „Зеленка“ № 24, гр. Велико Търново, застрашаващ съседни сгради.

По повод на сигнала на граждани за извършващ се строеж на ул. „Зеленка“ № 24, който застрашава съседни сгради, се извърши проверка в община Велико Търново и РДНСК Велико Търново. Омбудсманът препоръча на кмета на община Велико Търново да бъде обследван строежа за законността му, като бъдат предписани и предприети незабавно мерки съгласно ЗУТ с оглед предотвратяване на вреди, включително и такива застрашаващи живота и здравето на живущите в съседство.

В резултат от проверката е наредено спиране на всички строителномонтажни работи до издаване на съответна заповед на РДНСК за разрешаване на из-

пълнението на II етап от строежа.

- Оплакване срещу бездействие на РДНСК - Велико Търново относно незаконно изградена базова станция до имота на жалбоподателите.

В хода на проверката се установи, че жалбоподателката е обжалвала издадените актове по законоустановения ред и с влязло в сила съдебно решение, строежът е обявен за незаконен. Гражданиите са депозирали молба пред компетентния орган РДНСК - Велико Търново за започване на процедура по премахване на незаконен строеж, но административният орган забавя процедурата.

По препоръка на омбудсмана преписката е изпратена на ДНСК за издаване на Заповед за премахване на незаконен строеж.

Заповедта за премахване на незаконен строеж е издадена, съобщена е на заинтересованите лица.

■ Възстановяване на земеделските земи и горите и земите от горския фонд

- Оплакване срещу Общинска служба по земеделие от инициативен комитет на бивши собственици на земеделски земи от с. Кичево, местност „Даймалар“, община Аксаково, област Варна относно възстановяване на собствеността по реда и условията на ЗСПЗЗ.

Препоръча се на общинската администрация да предостави материалите от анкетата за § 4 на ОСЗ Аксаково, от която е видно кои собственици са извън

тази територия, за да бъдат преразгледани решенията и постановени нови за възстановяване с план за земеразделяне, а на ОД"З" Варна в предоставените ѝ правомощия с нормативната уредба, да упражни контрол.

При проверката извършена от омбудсмана бе установено, че ОСЗ Аксаково е постановила нови решения. Собствениците са настанени с план за земеразделяне.

■ Проблеми на собствеността – груги:

- Оплакване срещу Държавната агенция по горите във връзка с учредяване на право на ползване върху 340 кв. м от държавния горски фонд по реда и условията на Закона за горите в землището на гр. Добринище, община Банско по заявление от 2004 г.

След намесата на омбудсмана, председателят на Държавната агенция по горите издаде разрешение за ползване на нормативно определената площ и изпрати преписката за съгласуване в Министерство на околната среда и водите.

- Оплакване срещу Областния управител на Област София-град за неполучен отговор по заявления от 1999 г. за обезщетение по реституционните закони през 1999 г.

След извършената проверка се установи, че със заявление от 1999 г. на основание Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти жалбоподателката заедно с други

наследници е поискала обезщетение с компенсаторни записи за одържавен на наследодателя недвижим имот. Установи се още, че преписката е окомплектована с всички необходими документи и наследниците следва да бъдат обезщетени.

След намесата на Омбудсмана, Областният управител на Област София - град издаде заповед № 21-010/15.04.2008 г., с която обезщети заявителите с компенсаторни записи.

Социални дейности

■ Трудови права и заетост

- Оплакване срещу отказ на Селскостопанската гимназия в гр. Садово, област Пловдив да изплати на бивша служителка суми, които Гимназията е осъдена да заплати, произтичащи от прекратено трудово правоотношение и издаден изпълнителен лист, въз основа на влязло в сила съдебно решение.

При проверката се потвърди, че Селскостопанската гимназия е осъдена да заплати на жалбоподателката суми представляващи обезщетение по чл.220, ал.1 от Кодекса на труда и разностите по делото в трите съдебни инстанции ведно със законната лихва до окончателното им изплащане. Издадени са изпълнителни листове. Жалбоподателката многократно се е обръщала към директора на гимназията във връзка с привеждането в изпълнение на издадените изпълнителни листове. Из-

платена е била само сумата, представляваща обезщетение по КТ, поради липса на средства.

По препоръка на омбудсмана до Министерство на земеделието и храните, като първостепенен разпоредител, да предприемете необходимите действия за решаване на проблема на г-жа Кирова, за да се гарантират и нейните трудови права, всички дължими суми на жалбоподателката са изплатени.

- Оплакване срещу „СОФИНВЕСТ“ ЕООД, собственост на Столична община, за отказ в продължение на шест месеца да се издаде производствена характеристика за определяне на категорията на полагания от гражданина труд.

По препоръка на омбудсмана производствената характеристика бе издадена въз основа на данните от архива на ГДИС и ОФ „СОФИНВЕСТ“, чийто правопреемник е „СОФИНВЕСТ“ ЕООД, като към нея са приложени и други документи свързани с преценката за категорията труд, полаган от гражданина.

■ Социално осигуряване и обезщетения

- Оплакване на гражданин от гр. Етрополе за невъзможност да открие архив на ликвидирано предприятие - Месокомбинат „Родопи“ и издаване на удостоверение за осигурителен стаж и доход.

По препоръка на омбудсмана по повод постъпили множество жалби и сигнали от граждани Националният осигурителен институт (НОИ) предприе процедура

по изземване на разплащателната документация на Месокомбинат „Родопи“. В края на м. декември 2008 г. след приключване на процедурата и обработката на данните НОИ започна и издаването на удостоверения за осигурителен стаж и доход на гражданите, работили в ликвидираното предприятие.

Осигури се възможност гражданите да подават заявленията в удобно за тях териториално поделение на НОИ, а не само в това, в което се съхранява архивната документация.

- Оплакване за неправилно определен размер на добавката от пенсията на починал съпруг по чл. 84 от Кодекса за социално осигуряване.

На 23.09.2004 г. лицето е поискало смяна на вида на добавката, освен това е представило и документ с осигурителен доход за нов тригодишен период. Преценка, относно вида на добавката е направена от длъжностното лице по пенсионното осигуряване в Столичното управление „Социално осигуряване“.

При проверката на пенсионното досие се констатира, че при определяне на размера на добавката не са взети предвид новите данни за осигурителен доход, поради което пенсионерът е оцетен и размерът на добавката е неправилно определен.

По препоръка на омбудсмана на пенсионерката е определен нов размер на добавката по чл. 84 от Кодекса за социално осигуряване, считано от 23.09.2004 г.

- Оплакване срещу отказ на Районно управление „Социално осигуряване“ гр. Русе да издаде на гражданин ново удостоверение за трудов и осигурителен стаж, предвид допуснати в него технически грешки и липса на всички данни от разплащателната документация на ликвидираното АПК - гр. Две Могили, в което той е работил.

По препоръка на омбудсмана, е издадено исканото удостоверение от гражданина, изготвено съобразно нормативните изисквания. Във връзка с констатираните пропуски се подчерта, че е проява на лоша администрация допускането на подобни грешки.

По настояване на омбудсмана са поднесени извинения на гражданина за създадените му проблеми. Получи се уверение от директора на РУ „СО“ гр. Русе, че ще проведе среща с гражданина за да се проучат подробно всички други възможности за отчитане на друг период, благоприятен за него и необходим за преизчисление на личната му пенсия.

- Оплакване от лишен от свобода за нарушено право да получи пенсия за инвалидност. Има експертно решение на ТЕЛК, но поради липса на лична карта не може да получи пенсията.

При проверката се установи, че жалбоподателят е придобил право на пенсия за инвалидност по реда на Кодекса за социално осигуряване. За да бъде отпусната пенсията, към заявлението трябва да се приложат документи за самоличност, с които лишеният от свобода не разполага.

Констатира се още, че жалбоподателят няма никакви документи за самоличност, старите му документи са изгорели преди задържането му, а нови ще може да си набави сам едва когато излезе на свобода.

По препоръка на омбудсмана началникът на затвора Плевен предприе действия, в резултат на които се изготви удостоверение за идентичност на имената, дубликат на акта за раждане и нова лична карта, след което лишеният от свобода получи пенсията си за инвалидност.

■ **Права по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица**

- Олакване срещу Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието относно непознаване на решение в разумен срок за наличие на репресия.

При проверката се установи, че по подаденото през м. февруари 2006 г. искане за произнасяне за наличието на претърпяна репресия от жалбоподателя и семейството ѝ Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието не се е произнесла.

След препоръка на омбудсмана Комисията се произнесе с решение, за което информира писмено гражданката. Предвид решението ѝ Районно управление „Социално осигуряване“ гр. Търгови-

ще отпусна и добавка по чл. 9 от ЗПГРРА към получаваната от гражданката лична пенсия, считано от 01.10.2005 г.

■ **Социални услуги**

- Възражение срещу Министерството на труда и социалната политика и Министерството на финансите от председателя на сдружение „Регионално дружество за подкрепа на лица с умствени заболявания“ гр. Видин за ниските единни разходни стандарти за социална услуга, която се предоставя в Дневен център за възрастни с увреждания.

При проверката се установи, че действително рязко са намалени средствата за издръжка на тази социална услуга, с което се нарушават правата на хората. Тези констатации се посочиха в писмо на омбудсмана до министъра на труда и социалната политика и се поиска да се предприемат навременни действия за коригирането на средствата.

Със заповед на министъра формира работна група със задача да направи задълбочен анализ и оценка на резултатите от приложението на действащите към момента единни стандарти за финансиране, чрез общинските бюджети, социални дейности, които са делегирана държавна дейност. Предложено е 50% увеличение на единните разходни стандарти. С това увеличение ще бъдат заложи разходните средства за тази социална услуга.

- Искане от гражданин за съдействие пред Дирекция „Социално подпомага-

не” гр. Велико Търново за настаняване в Дом за възрастни с деменция на възрастен и болен мъж, който е изолиран от близките си. С напредване на заболяването му гражданинът не може да полага повече грижи за него.

Гражданинът, който доброволно е полагал грижи за болния човек, многократно се е обръщал към социалните служби, но отказът е направен с мотив, че на територията на община Велико Търново няма подходяща институция.

По препоръка на омбудсмана се предприеха действия, с които да се реши проблемът. Потърсиха се възможности в други общини и болният мъж бе настанен в Дом за възрастни хора с деменция в община Разград.

■ Социално подпомагане

- Оплакване срещу отдел „Социална закрила” гр. Лъки за непредоставено социално подпомагане на 103 годишна жена, която живее в нищета.

При проверката се констатира, че за възрастната жена не се полагат подходящи грижи от близките ѝ хора. След като е завещала къщата на едната от дъщерите си, тя е била изгонена от нея, след което е била буквално захвърлена при другата си дъщеря, която също е в лошо здравословно състояние.

Отправи се препоръка към социалната служба да изготви нов социален доклад и да предприеме действия за подкрепа, в това число се препоръча проучване на възможността за настаняване на 103

годишната жена в дом за възрастни хора. Отпуснати се месечни интеграционни добавки и целева помощ за отопление.

Ангажира се Вниманието и на кмета на гр. Лъки, който внесе предложение в Общинския съвет за отпускане на материална помощ.

Права на децата

- Оплакване срещу гранична полиция на ГКПП - Кулата и МВР за нарушени права на непълнолетни деца и тяхната майка. Децата са били изведени от страната от техния баща като чужди граждани, но без да е поискана декларация за съгласие от отсъстващия родител.

При проверката се установи, че децата са изведени от страната без да е спазен предвидения нормативен ред. Дежурният граничен полицай е нарушил разпоредбата на чл.76 от Закона за българските документи за самоличност и чл.43, ал.3 от Закона за чужденците като не е изискал декларация за пътуване на децата. Установи се, че при вътрешната проверка от МВР на граничния полицай е наложено дисциплинарно наказание.

Във връзка с този случай омбудсманът препоръча на МВР да предприемат допълнителни административни мерки. В изпълнение на препоръката се проведоха разговори с жалбоподателката за съгласуване на действията при евентуално влизане в страната на децата и

се уведомиха всички ГКПП за несъгласието на майката, децата да напускат страната. Част от препоръките на омбудсмана са залегнали в подготвените промени в Закона за българските документи за самоличност.

- Оплакване срещу Дирекция „Социално подпомагане“ гр. Стара Загора и Отдел „Закрила на детето“ за липса на действия за помощ и във връзка с дете в риск.

Установи се, че се касае за малолетно дете, чиято майка е алкохолно зависима. Доста често майката отвежда детето в неизвестна посока и никога няма информация за него. За детето не се полагат подходящи грижи и с това се застрашава неговото физическо и психическо състояние. По необясними причини от социалната служба не са предприели никакви действия за закрита на детето, въпреки честите сигнали от бабата на детето.

По искане на омбудсмана се извърши проверка в Стара Загора от експерти на Агенцията за социално подпомагане и се констатираха нарушения от социалните работници. Изготви се социален доклад, въз основа на който се издаде административна заповед за настаняване на детето при роднини и близки по реда на Закона за закрита на детето. Наложиха се и административни наказания на служителите, които са допуснали забавянето.

Отново трябва да се подчертае, че при много от случаите, свързани с ро-

дителска отговорност и правото на лични отношения с децата, се констатира, че най-често потърпевшата страна са децата, които страдат от влошените лични отношения между родителите си. Не рядко се констатира, че децата се използват от родителите, за да воюват един с друг.

Обществени услуги

■ Топлоснабдяване

- Възражение срещу ФДР „ТА-ЕС-Нелбо инженеринг“ за определената топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация, в изравнителната сметка за 2007/2008 г. В жалбата се твърди, че в първата изравнителна сметка е посочена сума за връщане 39.13 лв., а по втората коригирана сметка трябва да доплати – 57 лв.

При проверката се установи, че е допуснато нарушение при изчисляване на отдадената топлинна енергия от сградната инсталация. Не е изчислена абсолютната стойност на енергията по т.4.6.7 от методиката, надвишаваща максималната енергия на отоплителните тела в имотите, която трябва да се прибави към изчислената енергия за сградна инсталация. Причината за разликата в двете суми е поради грешката, която е допусната при първото изчисление.

Омбудсманът препоръча на „Топлофикация-София“ ЕАД и ФДР да изготвят втора коригирана обща и индивидуални изравнителни сметки. Извърши се

и обследване на сградата, при което се установи, че топлинният товар на отоплителните тела в сградата е паднал под 50%.

- Оплакване срещу „Техем-Сървисис“ ЕООД за разпределената топлинна енергия, отгадена от сградната инсталация.

При проверката се констатира, че не е отчетена топлинната енергия, отгадена от щранг-лирата в банята, която е изолирана.

Фирмата за дялово разпределение отчете грешката си и се съобрази с методическите указания на Министерството на икономиката и енергетиката, че енергията от изолираните щранг-лири също се отчита.

- Оплакване срещу „Бруната България“ ООД за начислено прогнозно количество на топлинната енергия за топла вода и отопление в месечните фактури за м. юни, юли и ноември 2008 г., въпреки че в имота се извършват ремонтни дейности, няма отопление и не се ползва топла вода.

При проверката се констатира, че има съставен и подписан протокол от фирмата, че в жилището не се ползва топла вода и отопление поради ремонт. Въпреки това са начислени прогнозни дялове. Фирмата твърди, че това е техническа грешка, но омбудсманът не я приема като такава, а я оценява като лошо обслужване.

По препоръка на омбудсмана се извърши

корекция и сумата ще бъде възстановена на потребителя.

- Множество възражения срещу «Топлофикация София» ЕАД за отказ топлофикационното дружество да извършва дяловото разпределение в сградите им, след като фирмата, която ги е обслужвала е отпаднала от регистрация за извършване на такава дейност. С това е нарушено предоставеното право по реда на чл.61, ал.3 от Наредба №16-334 за топлоснабдяването.

Сто двадесет и пет сгради-етажна собственост в София се изправиха пред необходимостта да закупят нови уреди за дялово разпределение след като отпадна регистрацията на „Електрон – Комерс“ ООД. Някои от тези сгради по препоръка на омбудсманската институция избраха топлофикационното дружество за отчитане на енергията по коригиран отопляем обем.

В изпълнение на препоръката на омбудсмана „Топлофикация-София“ ЕАД изпрати до всички живущи в тези сгради уведомителни писма за начините на отчитане на топлинната енергия, които могат да изберат.

- Оплаквания от много потребители от София във връзка със спирането на топлата вода в сградите им. Гражданите са изрядни платци и въпреки това са останали без топла вода, което им причинява сериозни затруднения, особено в семейства с малки деца или болни членове.

При проверките се констатира, че при

акцията на „Топлофикация-София“ ЕАД, свързана със събиране на задължения на граждани, не е спазен посоченият в чл.47, ал.2 от общите условия на договорите законоустановен 15-дневен срок на предупреждението за спиране на водата. Топлофикационното дружество няма право да спира водата на хора, които са платили сметките си.

На нарочна пресконференция омбудсманът обяви допуснатите нарушения и препоръча да се предприемат действия в защита правата на потребителите, в резултат на което водата беше отново пусната.

■ Електроснабдяване

- Оплакване срещу „ЕВН България Електроснабдяване“ АД относно преустановяване на електрозахранването в имот през м. април 2008г. за неизплатена дължима сума за използвана електрическа енергия в размер на 2,43лв. за периода 15.04.2006г. - 15.05.2006г. и претендирано обезщетение в размер на 490 лева за нанесени вреди вследствие на неправомерното спиране на електрозахранването.

В резултат на извършената проверка, дружеството удовлетвори искането за обезщетение в размер на 430лв.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Електро България“ АД за завишени равни месечни вноски.

При проверката се установи, че жалбата е основателна.

Дружеството обработи в кратък срок

заявлението на жалбоподателя за прогнозни дялове.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Електро България“ АД за неправилно начислена сума по изравнителна фактура за консумирана електроенергия, вследствие на неточно отчетени показания на електромер.

След извършената проверка изравнителната фактура с начислена сума за плащане в размер на 121,54 лв. е коригирана с кредитно известие и е изчислена сума за връщане в размер на 13.68 лв.

Корекцията е вследствие от показанието на електромера за дневна тарифа, предмет на възражението /от 10075 квтч. на 10750 квтч./.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Разпределение България“ АД за неспазен срок по договор за присъединяване на обект към електроразпределителната мрежа.

След извършената проверка се установи, че съоръженията за присъединяване на новата жилищна сграда са изградени след отстраняване на проблеми с регистрацията в Строителната камара на избрания от електроразпределителното дружество изпълнител.

- Оплакване срещу „Е.ОН България Мрежи“ АД за забавено изпълнение на договорни задължения по присъединяване на обект към електроразпределителната мрежа.

При проверката се установи, че срокът по присъединяване на обекта към електроразпределителната мрежа не е спазен.

В резултат на това и други постъпили искания за присъединяване към електро-разпределителната мрежа се е наложило изменение в техническите параметри на изгражданите съоръжения и промяна на инвестиционната програма на "Е.ОН България" ЕАД в района.

Дружеството се ангажира с нов срок.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Разпределение България“ АД относно завишени показания на електромер, отчетени в изравнителна фактура.

Установи се при проверката, че електромерът е надчетен при извършване на отчета. Извършена е корекция на сумите.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Разпределение България“ АД относно проблеми с електрозахранването.

При извършената проверка се установи, че дружеството е констатирало ниски стойности на напрежението. Извършени са технически мероприятия, довели до отстраняване на проблемите.

Дружеството увери омбудсмана, че за намаляване на товарите и гарантиране качеството на електрозахранването по програмата за основен ремонт през 2009г. ще се извърши цялостен ремонт на мрежа ниско напрежение с изнасяне на измервателните устройства на имотната граница.

■ BuK

- Оплакване от потребител от ж.к. „Гео Милев“, ул. „Хр. Чернопеев“, София

срещу „Софийска Вода“ АД за неполучен отговор на жалба.

По искане на омбудсмана се предоставиха всички документи, свързани със случая за проверка, а потребителят получи отговор на поставените въпроси.

- Оплакване на жителите на село Лозен срещу „Софийска Вода“ АД за ниско налягане на водата за питейни нужди, както и за липса на информация за мерките, които дружеството ще предприеме за разрешаване на въпроса.

По препоръка на омбудсмана „Софийска Вода“ АД информира потребителите от с. Лозен, че през 2009 година ще започне изграждането на нов водопровод в с. Лозен, за който столичната дирекция „Архитектура и благоустройство“ е дала положителен отговор на 17.11.2008 г. В момента процедурата е на етап изготвяне на работен проект. Завършителните дейности са планирани за 2010 година.

- Жалба на инициативен комитет от село Суходол, общ.Средец, област Бургас за липса на информация за начина, по който се формира цената на водата за тяхното селище.

Омбудсманът има и други подобни жалби. Нормативните актове дават възможност на кмета на дадено населено място и на представители на граждански комитети или неправителствени организации да участват при обсъждане на съответния бизнес-план на заседанията на Държавната комисия по енергийно и

Водно регулиране, възможност, която не се използва пълноценно.

По препоръка на омбудсмана ВиК-операторът в Бургас уведоми жалбоподателя от с. Суходол за предстоящата дата на обсъждането на следващия бизнес - план в ДКЕВР.

■ Интернет услуги

- Оплакване срещу „Българска телекомуникационна компания“ АД относно неправомерно начислени такси за услугата БТК ADSL без подписван договор. В резултат на натрупаните задължения телефонният пост е изключен.

След извършената проверка от дружеството е взето решение задълженията за услугата БТК ADSL да бъдат сторнирани и е дадена възможност на абоната да възстанови телефонния си пост.

Административно обслужване

- Оплакване срещу Държавна агенция по горите за забавено разглеждане на преписка за промяна на предназначението на горски имоти във връзка с изграждането на ВЕЦ.

Установи се, че непроизнасянето на Държавна агенция по горите по преписката на гражданина е поради липсващи документи, за което той не е информиран.

По повод жалбата и твърдяното бездействие на компетентните органи се препоръча да се предприемат действия за изпълнение на нормативните изис-

квания, свързани с правото на информация и произнасянето в срок по въпроса.

Едва след намесата на омбудсмана жалбоподателят бе информиран, че след като представи допълнителни документи, преписката ще бъде разгледана от постоянната комисия.

- Жалба срещу Шесто Районно полицейско управление на Столична дирекция "Полиция" за недопустимо забавяне на издаване на нови документи за самоличност.

При проверката се установи, че наистина е налице забавяне на издаване на нови документи за самоличност по вина на служители в администрацията на районното управление.

По препоръка на омбудсмана гражданинът получи нови документи за самоличност.

- Оплакване от Пето Районно полицейско управление на Столична дирекция "Полиция" относно невъзможност жалбоподателката да снесе от отчет две леки коли.

Установи се, че колите се водят на името на съпруга на жалбоподателката, който след осем годишна пълна парализа почива на 01.12.2007 г. През това време колите са разграбени и накрая отнесени от неизвестни лица за вторични суровини. Освен това не са запазени никакви документи за тях.

Омбудсманът се обърна към началника на Пето Районно управление на Столична дирекция „Полиция“ с препоръка да се окаже съдействие на възрастната и безпомощна гражданка.

Служители на Пето РПУ се срещнаха с жалбоподателката, обяснена ѝ е процедурата за снемане от отчет на автомобилите и е издадено удостоверение, което да послужи пред КАТ и район Пловдив.

- Недоволство от организацията на приемането на документи по програмата de minimis в Разплащателна агенция – Пловдив.

Установи се, че е допуснато документи да се приемат на една дата, а се завеждат на друга. В конкретния случай разминаването от един ден е от съществено значение за жалбоподателя поради преждевременното прекратяване на приемането на документи от страна на ДФ „Земеделие“. В резултат жалбоподателят е лишен от възможност за получаване на субсидия по схемата de minimis.

По препоръка на омбудсмана ръководителят на РА – Пловдив положи усилия за коригиране на грешката, като изпрати докладна до ДФ „Земеделие“ с искане за предоставяне на субсидия.

- Недоволство от допуснатата грешка от Областна дирекция „Земеделие“ – Плевен, в резултат на което жалбоподателката не е включена в списъка на земеделските производители, които имат право да им бъде възстановен акциз за горива по Закон за акцизите и данъчните складове.

Установи се, че списъкът, който МЗХ предоставя на Агенция „Митници“ е непълен, а жалбоподателката получава

отказ, с което ѝ е отнето нормативно регламентирано право.

По препоръка на омбудсмана ръководителят на Областна дирекция „Земеделие“ – Плевен изпрати докладна до МЗХ за корекция на допуснатата техническа грешка.

Неизпълнение на съдебни актове

- Жалба срещу Държавната комисия за енергийно и водно регулиране за неизпълнение на издадени през 2007 г. и 2008 г. два изпълнителни листа за присъдени суми.

След извършената проверка за изясняване на причините за неизплащане на присъдените суми по препоръка на омбудсмана сумите са изплатени, независимо, че гражданинът не е предприел действия за ангажиране на съдебен изпълнител.

- Оплакване срещу ВиК Кюстендил за неизплащане на присъдено парично обезщетение за смъртта на сина на жалбоподателката.

Омбудсманът се обърна към Управителя на ВиК ООД Кюстендил с настоятелно искане да изплати остатъка от присъденото парично обезщетение.

Въпреки големите финансови задължения на ВиК Кюстендил, Управителят се съобрази с искането на омбудсмана и в кратки срокове погаси остатъка от над 2 300 лева.

Основни права и свободи

- Искане от лишен от свобода на съдействие от омбудсмана за разрешаване на здравословен проблем.

В специфичните условия на затворническото обществено, този здравен проблем - тежко хъркане, дава сериозно отражение във взаимоотношенията му с останалите лишени от свобода.

Омбудсманът се обърна към началника на Централен софийски затвор с предложение за търсене на възможности този проблем да бъде разрешен.

Предприети са мерки, като лишеният от свобода е изпратен на лечение в болницата на затвора, преразпределен е в група на лишени от свобода със здравословни проблеми, настанен е в помещение за непушачи и т.н.

Към отговора на началника е приложена и собственоръчно написана от лишения от свобода благодарност до националния омбудсман за оказаната му помощ и съдействие.

Здравеопазване

- Оплакване срещу Министерството на здравеопазването (МЗ) от жител на гр. Несебър, свързано с правото на подходящо медицинско лечение за неговата майка.

По препоръка на омбудсмана МЗ извърши проверка и пое задължение да се закупи апарат за стимулация на дорзалните стълбци на гръбначния мозък. По-късно се установи, че Министерството на здравеопазването не е изпълнило ангажимент си и семейството не е информирано кога ще бъде осигурен апарата.

След категоричната позиция на омбудсмана, че липсата на комуникация между

звената на Министерството на здравеопазването не може да бъде причина за неизпълнение на поети ангажименти и е проява на лоша администрация, се предприеха действия и се осигуриха необходимите средства.

- Оплакване срещу Медико-диагностична лаборатория „Цибалаб“ ЕООД за принуждаване на пациентите да заплащат такси за лабораторни изследвания в нарушение на нормативната уредба

Съгласно действащите правила при извършване на лабораторни изследвания пациентът заплаща цена за вземане на биологичен материал, определена от изпълнителя, но не повече от 2.00 лева, независимо от броя на изследванията.

При проверката се потвърди, че се взема такса на пациентите в размер на 4.70 лева в нарушение на нормативната уредба. За констатираното нарушение е наложена предвидената в Националния рамков договор санкция.

- Оплакване срещу МЦ „Детско здраве“ ЕООД и МЦ „Св. Димитър“ ЕООД – София във връзка с проявена небрежност на лекуващия лекар, довела до раждане на мъртъв плод.

По препоръка на омбудсмана се извърши проверка на цялата налична документация, на всички длъжностни лица и лечебни заведения, свързани със случая, като включително са снети писмени показания.

За констатираните нарушения на Управителя на МЦ „Детско здраве“ ЕООД и на

Управителя на МЦ „Св. Димитър“ ЕООД са съставени актове за административно нарушение. С това, на практика, административният ред за търсене на отговорност е изчерпан.

- Оплакване от онкологично болна жена с диагноза *melanoma malignum* за принуждаването ѝ да заплаща за манипулации след операция, на които има право като здравноосигурено лице.

Установени са нарушения на чл. 26, т. 1, т. 2 и чл. 188 от Национален рамков договор, свързани с дехоспитализация и определяне на следболничен режим. Направени са задължителни предписания и препоръки за подобряване на дейността и е даден срок за отстраняване на констатираните нарушения, в ход е административна процедура по налагане на санкция на лечебното заведение.

Опазване на околната среда

- Оплакване от жителите на гр. Хасково по повод неизпълнение на поетите от държавните институции ангажменти за довършване на пречиствателната станция за питейна вода на язовир „Тракиец“.

След отправените от омбудсмана препоръки към министъра на регионалното развитие и благоустройство вече се работи в посока довършване на пречиствателната станция за питейна вода от язовира.

- Сигнал от Председателя на Българската минно-геоложка камара във връзка с нерегламентиран добив на скално

облицовъчни материали в Благоевградска област.

Проверката на място се извърши съвместно с представители на държавните институции, отговорни за опазване на околната среда и местната власт. След отправените препоръки и поетите ангажменти от контролните органи омбудсманът продължава да наблюдава действията на отговорните институции и отчита напредък по процедурите за отдаване на концесия в конкретни случаи. Като продължение на усилията за регламентиране на дейността по добив на подземни богатства се предвижда и нова среща за обсъждане на ситуацията, според контролните органи, специфичните особености на района и възможности за намиране на по – ефективни форми за включване на органите на местно самоуправление в процеса на търсене и проучване и предоставяне на концесии и опазване на околната среда, във връзка с постигане на устойчиво развитие на регионите и др.

- Сигнал във връзка с екологични проблеми на територията на Община Етрополе.

При проверката се установи, че е налице замърсяване на водите в района от дейността на фирмите „Елаците – мег“ АД, „Евроледър“ АД и др., отправени са препоръки към директорите на Регионална инспекция по опазване на околната среда и водите – София и Басейнова дирекция – Дунавски район и

кмета на община Етрополе. Предприемти са действия по проверка.

- Оплаквания, свързани с опасения за неблагоприятно въздействие върху здравето на гражданите от излъчванията на базовите станции за комуникация, както и незаконосъобразното им монтиране на покриви на жилищни сгради - бл.109, кв. „Западен парк“, София и на бул. „В. Априлов“ № 88, гр. Пловдив.

Установи се, че обектите не са въведени в експлоатация по надлежния ред и се предприеха действия от ДНСК за забрана ползването на строежите.

Становището на Националния център по опазване на общественото здраве е, че базовите станции не създават здравен риск за населението в района, както и за персонала, обслужващ базовата станция, при спазване на препоръките за работа в близост до секторните антени.

- Оплакване във връзка с шум, предизвикан от хладилен камион в село Красен, област Русе.

С посредничеството на омбудсмана на камиона за съхранение на мицел се определи нова подходяща площадка до завода за зъби.

- Възражение от Гражданската група „Град за отговорни хора“ във връзка с текстовете от Законопроекта за управление на етажната собственост, касаещи отглеждането на домашни любимци в сграда в режим на етажна собственост.

Омбудсманът подкрепи възражението на гражданското сдружение относно ограниченията предвидени в текстовете на закона и изрази своята позиция пред народните представители от Комисията по жалби и петиции на гражданите при обсъждането на внесената петиция.

Образование

- Оплакване във връзка с проведените изпити за външно оценяване на учениците от V клас в шест последователни дни.

От министъра на образованието и науката се получи уверение, че през тази учебна година ще бъде взета предвид препоръката на омбудсмана за преценяване на риска от претоварване на учениците и за оптимизиране на условията за провеждане на външното оценяване с учениците от IV, V и VI клас.

- Несъгласие с прекратяване на индивидуалната форма на обучение за дете със специални образователни потребности и интегрирането му в масово училище.

В случая става дума за дете със сериозни увреждания, което, според родителите, не е в състояние да посещава дневна форма на обучение. Омбудсманът подкрепя усилията на министерството във връзка с интеграцията на децата със специални образователни потребности, но също така е на мнение, че е нужен индивидуален подход към всяко дете, защото има не малко случаи

когато индивидуалната форма на обучение е най – подходяща или единствено възможната. Затова по препоръка на омбудсмана, след предоставяне на необходимите документи, екипът за комплексно педагогическо оценяване преразгледа случая.

- Оплакване за отказ да бъде легализиран диплом за висше образование.

Установи се, че проблемът касае дипломи за висше образование, издадени от Университета за национално и световно стопанство – гр. София в периода 1997 – 2001 г., със срок за обучение 4,5 години и е свързан с определената образователно – квалификационната степен „икономист с висше образование“.

От Министерство на образованието и науката и университета се предприеха действия по проблема и омбудсманът следи за окончателното му разрешаване.

Администрация на съдебната власт

- Оплакване срещу прекомерно забавяне на движението и спиране на производството по прокурорска преписка от Софийска градска прокуратура.

Омбудсманът на Република България се обърна към Главния прокурор с предложение за извършване на проверка по случая. Въз основа на изпратения до Главна прокуратура сигнал е издадено постановление от 19.06.2008 г. на Софийска градска прокуратура, с което производството по прокурорска преписка № 4809/01 г. е

възобновено.

- Оплакване срещу прекомерно забавяне на досъдебно производство свързано с ПТП от Окръжна прокуратура – гр. Враца.

По искане на омбудсмана Главна прокуратура инициира проверка по случая, която констатира, че Окръжна прокуратура – гр. Враца е разделила неправилно производство срещу двамата обвиняеми. Апелативна прокуратура е отменила постановлението за разделяне, като е приела, че не отговаря на посочените в чл. 216 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) основания. Издадено е ново постановление за възобновяване, в което са дадени конкретни указания за приключване на досъдебното производство.

СЛУЧАИ, ПРИ КОИТО НЕ СА КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

Някои конкретни примери по категории:

Проблеми на собствеността

■ Устройство на територията и незаконно строителство

- Възражения срещу застрояване в УПИ III-426, кв. 395, ж.к. "Възраждане-юг", гр. Русе.

От извършената от омбудсмана проверка по случая се установи, че по подадените многобройни жалби и повдигнатите в тях проблеми, сезираните

органи по компетентност са извършили многократни проверки, за които е налице уведомяване с писма изх. №№ РС-582-01904/ 21.03.2008 г., РС-582-02-796 / 18.04.2008 г., РС-582-03.302/13.05.2008 г. и РС-582-03-845 / 30.05.2008 г., издадени от ДНСК. Писма изх. №№ 0413 /23 /17.03.2008 г. и 912/ 118/ 13.05.2008 г., издадени от община Русе.

Отговорите са изчерпателни и аргументирани, съдържат необходимите разпореждания по компетентност, които са изпълнени, поради което не е налице основание за намеса на омбудсмана.

■ Възстановяване на земеделските земи и горите и земите от горския фонд

- Оплакване срещу действията на Общинската служба по земеделие гр. Костинброд. Твърди се, че ОСЗ ревизира границите на уреждания имот, собственост на жалбоподателката, който по нотариален акт е 732 кв. м.

При проверката в техническата служба на Община Костинброд се установи, че когато е закупен имотът през 1996 г., той е бил с неуредени сметки за отчуждените за улица 112 кв. м. съгласно регулационният план от 1983 г. Със Заповед № 1031/09.11.2006 г. на кмета на община Костинброд по заявление на гражданката отчуждените, но незаплатени 112 кв. м, са включени отново към парцела ѝ. Същият граничи от северна и източна страна със земеделска територия и собственикът на земеделската земя е поискал от ОСЗ Костинброд тра-

сиране на границите на възстановения му земеделски имот. Обратно на твърдението, се оказва че североизточната част на оградата ѝ не съвпада с регулационното отреждане с няколко метра в нейна зазуба. За имота е актуална скица № 108/25.01.2008 г. с площ по кадастралната карта 732 кв. м, издадена по препоръка на омбудсмана от техническата служба на общината.

- Искане за съдействие за възстановяване на земеделски земи в землището на с. Добринище, община Банско.

Поради многобройните съдебни дела и твърденията на двете страни, че процесните имоти са им възстановени от поземлената комисия, но неправомерно се владеят от една от страните, имотите не са били идентифицирани на терена, тъй като е имало висящи производства и то при спор за материално право от 1994 г. Спорът за материално право по чл. 14, ал. 4 от ЗСПЗЗ съществува, когато две страни твърдят собственост върху един и същ имот към минал момент и то във връзка с евентуалното му възстановяване или когато при идентифицирането на границите на имота с признато право на собственост, собствениците показват един и същи имот или част от имот. В хода на съдебните дела е установено, че и двете страни са заявили за възстановяване земи, които са принадлежали на техните наследодатели и заявленията им са били напълно удовлетворени от ПК с признато пра-

Во на собственост. Поради водени дела при спор за материално право във времето на изработването на картата на възстановената собственост, земите им по вид собственост са останали временно стопанисвани от общината (земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ).

Впоследствие, след идентифицирането на границите на имотите, се оказва че няма застъпване на имотите, за които се спори.

■ Проблеми на собствеността – грузи

- Оправдане от председателя на ЗПК „Прогрес“, с. Черково, Община Карнобат във връзка с действията на кмета на селото, направил комасация в полза на арендаторите при разрешаване на спора между арендатори и кооперацията.

Съгласно ЗСПЗЗ, всеки собственик и ползвател с копие от договора за аренда или наем, подава в общинската служба по земеделие по местонахождение на имота декларация, в която се посочват формата на стопанисване и начинът на трайно ползване на земите. Масиви за ползване на земеделски земи се създават по споразумение между собствениците и/или ползвателите. Сключването на споразумението се ръководи от комисия за всяко землище на територията на общината, назначена със заповед на кмета на общината, която изготвя доклад. Въз основа на доклада, кметът издава заповед, подлежаща на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Правото за ползване на от-

делния масив се предоставя на ползвателя с най-голям дял арендувана / наета земеделска земя в масива.

При проверката се установи, че ЗПК „Прогрес“ не развива дейност от седем години.

Социални дейности

■ Социално осигуряване и обезщетения

- Съмнения за неправилно определен размер на пенсията поради грешно посочен осигурителен доход от осигурителя в издаденото от него удостоверение - образец УП-2.

При извършената цялостна проверка по пенсионната преписка се установи, че размерът на пенсията е правилно определен, съгласно действащите законови разпоредби, като в представения документ, доказващ осигурителния доход, са включени всичките елементи, които го формират, съгласно Наредбата за елементите на възнаграждението и за доходите, върху които се правят осигурителни вноски.

Гражданинът е посъветван да поиска от осигурителя ново удостоверение – образец УП-2, с цел преизчисляване на размера на получаваната от него пенсия.

- Несъгласие с продължителността на зачетения от пенсионните органи осигурителен стаж при определяне на индивидуалната пенсия.

След извършената проверка се констатира, че осигурителният стаж на жалбоподателя е правилно зачетен съглас-

но действащите пенсионни разпоредби. Гражданинът е информиран, че при пенсионирането му осигурителният стаж за периода от 01.04.1962 г. до 28.05.1992 г. е правилно зачетен с прекъсване, тъй като пенсионният орган е отчел факта, че през този период е отбивал наборната си Военна служба, който стаж е зачетен по представената от него Военно-отчетна книжка. Освен това за периода от 01.04.1962 г. до 07.11.1962 г. действително изработено от лицето време е четири месеца, а не 7 месеца и 6 дни (както той го е сметнал).

- Възражение срещу началната дата, от която е отпусната пенсията от Териториално поделение на НОИ – гр. Разград.

При извършената проверка се установи, че двузвичният формуляр е подаден от жалбоподателя в Националния осигурителен институт на 16.03.1999 г. Към тази дата е приложена разпоредбата на чл. 20 от отм. Правилник за прилагане на Закона за пенсиите, съгласно която пенсиите се отпускат от датата на пораждане на правото, ако молбата с необходимите документи е постъпила в териториалното поделение на Националния осигурителен институт в едногодишен срок от тази дата. Когато молбата с необходимите документи е постъпила в териториалното поделение на Националния осигурителен институт след изтичане на едногодишния срок от пораждане на правото, пенсията се отпуска от датата на завеждане

на молбата, поради което пенсията е правилно отпусната на основание цитираната разпоредба от 16.03.1999 г. В този случай няма законодателна възможност пенсията да се отпусне и изплаща от 1989 година.

- Искане за премахване на максималния размер на получаваните една или повече пенсии определен с разпоредбата на § 6, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Кодекса за социално осигуряване.

По поставения въпрос за определяне на максимален размер на пенсиите Конституционният съд на Република България се е произнесъл с Решение № 21 от 15 юли 1998 г., с което отхвърля искането за обявяване на противоконституционна разпоредбата, въвеждаща максимален размер на пенсиите.

- До омбудсмана постъпват жалби от граждани, които са работили в бившия СССР. В жалбите си те се оплакват, че този осигурителен стаж не се признава от пенсионните органи, поради което не биха могли да се пенсионират.

При проверката се установи, че осигурителният стаж, придобит извън страната, се зачита съгласно разпоредбите на международен договор в областта на социалното осигуряване, по който Република България е страна, съгласно чл. 37, ал. 2 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж. Спогодбата между Народна република България и Съюза на съветските социалистически републики за социално обезпечаване е ратифици-

рана с Указ № 16 на Президиума на Народното събрание от 16.01.1960 г. и е в сила от 1.05.1960 година. Денонсирана е със Закона за денонсиране на Спогодбата между Народна република България и Съюза на съветските социалистически републики за социално обезпечаване (обн., ДВ, бр. 63 от 15.07.2003 г.), в сила от 1.01.2004 година. Следователно след 01.01.2004 г. няма законно основание за зачитане на осигурителен стаж, положен в Русия, с оглед преценка на пенсионни права по българското законодателство.

- Оплакване на гражданин срещу разпореждане на Столично управление социално осигуряване (СУ „СО“) за възстановяване на получено обезщетение за безработица поради признато от съда уволнение за незаконно и изплатено от работодателя обезщетение за оставане без работа.

При проверката са констатира, че разпореждането на длъжностно лице на СУ „СО“ е правилно и законосъобразно. Кодексът за социално осигуряване изисква изплатените парични обезщетения за безработица да се възстановяват от лицата, чието уволнение е отменено като незаконно. Гражданинът е консултиран за правата, които има за оспорване на разпореждането на длъжностното лице.

■ **Права по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица**

- Възражение срещу постановен отказ

на областен управител за изплащане на еднократно обезщетение по реда на Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица (ЗПГРРА), по повод репресия на наследодателя.

При проверката и след преразглеждане на доказателствените материали се установи, че наследодателя не е претърпял репресия по смисъла на чл. 1 от ЗПГРРА, поради което няма законна възможност да се признае правото на еднократно обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди.

В отговора до жалбоподателя са дадени пояснения за категориите лица, за които се обявява политическа и гражданска реабилитация, поради незаконна репресия заради техния произход, политически убеждения или религиозни вярвания през периода от 12 септември 1944 г. до 10 ноември 1989 г., съгласно чл. 1 от ЗПГРРА.

- Оплакване срещу отказ на Централната комисия по политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието да признае за претърпяна репресия по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица (ЗПГРРА) проблеми на гражданин възникнали при отбиване на доброволна Военна служба.

При проверката се установи, че Комисията се е произнесла с решение, видно от което претърпяната от гражданина репресия не попада в обхвата на ЗПГРРА.

Констатира се, че решението на Централната комисия, с което се признава липсата на незаконна репресия, е правилно и правата на гражданина не са нарушени.

■ Трудови права и заетост

- Оплакване от гражданин, нает като безработно лице по проект BG 2004/016-711.11.01 „Развитие на човешките ресурси и насърчаване на заетостта“ срещу определената му работна заплата.

В жалбата се твърди, че размерът на работната му заплата е под определенния в проекта. Поставени са въпроси и за осигурителните вноски.

По повод на жалбата се извърши проучване на документите на проекта в Изпълнителна агенция «Програма ФАР».

При проверката не са установени нарушения и размерът на работната заплата е определен съгласно изискванията на проекта. Режимът на изплащане на осигурителните вноски е еднакъв за всички наети.

- Искане на работодател от гр. Пловдив за отмяна на съдебния контрол върху трудовите спорове и в частност правото на работник или служител да оспорва законността на уволнението си по съдебен ред, а съдът да отменя незаконосъобразно уволнение.

Позиция на омбудсмана:

В българското законодателство на страните по трудов договор са представени равни възможности да защи-

тят правата си. Право на работника или служителя е да оспорва законността на уволнението си пред съда и да иска неговата отмяна с всички последици от това. В правомощията на съда е да извърши преценка по законосъобразността на уволнението и да постанови решение за неговата отмяна. В съвременните индустриални отношения основен принцип е балансът на интересите на работниците и служителите и техните работодатели, за да се създават условия за нормална работа и добро функциониране на предприятието, като социалната отговорност на работодателя е голяма. В негов интерес е да създаде за своите работници и служители условия и климат, така че те да са част от едно цяло, членове на един екип.

- Жалба срещу наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ и искане за отмяна на заповед за прекратяване на трудов договор с община Димово, област Видин.

При проверката се установи, че жалбоподателката е била включена в Националната програма „От социални помощи към заетост“ и работодател по програмата е община Димово, област Видин. Трудовият ѝ договор по програмата е бил прекратен поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Причината за това е системно нарушаване на трудовата дисциплина. Работодателят е спазил законовите изисквания при прекратяване на трудовия договор.

■ Социално подпомагане

- Оплакване на човек с увреждане срещу дирекция „Социално подпомагане“ община Кнежа във връзка с отказ за социално подпомагане и отпускане на целева помощ за отопление, поради пътуване в чужбина на собствени разноски.

С разпоредбата на чл.11, т.7 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане е въведена забрана за отпускане на месечни социални помощи на лица, пътували зад граница през последните 12 месеца, като са посочени и случаите, в които се прави изключение.

Жалбоподателят е пътувал зад граница и не е декларирал този факт в молбата-декларация за отпускане на целева помощ за отопление. Гражданинът не се е възползвал от законната си възможност в 14-дневен срок от получаването на заповедите да ги обжалва по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

- Оплакване срещу промените в Закона за социалното подпомагане, с които срокът за непрекъснато получаване на социални помощи от безработни лица в трудоспособна възраст е съкратен от 12 на 6 месеца.

Жалбоподателят е безработен, като му остават няколко години до пенсиониране и предлага в ограничителната мярка, посочена в закона за определени категории граждани, към които не се прилага новата разпоредба, да бъдат включени и хората в предпенсионна възраст.

Според омбудсмана новата разпоредба не нарушава правата на хората, а напротив стимулира не само тях, а и изпълнителните органи да планират и реализират по-активни форми на заетост на пазара на труда. Така за гражданите ще има нови възможности за пълноценно включване в пазара на труда.

■ Социални услуги

- Оплакване срещу Дирекция „Социално подпомагане“, община Костинброд, за ограничено право за достъп до социалната услуга „социален асистент“.

Констатира се, че на територията на община Костинброд, за съжаление, тази социална услуга не се предоставя, което на практика лишава хората от една много важна услуга.

По препоръка на омбудсмана жалбоподателят е консултиран за възможностите за включване в националната програма „Асистенти за хора с увреждания“, компонент „личен асистент“.

■ Права на хората с увреждания

- Оплакване срещу отказ на Дирекция „Социално подпомагане“ - община Исперих на интеграционни добавки по Закона за интеграция на хората с увреждания. При проверката се установи, че правата на жалбоподателката като човек с увреждане са осигурени по действащото законодателство. Тя получава две добавки, на които има право – за транспортни услуги и за лекарствени средства и диетично хранене. Недоволството идва

от неразбирането, че лекарствени средства и диетично хранене са една обща интеграционна добавка.

- Оплакване срещу фирма, регистрирана по Наредба №2 за осъществяване на дейности по предоставянето на помощни средства, приспособления и съоръжения на хора с увреждания и медицински изделия, за доставени повредени акумулаторни батерии за инвалидна количка

Установи се, че жалбоподателят е получил акумулаторната инвалидна количка през 2006 г. От служителите на фирмата подробно е бил запознат с изискванията за поддръжка на количката и режима на използването на акумулаторните батерии. При проверка от фирмата е констатирано, че количката се съхранява на неподходящо място и не се спазват инструкциите за употреба и съхранение, което е причина за бързото изтощаване на батериите.

Експлоатационният срок на акумулаторните колички е десет годишен с право на два основни ремонта през този период. Право на потребителите е да получат безплатни акумулаторни батерии на всеки три години. Разходите по поддръжка и закупуване на нови батерии, извън посочения срок, е за сметка на потребителя. Жалбоподателят има право през 2009 г. на нови батерии.

Права на децата

- Оплакване за непредприети навременни действия от компетентните

институции - РПУ гр. Сливница, отдел „Закрила на детето“ и органите на прокуратурата във връзка с упражнено физическо насилие над детето на жалбоподателката.

При проверката се установи, че върху сина на жалбоподателката е упражнено физическо насилие от техен съсед. По случая е образувана преписка по описа на РПУ-Сливница и своевременно е извършена задълбочена и пълна проверка. На основание чл.56 от Закона за МВР на лицето, извършило насилието, е съставен предупредителен протокол. Материалите по преписката са изпратени по компетентност на Районна прокуратура гр. Сливница, която е издала постановление с отказ за образуване на досъдебно производство за престъпление от общ характер. Постановлението е потвърдено от Окръжна и апелативна прокуратура –София.

При проверката не се установиха действия или бездействие на органите на МВР, с които да са нарушени правата на детето и на родителите му. Служителите са действали законосъобразно и в съответствие със Закона за МВР и НПК.

- Оплакване, свързано с промяната в Закона за семейните помощи за деца, по силата на която помощта за първокласници се предоставя под формата на детски комплекти.

Според жалбоподателката, този вид помощ е нецелесъобразна и нарушава правата на децата за ефективна под-

крепа. Смята, че социалната инвестиция в децата трябва да бъде само финансова.

С промяната на Закона за семейните помощи за деца се регламентира изплащането на еднократната целева помощ на семейства, чиито деца са записани в първи клас. Размерът на помощта е 150 лв., като 120 лв. се предоставят под формата на социални инвестиции – детски комплекти, а останалите 30 лв. се дават като пари и са предназначени за закупуване на учебни помагала. Има въведен доходен праг за семействата, които могат да получат този вид помощ.

Омбудсманът споделя мнението, че това е допълнителна безвъзмездна помощ за родителите, като отпускателната организация има право да прецени формата, под която тя ще бъде направена.

Обществени услуги

■ Топлоснабдяване

- Оплакване срещу „Топлофикация-София“ ЕАД от потребител във връзка с начислена сума от 347.31 лв. за топлоенергия, използвана в имота му.

При проверката се установи, че изчисленията са направени коректно при спазване на разпоредбите на нормативната уредба и методиката към Наредба №16-334 за топлоснабдяването.

- Възражение срещу начислена сума за топла вода в изравнителна сметка за 2007/2008 г. в размер на 204.81 лв. от

фирма за дялово разпределение „Иста България“ ЕООД.

При проверката се установи, че фирмата не е нарушила законовите разпоредби и сумата е реално изчислена и отразена в изравнителната сметка.

- Недоволство от „Бруната - България“ ООД за начислената енергия, отгледена от щранг-лира в имота на жалбоподателя, който твърди, че няма такъв отоплителен уред в имота си, а само две тръби в банята. Сумата, която оспорва, е 211.93 лв.

При проверката се установи, че в имота на жалбоподателя има отоплително тяло без уред за измерване и поради това е начислена енергия. Изчисленията са направени при съобразяване с действащата нормативна уредба.

- Възражение срещу „Техем - Сървисис“ ЕООД за отчетената и разпределена топлинна енергия за сградна инсталация, топла вода и отопление на имот в София.

При проверката се установи, че няма допуснато нарушение и разпределението на топлинната енергия е съгласно методиката към Наредба № 16-334.

■ Електроснабдяване

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Електро България“ АД за неправилно начислени равни месечни вноски.

Установи се, че жалбата е неоснователна. Дружеството е изготвило равните месечни вноски за електроенергия въз основа на формула на основание чл.21,

ал.3 от Общите условия на договорите на "ЧЕЗ Електро България" АД.

- Оплакване срещу „ЕВН България Електроснабдяване“ АД за неправилно отчитане на консумираната електрическа енергия.

Установи се, че служители на дружеството са извършили проверка на електромера, с еталон за точността, който показва всяко отклонение в точността на измерването на разходваната енергия. Не е отчетена грешка при отчитането на показанията на средството за търговско измерване. На потребителя е предоставен подробен анализ на консумираното и фактурирано количество електрическа енергия.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Разпределение България“ АД във връзка с неизправност на средството за търговско измерване.

Констатациите от извършената проверка са, че няма нарушения в схемата на свързване на електромера.

Установи се, че от дружеството са извършени многобройни проверки на посочения обект. По повод на сигнала от наша страна, отново е проверено цялото етажно електрическо табло.

Съставен е констатилен протокол в присъствието на двама независими свидетели от Федерация на потребителите.

- Оплакване срещу "Е.ОН България" ЕАД относно неправомерно прекъснато,

без предизвестие, електрозахранване и неправилно начислена дължима сума за консумирана електрическа енергия в размер на 2 236, 68лв.

Установи се при проверката, че служители от "Е.ОН България Мрежи" АД са констатирани неизмерване на консумираната електроенергия вследствие на неправомерно присъединен проводник, който не преминава през средството за търговско измерване. Съставен е констатилен протокол в присъствие на абоната, без възражение от негова страна.

За начислените количества немерена електроенергия на стойност 2 236,68лв., съгласно чл.38, ал.2, т.3 от "Общите условия на договорите за пренос на електрическа енергия през електроразпределителните мрежи" на "Е.ОН България Мрежи" АД, е изпратена покана-предизвестие за заплащане на дължимата сума. След едномесечен срок от датата на получаването ѝ, тъй като сумата не е била изплатена, дружеството е прекъснало електрозахранването в имота.

■ В и К

- Затруднения във взаимоотношенията със „Софийска Вода“ АД по повод неплатени задължения за вода от съсобственици в сграда-етажна собственост в ж.к."Люлин-7".

Със съдействието на омбудсмана се осъществи среща на упълномощен за целта представител на общото събрание - управителя на етажната собстве-

ност с експерти на «Софийска Вода» АД и се постигна компромисно решение за отсрочено плащане на задълженията.

- Оплакване срещу „Софийска Вода“ от потребител от ж. к. „Стрелбище“, София, за надвзета сума от 81,15 лв. за студена вода.

При направената проверка се установи, че сумата е от коригирани задължения за периода от 08.09.2006 г. до 12.06.2007 г. „Софийска Вода“ АД подготви точен отчет как е натрупана дължимата сума от гражданина.

- Оплакване от наемател на общинско жилище в район Баня, че ВиК операторът - „Софийска Вода“ АД, начислява задължения за студена вода поради теч в сервизното помещение.

Установи се, че съгласно договорните отношения с районната администрация Баня наемателят е длъжен да изплаща за своя сметка всички основни и текущи ремонти на жилището по времето, през което той го ползва.

- Оплакване от живеещи в сграда-етажна собственост в с. Житуша, община Радомир, че е прекъснато водоснабдяването поради спукани тръби и ВиК - Перник отказва да ги ремонтира.

След закриването на рудник "Иван Русев" водата и електроподаването в жилищните блокове на рудника са спрени.

При проверката се установи, че има технически повреди на водопроводната инсталация в етажната собственост.

Дадени са разяснения на собствениците, че Правилникът за управлението, реда и надзора в етажната собственост дава необходимите правомощия на съкооператорите да решат въпроса и че той не е от компетенцията на ВиК-оператора.

- Жалба от потребители, живеещи в ж.к.Младост, за некоректни ползватели на студената вода, които не си плащат сметките, с искане омбудсманът да разреши конфликта.

Потребителят е информиран, че основният правен източник, който сега регулира отношенията на етажна собственост е Законът за собствеността/ЗС/ и Правилникът за управлението, реда и надзора в етажната собственост / ПУРНЕС/. Разпоредбата на чл. 42 от ЗС и чл. 11 от ПУРНЕС постановяват, че управлението и решаването на спорове по използването на общите части е възложено на общото събрание на етажната собственост. Общото събрание приема решения при възникнали спорове, свързани с използването на общите части на сградата и спазването на вътрешния ред.

■ Телекомуникационни услуги:

- Оплакване срещу „Българска телекомуникационна компания“ АД за неправилно отчетени разговори.

При проверката се установи, че не са налице отклонения от техническите норми и други причини за некоректно отчитане и таксуване на ползваните телекомуникационни услуги.

От страна на дружеството е извършен анализ на формираните месечни сметки, техническа проверка от отгел "Експлоатация" за състоянието на абонатна линия, състоянието на разпределителен шкаф, какво крайно устройство ползва клиента, има ли регистрирани повреди и проверка на съоръженията.

Основни права и свободи

- Оплакване срещу Съвета по гражданство към Министерството на правосъдието за забавена процедурата по придобиване на българско гражданство, което се отразява върху гражданското състояние на непълнолетно лице.

При проверката се установи, че синът на жалбоподателя е роден в Русия и е придобил руско гражданство. През 2006 г. молбата за придобиване на българско гражданство е разгледана и е образувана преписка, която е изпратена за съгласуване в компетентните институции. С резолюция на председателя на Съвета по гражданство към Министерството на правосъдието е допуснато ускорено разглеждане на преписката. Предстои издаване на Указ за придобиване на българско гражданство от Президента на Република България.

- Оплакване срещу Съвета по гражданство към Министерството на правосъдието във връзка с неразгледана молба за придобиване на българско гражданство, подадена през 2006 г.

В жалбата се твърди, че след раждане-

то на детето си жалбоподателят е подал декларация, с която е избрал за него българско гражданство.

При проверката не се потвърдиха данните, които посочва жалбоподателят. Не е подавана декларация за избор на гражданство и не е подавана съвместна молба от родителите пред компетентните институции. Съгласно изискванията на действащата към момента на раждането Конвенция между Народна Република България и СССР за предотвратяването на двойното гражданство, ако не бъде направен избор от родителите по установения ред, то детето става гражданин на страната, в която се е родил. Поради този пропуск детето е станало руски гражданин. Причината за забавянето на преписката е големият брой молби от чужди граждани за придобиване на българско гражданство, като през 2008 г. се разглеждат молби от 2004 г.

- Оплакване жители на с. Мостич срещу община Велики Преслав с твърдения за дискриминационно отношение към проблемите на селото.

Проверката показва, че проблемите на жителите на с. Мостич, свързани с лоши пътища, работа, социални програми и др., не са малко, но те са характерни в момента за малките населени места. Омбудсманът отчете усилията на общината за разрешаването им. В конкретния случай не може да се направи изводът, че не се прилага принципът на равнопоставеност спрямо кметове-

те в общината, избрани от листите на отделните партии или инициативни комитети.

- Оплакване от лишен от свобода за иззет телевизор от затворническата администрация - Затвор град Ловеч, който му е бил подарен от друг лишен от свобода, след изтърпяване на наказанието и освобождаването му от затвора.

Направената проверка по молбата на лишеният от свобода показва, че телевизорът му е иззет правомерно. В затвора има установен ред за прехвърлянето на собствеността и получаването на разрешение за ползване.

Въпреки това, началникът на затвора в Ловеч съдейства за узаконяване на подарения телевизор след лична среща с лишения от свобода.

Административно обслужване

- Оплакване срещу Министерството на правосъдието за липсата на отговор на жалба на гражданка от друга държава с искане да ѝ съдействат за упражняване на правото ѝ на лични отношения с децата ѝ, които са в България.

При проверката се установи, че Министерството на правосъдието е отговорило в законоустановения срок и е посочило, че искането не попада в приложното поле на Хагската конвенция за международни отвлечения на деца, по която министерството е централен орган на България.

Жалбоподателката е обжалвала отказа на министерството по съдебен път.

- Оплакване срещу РПУ – Горна Оряховица, паспортна служба, за отказ за издаване на паспорт.

При проверката се констатира, че жалбоподателят има издаден паспорт, но съгласно изискванията на нормативната уредба при получаване на новия трябва да върне стария паспорт. Многократно служителите на паспортна служба са му разяснявали реда, по който той може да получи новия си паспорт.

- Недоволство от ДФ „Земеделие“ за отказ да се отпусне държавна помощ за компенсиране на загубите от пропаднали площи – реколта 2007.

При проверката се установи, че отказът е правомерен и е обоснован в отговор до жалбоподателката.

Здравеопазване

- Оплакване срещу филиал на ЦСМП в гр. Костенец и лечебното заведение ЕТ „Санита - Д-р Димитър Горанов“ за отказана спешна медицинска помощ и преглед от общопрактикуващ лекар.

При проверката пациент с името на жалбоподателя не е регистриран нито във Филиала на ЦСМП, нито в лечебното заведение ЕТ „Санита - Д-р Димитър Горанов“. Установи се още, че на посочения адрес за кореспонденция няма сграда.

- Запитване на българска гражданка по повод задължително здравно осигуряване на лица, които не са български граждани.

При условията на краткосрочно или продължително пребиваване в Република България разпоредбите на чл. 33 от ЗЗОН не са приложими.

Опазване на околната среда и общественото здраве

- Недоволство от издадена заповед на директора на РИОКОЗ – Велико Търново за спиране отглеждането на овце в обем над допустимия.

При проверката се установи, че заповедта е правомерна и се основава на изисквания, регламентирани в Наредба № 7 за хигиенните изисквания за здравна защита на селищната среда.

Дейности

В областта на културата

- Жалба срещу директора на Исторически музей Котел и община Котел за прекратени трудови договори със служители на музея и твърдения за уронване на престижа на културната институция, проявява на безотговорност и нанасяне материални щети на музея.

При проверката се установи, че освобождаването на служители на Историческия музей гр. Котел е с решение на Общинския съвет, с което е приета нова щатна структура. В изпълнение на решението е извършено реструктуриране с промяна на щата. Преценката за съкращенията е извършена от специална комисия, създадена със заповед на кмета. Съкратени са три щат-

ни бройки, две от които са заемани от жалбоподателките. Процедурата по съкращаването е извършена при спазване на нормативните изисквания.

По отношение на твърденията, че липсват ценни експонати от музея и затова вина има директора, се установи, че многократно е правена инвентаризация и причините за липсите са грешки.

- Оплакване за неправомерните действия на читалищното настоятелство на читалище „Възраждане“ София, довели до нарушаване на правата на читалищни дейци, участващи в балетната школа.

При проверката се установи, че освобождаването на дългогодишния ръководител на балетната школа не е станало с решение на читалищното настоятелство, а по лично изразената ѝ воля. Правата на танцьорите от балетната школа не са нарушени поради това, че тя е продължила да работи без прекъсване с нов ръководител.

Администрация на съдебната власт

- Сигнал за необоснован отказ на служители в деловодството на 48-ми състав на Софийски районен съд да извършат справка и да предоставят на жалбоподателката информация по движение на гражданско дело.

При извършената проверка се установи, че гражданското дело своевременно е изпратено в Софийски градски съд, видно от разносната книга, а жалбопода-

телката е запозната с хода на делото. Не се установи администрацията на Софийски районен съд да е отказвала информация по движението на делото на лицата, които са се интересували.

СЛУЧАИ, КОИТО НЕ СА РАЗГЛЕЖДАНИ ПОРАДИ ЛИПСА НА ЗАКОНОВО ОСНОВАНИЕ

Примери за такива случаи са:

Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения

- В жалбата се оспорва съдебно решение на Съда за малолетни в град Милано, Италия, с което е постановена мярка за закрила на малолетно дете и е допуснато осиновяването му.

В случая омбудсманът не може да предприема действия за защита на детето и да препоръча предприемането на такива от български институции. Съдебното решение, с което се допуска осиновяването е издадено от чужд съдебен орган. Процедурата е извършена съгласно разпоредбите на италианското законодателство и не се смята за международно осиновяване, по което министерството на правосъдието може да има отношение.

- Жалбата е срещу съдебно решение на Варненския окръжен съд, с което е определен размерът на присъдената издръжка на дете.

Жалбоподателката изразява недоволство

от липсата на действия от съдия изпълнителя за събиране на натрупаните задължения по определената издръжка.

- Оспорва се определение на Пловдивския областен съд, с което през 1948 г. е допуснато осиновяването на непълнолетно лице.

Жалбоподателят твърди, че допуснатото осиновяване не е отразено в гражданските регистри и поради тази причина е незаконосъобразно.

Установи се още, че гражданинът оспорва допуснатото осиновяване и по съдебен път.

- Значителен брой оплаквания от потребители на топлинна енергия срещу влезли в сила съдебни решения, с които гражданите са осъдени от топлофикационните дружества за неизплатени сметки. Оплакванията са и във връзка с издадените изпълнителни листове и срещу действията на съдебни изпълнители.

Потребителите се обръщат към омбудсмана с искане за отмяна на влезлите в сила съдебни решения и съдействие за спиране на действията на съдебни изпълнители.

Произнасяне по проблеми, по които има съдебни решения или са предмет на съдебен спор

- Несъгласие с постановен отказ за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст от Териториално поделение на НОИ гр. Велико Търново.

При проверката се установи, че по искането има постановени две Решения на Върховния административен съд на Република България с № 385 от 10.01.2006 г. и с № 12239 от 05.12.2007 г.

- Искане за съдействие във връзка с възстановяване на собственост върху земеделски земи в територия по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ в землището на гр. Разлог.

Имотът е с признато право на собственост върху 2, 5 дка. При проверката бе установено, че планът на новообразуваните имоти за територията е одобрен от областния управител със заповед № ОА-146/04.04.2007 г. и на жалбоподателя е възстановен новообразуван имот № 565 с площ 1833 кв. м, като за останалата част ще бъде обезщетен от ползвателя чрез общината, съгласно действащата нормативна уредба. По подадено възражение от жалбоподателя е образувано производство срещу одобрения план на новообразуваните имоти пред Административния съд - Благоевград (адм. дело № 362/2007 г.), което е било прекратено и планът в тази си част е влязъл в сила.

На жалбоподателя бе разяснено, че може да защити правата си при спор за материално право.

Гражданскоправни спорове

- Оплакване във връзка с неизплатени дължими суми от „Интерфууд“ АД гр. Хасково за предадено сурово мляко на група млекопроизводители от община Хасково.

Спорът е частноправен и може да бъде решен по съдебен ред.

- Оплакване срещу отказ на Областния управител на област Пловдив да разреши на жалбоподателя да закупи идеална част от земя, държавна собственост, върху която е изградил закусвалня, узаконена през 2003 г.

За терена има акт за държавна собственост и е предоставен за ползване на Национална компания „БДЖ“.

В случая се касае за отношения от гражданскоправен характер, в които държавата, респ. държавните предприятия участват като равнопоставени субекти, а не като властнически орган. Държавата е в правото си да се разпорежда със собствените си имоти, при спазване на съответните законови изисквания и дали ще продаде конкретния терен е въпрос на целесъобразност, поради което омбудсманът няма правомощия за намеса.

- Оплакване срещу строителна фирма за неизпълнени задължения по договор за строеж.

След запознаване с документите по преписката се установи, че се касае за облигационни и гражданско правни отношения с фирмата по договора, по които омбудсманът няма законови правомощия да се намесва. Спорът може да бъде решен по съдебен ред.

Липса на конкретно искане

- Това са жалби, от които не става ясно каква точно помощ очакват гражда-

ните и коя е институцията, от която се оплакват. В тях се съдържат оплаквания за трудности, които хората преживяват и разочарование, че никои досега не им е помогнал.

ПРОЯВИ НА ЛОША АДМИНИСТРАЦИЯ, В КОИТО ОРГАНИТЕ НЕ СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА

Основна част от дейността на държавните и общински органи и техните администрации е свързана с предоставяне на услуги на гражданите. Въпреки констатациите за известен напредък, отбелязани по-горе в доклада, гражданите са все така недоволни от предоставяните услуги.

Често се констатира, не само от проверки по конкретни жалби, нелюбезно обслужване на хората, бездушно и нехайно отношение към проблемите им, непроизнасяне в разумен срок по поставените искания, нежелание за предоставяне на изчерпателна информация. В значителна част от административните структури не са създадени условия за равнопоставеност на гражданите със служителите и хората се обслужват в среда, характерна за друго време.

Необходими са още много усилия за преодоляване на проявите на лоша администрация, ориентиране на услугите към потребностите на клиента.

Укорът на омбудсмана към администра-

цията и лицата, предоставящи обществени услуги е, че не са обърнати с лице към хората.

Някои примери за проява на лоша администрация и несъобразяване с препоръките на омбудсмана:

Министерство на земеделието и храните

Продължават да не се изпълняват ефективно поетите ангажименти в подписания Протокол за взаимодействие между омбудсмана на Република България и министъра на земеделието и горите. Не се оказва нужното съдействие при проверки по жалби на граждани.

Констатира се отказване на съдействие на граждани по въпроси, свързани с възстановяване на земеделски земи, като например:

- Оплакване от 21 граждани от с. Ново село, община Самоков във връзка с възстановяване на собственост върху земеделски земи и искане за съдействие да „излязат от омагьосания кръг на формални отговори и бягство от законово съдействие от отговорните институции“.

При проверката се установи, че стопанският двор на ТКЗС в местността „Авлията“ не е отразен на картата на възстановената собственост, въпреки че има изработен и приет през 1996 г. от комисия на МЗГАР парцеларен план, с който са определени застроените и прилежащи площи към сградите, както и свободните площи за възстановява-

не. Собствениците, които са имали земеделски земи в тази територия са с решения за признато право на собственост от 1993 г. До този момент нямат решения както за обезщетяване за застроените парцели, така и за възстановяване в свободните парцели. Жалбоподателите са манипулирани, като им е отговорно че трябва да възложат на лицензиран изпълнител изработването на цифров модел, тъй като в Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ е указано, че изработването на плановете на новообразуваните имоти се възлага от собствениците.

Твърди се още, че стопанският двор не е имал цифров модел, въпреки че това изискване е било задължително след като е бил приет плана, за да може да се нанесе на картата на землището преди възстановяването на земеделските земи. И тъй като за землището са одобрени през 2005 г. кадастралната карта и кадастрални регистри, жалбоподателите се препращат към Агенцията по геодезия, картография и кадастър /АГКК/ за решаване на проблема. През 2003 г., преди още да бъдат изработени, приети и одобрени кадастралната карта и кадастралните регистри на с. Ново село, осем собственика в м. „Авлията“ са идентифицирали имотите си по реда на Наредбата за поддържане и осъвременяване на картата на възстановената собственост срещу заплащане по Тарифата за таксите, събирана от органите на поземлената собственост и все още нямат постановени решения

за възстановено право на собственост. Възлагането на изработването на цифров модел от бившите собственици, изисква значителни средства. Те не могат да се възвърнат на по-голяма част от възложителите, тъй като по наши сведения, площта на стопанския двор е 39,540 дка, а свободните за възстановяване площи са около 14 дка.

Препоръката на омбудсмана до Министерството на земеделието и храните да възложи служебно оцифряването, основавайки се на чл. 24 от Наредба № 49 от 5.11.2004 г. за поддържане картата на възстановената собственост, не бе уважена.

Министерство на здравеопазването

Както вече бе отразено в Годишния доклад, добре е, че по препоръка на омбудсмана Националният съвет по медицинска експертиза обсъди мерки за промяна на системата на медицинската експертиза, за да се облекчи достъпът на гражданите до ТЕЛК и НЕЛК, да се съкратят сроковете за издаване на експертни решения, да се подобри качеството на тяхното обслужване.

С голяма загриженост трябва дебело да се подчертае, че не са предприети очакваните и необходими мерки за промяна в работата на ТЕЛК и НЕЛК и правата на гражданите продължават драстично да се нарушават.

Освен това се констатира лоша комуникация между различните администра-

тивни нива, което доведе до неизпълнени ангажименти на министерството на здравеопазването за предоставяне на жизнено важни медикаменти по конкретен случай.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

И през 2008 г. се констатира недостатъчна ангажираност на министерството на регионалното развитие и благоустройството с предоставяне на информация и становища по проблеми, поставени от граждани в жалбите им до омбудсмана, а също така и липса на воля за прилагане на решения за преодоляване на незаконния добив на инертни материали и ефективен контрол върху този процес.

Държавна агенция по горите

При извършени проверки във връзка с конкретни оплаквания на граждани срещу Държавната агенция по горите се констатира, че се допуска прекомерно забавяне на отговори по искания на хората, без да се информират за причините, като например:

- Искане за съдействие от омбудсмана за разглеждане от Държавната агенция по горите на заявление от 2005 г. за закупуване на площ от държавния горски фонд.

В продължение на три години искането не е разгледано и гражданинът не е информиран.

Право на Председателя на Държавната агенция по горите е да издаде или да откаже да издаде заповед въз основа на подаденото заявление. Същевременно обаче, омбудсманът настоява в препоръките си за произнасяне в разумен срок в съответствие с изискванията на Хартата за основните права на Европейския съюз.

Буди тревога позоваването на председателя на Държавната агенция по горите, че действията на агенцията са правомерни поради липсата на определен срок за произнасяне по исканията с основание §123 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за горите и непроизнасянето в продължение на повече от три години не е нарушение.

Трябва да се припомни настоятелно, че правото на добра администрация означава безпристрастно и справедливо разглеждане на въпросите на гражданите в разумен срок от страна на институциите.

Държавен фонд „Земеделие“

- По повод на жалби и оплаквания на граждани се констатира, че не се предоставя навременна информация на гражданите по поставени пред фонда проблеми. Установи се грубо нарушаване на Хартата на основните права на Европейския съюз, дял V, член II-101, съгласно който всеки има право на безпристрастно и справедливо разглеждане на неговите

Въпроси в разумен срок от страна на институциите. Това право включва правото на всяко лице да бъде изслушвано преди да бъде взета индивидуална мярка, която има неблагоприятни последици за него и задължението на администрацията да мотивира своите решения. На земеделските производители се налагат санкции без да се вземат под внимание техните възражения и искания за извършване на проверки.

- Създаване на условия за неравнопоставеност на земеделските производители и лишаване на някои от тях от възможност да кандидатстват за предоставяне на помощ de minimis за закупуването на фураж за изхранване на животни млечно направление съгласно на Регламент /ЕО/ № 1535/2007 г. на Комисията от 20 декември 2007 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО към помощите de minimis в сектора на производство на селскостопански продукти.

Държавен Фонд "Земеделие" повече от месец преди крайния срок, определен в специално указание на фонда и поместен в Обявата за кандидатстване по програмата, преустановява да приема документи за предоставяне на помощ de minimis за закупуването на фураж за изхранване на животни млечно направление. С това земеделските производители, които имат право да кандидатстват за подпомагане по тази схема са

поставени в неравностойно положение, което основателно предизвиква тяхното недоволство. Аргументът, че земеделските производители могат да се възползват от помощ de minimis през следващите две години от тригодишната програма, не е убедителен.

Тези действия на ДФ „Земеделие“ водят до загуба на време и средства от земеделските производители при набавянето на всички изискващи се документи, което впоследствие се оказва безпредметно и са в нарушение на основен принцип, залегнал в Регламент /ЕО/ № 1535/2007 г. на Европейската комисията - осигуряването на прозрачност, равнопоставеност и правилно прилагане на тавана de minimis.

Главна дирекция

„Изпълнение на наказанията“

В институцията на националния омбудсман продължават да постъпват жалби от граждани, участвали в конкурси за заемане на длъжности в Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГД „ИН“), в които те изразяват своето недоволство от липсата на писмен отговор, в законоустановен срок, по техни жалби във връзка с отделните етапи от конкурсите. Такива са случаите при проведени конкурси за „пробационен служител“ в гр. Каварна; конкурс за заемане на три щатни бройки за длъжността „Инспектор I-ва степен (социална дейност и възпитателна работа), категория „Г - експертен персонал“, съответно в затвора и затворническото общежи-

тие гр. Плевен; конкурс за заемане на длъжността „Началник сектор - правно обслужване и човешки ресурси“ при ГД „ИН“. При проверките се констатира, че оплакванията на гражданите са основателни. Изрично в Закона за МВР, специален закон, по който се провеждат конкурсите и се назначава личния състав в ГД „ИН“, е дадена възможност на кандидатите, участващи в конкурс, да оспорват резултатите от отделните етапи или недопускането им до участие. Регламентирани са и сроковете, в които органът, разглеждащ жалбата, трябва да се произнесе с решение и да изпрати отговор до съответния жалбоподател. Всеки гражданин има право да получи от институциите справедливо, безпристрастно, и в разумен срок административно обслужване. За възстановяване на нарушените права на гражданите, както и за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за допускане на нарушения на правата им при провеждане на конкурси, омбудсманът отправя препоръки до Министерство на правосъдието и Инспекторатът по Закона за администрацията към него.

Национална агенция „Пътна инфраструктура“

И през 2008 г. продължиха да постъпват жалби на граждани до омбудсмана във връзка с неизплатени обезщетения за отчуждените им за държавни нужди недвижими имоти, въпреки отправените препоръки до министъра на финансите

да разпореди на изпълнителният директор на Фонд Републиканска и пътна инфраструктура (сега НАПИ) да изпълни конкретните съдебни решения, във връзка с които е сезиран омбудсмана, както и всички влезли в законна сила съдебни решения с присъдени обезщетения за отчуждени имоти за държавни нужди.

Предвид обстоятелството, че отчуждителни процедури, свързани с изграждането на обекти на пътната инфраструктура засягат и много други граждани, омбудсманът препоръча да се предвидят бюджетни средства, които да обезпечат своевременното изплащане на определените обезщетенията за завършване на отчуждителните производства.

Примери за такива жалби:

- Жалба срещу Фонд Републиканска пътна инфраструктура/сега НАПИ/, който не изпълнява влязло в сила решение на ВАС №13047/ 22.12.2006 г.

По силата на съдебно решение е присъдено обезщетение за отчужден имот за изграждане на обект „Софийски околоръстен път – южна дъга“. Изплатена е само част от сумата, остатъкът се бави повече от 18 месеца с обяснението, че няма предвидени пари в бюджета.

Едва в началото на м.юни 2008 г. съдебното решение е било изпълнено и дължимата сума е била изплатена изцяло.

- Жалба срещу Фонд Републиканска пътна инфраструктура/сега НАПИ/ за

неизпълнено Влязло в сила решение на ВАС № 4916 / 17 05.2007 г.

По силата на съдебното решение е присъдено обезщетение за отчужден имот за изграждане на обект „Софийски околновръстен път – южна гъза“. Изплатена е само част от сумата, остатъкът се бави повече от една година с обяснението, че няма предвидени пари в бюджета.

Съдебното решение е изпълнено и дължимата сума е била изплатена изцяло едва през 2008 г.

- Жалба във връзка с неизплатено обезщетение за отчуждени имоти, частна собственост, за изграждане на „Автомагистрала „Хемус“, Софийски околновръстен път – пътен възел „Яна“, участък от км 0+000 до км 8+460.

По силата на Решение на Министерски съвет № 777 от 30.11.2007 г., обн. ДВ бр.104/2007 г., е отчужден имот на жалбоподателката и други наследници, находящ се в с. Долни Богров за изграждане на „Автомагистрала „Хемус“, Софийски околновръстен път – пътен възел „Яна“, участък от км 0+000 до км 8+460. Подготвени са във Фонд Републиканска пътна инфраструктура (сега НАПИ) необходимите документи, включително и нотариално заверено споразумение между наследниците на имота, като е получено уверение, че обезщетението ще бъде изплатено до края на м.март 2008 г.

До момента обезщетенията не са изплатени.

- Оплакване във връзка с неизплатено обезщетение за отчуждена част от недвижим имот за изграждане на национален инфраструктурен обект „Реконструкция на Път II-19 Симитли-Градево-„Предела“-Разлог от км 0+000 до км 36+337“.

Съгласно Решение № 891 от 28.12.2007 г. на Министерски съвет за изграждане на национален инфраструктурен обект „Реконструкция на Път II-19 Симитли-Градево - „Предела“-Разлог от км 0+000 до км 36+337“, е отчужден имот в м. Гладно поле, гр. Разлог. Подготвени са необходимите документи във Фонд Републиканска пътна инфраструктура (сега НАПИ).

Сумата не е изплатена.

Дирекция

„Социално подпомагане“, гр. Варна

Констатирано са основателни оплаквания на граждани за некоректно отношение на служители към гражданите, забавяне на отговори, неприлагане на индивидуален подход към случаите, формално отношение към проблемите на гражданите и липса на съпричастност.

Дружества за дялово

разпределение на топлинната енергия

По много от жалбите се констатира, че е нарушено правото на гражданите на информация, която имат право да получат от фирмите за дялово разпределение за стойностните показатели, по

които се определя отдадената топлинна енергия от сградната инсталация и щранг-лирите. Въпреки препоръките на омбудсмана, отразени и в становището му „Гражданинът – крепостник на топлофикация или равнопоставен и защитен потребител“, фирмите за дялово разпределение продължават да отказват тази информация на гражданите.

Преодоляването на прояви на „лоша администрация“ и поставянето на клиен-

та в центъра на административното обслужване е отговорност преди всичко на държавните и общински органи и на лицата, предоставящи обществени услуги. Разбирането на омбудсмана е, че това е и задължение на институцията, като се увеличи публичният натиск за преодоляване на недостатъците; огласява примери за лоша администрация; поощрява и подкрепя не само прилагането на законите, но и на етичните норми за добро поведение.

Една от най-важните стъпки за постигане на добро качество на административните услуги и подобряването на качеството на живот на българските граждани е реалната децентрализация на властта, при която решенията се вземат най-близко до местните общности, хората са овластени да участват в управленския процес, а органите на властта се вслушват в техния глас. Децентрализацията означава да се постигне органична връзка между интересите и нуждите на местните общности и управленските приоритети и политики.

Децентрализацията е средство за осъществяване на важни обществени цели – по-добри услуги за гражданите, по-ефективно използване на ресурсите, по-високо качество на живота. Тя е средство за разпределение на отговорности, права и ресурси между нивата на управление и приближаване на процеса на вземане на решенията до гражданите.

Зачитането на правата на гражданите е отпразната точка за контрола и оценката, която омбудсманът прави за действията на един или друг орган на местната власт.

Омбудсманът полага усилия за по-активно прилагане на различни методи на взаимодействие с общинските администрации, което спестява време на администрацията и за постигане на положителен резултат от проверките. В това отношение важна роля имат и организирани от омбудсмана регионални срещи с предста-

вители на местните органи на самоуправление. Те допринасят за преодоляване на лоши административни практики и други негативни явления в отношенията между гражданите и администрацията.

Ето защо, в този доклад омбудсманът извежда жалбите и сигналите на гражданите, свързани с местните органи на самоуправление, в отделен раздел.

Жалбите на гражданите, свързани с органите на местно самоуправление, са основно в следните насоки:

1. Устройство на територията и проблеми на собствеността;
2. Предоставяне на обществената услуга „Сметосъбиране и сметоизвозване“;
3. Административно обслужване;
4. Общински жилища;
5. Обществен рег;
6. Децентрализирани услуги за деца;
7. Образование;
8. Опазване на околната среда и на общественото здраве.

УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА И ПРОБЛЕМИ НА СОБСТВЕНОСТТА

Оплакванията на гражданите основно са свързани с:

- Общите устройствени планове на населени места и изменението им;
- Възражения срещу заповеди за одобряване на подробни устройствени планове;

- Промяна на статута и застрояване на зелените площи;
- Издадени разрешения за строеж;
- Извършвани преустройства, пристрояване, надстрояване, незаконни огради;
- Неизпълнение на заповеди от страна на общини за премахване на постройките и огради;
- Спорове за граници на имоти, спорове за собственост, сервитути;
- Недостатъчната информираност на гражданите от съответните администрации по въпроси, свързани със собствеността им, отчуждаване на имоти и обезщетения и др.

По въпроси, свързани с устройството на територията и проблеми на собствеността, до омбудсмана са постъпили 483 жалби от граждани от София, Варна, Пазарджик, Пловдив, Враца, Панагюрище, Омуртаг, Поморие, Радомир, Ловеч, Ковачевци, Копривщица, Добрич, Карлово, Димитровград, Велико Търново, Белозградчик, Асеновград, Петрич, Банско и др.

Жалби във връзка с общи устройствени планове/ОУП/ и измененията им

В жалбите гражданите се оплакват най-често от:

- липса на широко обществено обсъждане на предвижданията на плановете;
 - срещу предвижданията на проекти за изменение на ОУП, които касаят собствените им имоти;
 - във връзка с предвидено застрояване и унищожаване на зелени площи;
 - срещу отреждане на реституирани имоти за зелени площи;
- Има жалби от граждани и сдружения по повод изменението на ОУП на София, Пловдив, Варна, Благоевград.
- Такива примери са:**
- Възражение във връзка с проекта за изменение на Общия устройствен план (ОУП) на гр. София, касаещ магистрален път във вилна зона „Килиите“, кв. „Княжево“;
 - Протест във връзка с проекта за изменение на Общия устройствен план (ОУП) на гр. София, касаещ зелената площ между жилищни блокове 46, 48 и 49 в ж.к. Младост I;
 - Възражение от Инициативен комитет във връзка с представения за обсъждане проект за изменение на Общия устройствен план (ОУП) на София за квартал 9, местност ж.к. Дианабад, във връзка с предвиденото застрояване на нов жилищен блок на 4+2 етажа до съществуваща бетонова спортна площадка и изграждането на църква пред бл. 43 и 44;
 - Оплакване от Сдружение за защита на Район „Лозенец“ срещу инвестиционно предложение за строителството на II-ри метродуаметър в частта от хотел „Хемус“ до кв. „Хладилника“, София.

Както вече бе отразено в Годишния доклад за 2007 г., воден от принципното си разбиране, че с плана на столицата и закона за неговото приемане се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът предприе безпрецедентна и мащабна обществена инициатива за обсъждане на градоустройствените проблеми на столицата. Предложенията на омбудсмана, свързани с гарантиране на правото на гражданите на информация и участие в обществените обсъждания при устройственото планиране в столицата, се приеха от народните представители и станаха част от Закона за устройството и застрояването на Столичната община.

Както вече се каза, омбудсманът организира реално обществено обсъждане на Общия устройствен план на Столична община и съдейства за отчитане на резултатите от него в законовата и подзаконовата нормативна уредба.

Проектът за изменение на ОУП също подлежи на обществено обсъждане съгласно преходните и заключителни разпоредби на Закона за устройството и застрояването на Столичната община (ЗУЗСО).

Като положителен факт може да се оцени, че е спазена предвидената процедура и проектът за изменението на ОУП на София е подложен на обществено обсъждане. С решение на СОС е създадена комисия за координация и контрол на дейностите за изработване на проект за изменение на ОУП, в която

са участвали освен проектантите и администрацията и представители на граждански сдружения. Комисията съвместно е разглеждала възраженията и предложенията на граждани и сдружения. Както се посочи обаче в Глава първа от този доклад – не е достатъчно само да бъдат събирани и обсъждани предложенията на гражданите. Необходимо е общината да мотивира (например чрез публично оповестен доклад) защо е възприела едни предложения и е отхвърлила други. Това ще създаде реалното усещане в обществеността, че има „обратна връзка“; че има смисъл от проявената гражданска активност и че всички конкретни идеи са подobaващо анализирани.

Жалби във Връзка с подробни устройствени планове (ПУП) и измененията им

Гражданите се оплакват основно срещу:

- формалното разглеждане на техните възражения и предложения от общинските органи при първото обявяване на плановете;
- неправилно конституиране на заинтересуваните лица, като по този начин гражданите се лишават от възможността да защитят правата си във Връзка с изменението на плана.

Такива примери са:

- Възражения срещу изменение на план за регулация и застрояване и РУП на нов УПИ XI-5, кв. 179, м. „Западно

направление” (м. зона Б 4 – А), гр. София.

- Възражения от собственици на имоти, както и сигнали на граждани и на сдружение „Форум София”, във връзка с проекта за подробен устройствен план - ПУП-ПЗ и ПР, заедно с придружаващите ги план-схеми на инженерната инфраструктура и специализиран ПУП за подземните пространства за м. „Център-западно направление-част” в обхват: „Ларгото и територията между бул. „Княгиня Мария Луиза”, бул. „Ал. Стамболийски”, бул. „Хр. Ботев” и ул. „Пиротска”.

Следва да се отбележи, че при проверките по някои жалби и сигнали относно подробни устройствени планове не са констатирани нарушения от администрацията, като например:

- Оплакване срещу община Варна от група граждани срещу проект за ПУП за УПИ за жилищно строителство по плана на Варна.
- Оплакване срещу община Гоце Делчев от собственици на подземни гаражи в кв. 134 по плана на гр. Гоце Делчев срещу проект за ПУП и неизпълнение на съдебно решение, с което се отменя като незаконосъобразна заповед на кмета на Община Гоце Делчев с довода, че не е надлежно мотивирана.

Проблеми във връзка с отчуждителни производства за общински нужди

Оплакванията на гражданите при отчуждително-обезщетителни производ-

ства по Закона за устройство на територията са свързани основно с:

- необоснованото забавяне на обезщетенията;
- наложените ограничения за ползване на собствеността им;
- производства по § 9 от ПР на ЗУТ, при които имоти на граждани са отчуждавани на основание отменените Закон за териториално и селищно устройство и Закона за планово изграждане на населените места за реализирането на различни мероприятия, като години наред не са приключени и гражданите не са получили дължимото им се обезщетение.

Като например:

- Оплакване срещу община Стражица за неполучено обезщетение за отчужден недвижим имот в продължение на 20 години.

При направената проверка в община Стражица се установи, че имотът е отчужден през 1989 на основание чл.95 от Закона за Териториално и селищно устройство на територията, като в обезщетение ѝ се предоставя апартамент, който и до момента тя не е получила.

Омбудсманът направи 3кратно препоръка към общински съвет - Стражица жалбоподателката да получи законно полагащото ѝ се жилище като обезщетение за отчуждения ѝ недвижим имот.

- Оплакване срещу община Оряхово за неполучено обезщетение за недви-

жим имот в гр. Оряхово, отчужден на основание ЗТСУ през 1989 г.

Гражданката и до днес, 20 години след отчуждаването, не е обезщетена.

Омбудсманът препоръча на общината да предвиди в бюджета си необходимите средства в съответствие с изискванията на ЗУТ за предвиденото обезщетение на жалбоподателката с оглед приключване на отчуждителното производство.

Други проблеми, свързани с устройство на територията и проблеми на собствеността

Оплакванията на гражданите са свързани с:

- Неприети от общински съвети подзаконови нормативни актове, с което не се изпълняват разпоредби на Закона за устройство на територията;
- Откази на общински администрации да издават скици на имоти на граждани;
- Отказ на общински администрации и общински служби по земеделие да предоставят информация на собствениците кой обработва земите им.

Например:

- Оплакване срещу Столична община за неизпълнени заповеди за премахване на незаконно строителство и самосрутващи се сгради поради неприета наредба, предвидена в чл. 196, ал. 5 от ЗУТ. Издадени заповеди за премахване на незаконно

строителство и самосрутващи се сгради не могат да се изпълнят принудително, поради неприемане на предвидената в чл. 195, ал. 5 и 6 от ЗУТ наредба от Столичен общински съвет. Съгласно този текст ако заповедта не е изпълнена в определен срок или е допуснато предварително изпълнение, строежът се поправя, здравява или премахва от общината по ред определен с наредба на общинския съвет.

Макар и с известно забавяне, наредбата е приета от СОС.

- Оплакване срещу Районната администрация "Панчарево"- Столична община по повод грешка в кадастралния план и регулационния план и за отказ да се издаде скица на имот.
- Оплакване срещу Община Никопол и ОСЗ Никопол от собственик на земеделски земи за отказ да му бъде предоставена информация, свързана с договори за аренда в землищата на гр. Никопол и с. Драгаш Войвода.

Установи се, че ОСЗ Никопол и общинската администрация са отказали да уведомят жалбоподателя кой ползва и обработва земите му с мотив, че нямат представени споразумения между арендаторите за ползване на масивите и че нямат право да предоставят информация.

До м. февруари 2009 г. не е назначена комисия.

КОНСТАТАЦИИ НА ОМБУДСМАНА ПО ПРОБЛЕМИТЕ НА УСТРОЙСТВОТО НА ТЕРИТОРИЯТА И СОБСТВЕНОСТТА

Както вече бе отбелязано, по повод жалби и сигнали на граждани омбудсманът направи проучване за установяване и анализ на най-честите и/или характерни нарушения, допускани от общинските администрации във връзка с издавани от тях индивидуални административни актове.

Проучени са решенията по 86 административни дела, разгледани от II, III и IV отделения на ВАС на РБ за периода 2007-2008г. За реализация на проучването се използва случайна извадка, формирана на база решенията, с които общините са осъдени да платят разноските по делото на жалбоподателите, тъй като в повечето случаи разноските по делото не се претендират от заинтересованите страни. Проучваните дела са разпределени по специализираните административни отделения на ВАС на РБ, така че да се гарантира представителност за изследвания период и видове нарушения по съответните закони.

Констатации във връзка с дейността на кметовете на общини по издаване на административни актове

- Най-характерни и чести нарушения, допускани от кметовете на общини, довели до отмяна на издадени от тях индивидуални административни

актове от съда, се дължат на не-добротото познаване на нормативната уредба по АПК, ЗУТ, ЗСПЗЗ, ЗМСМА, ЗКИР и ЗОС.

- Не са редки случаите на формално прилагане на закона и неспазване на основните административнопроизводствени правила за издаване на административни актове от кметовете на общини при упражняване на дейностите им по компетентност, уредени в посочените закони.

Констатации във връзка с проекта за изменение на общия устройствен план на София

- Формално разглеждането на конкретни искания на гражданите от компетентните общински органи.

Констатации във връзка с подробни устройствени планове и изменението им

- Общинските органи разглеждат формално възраженията и предложенията на гражданите при първото обявяване на плановете;
- Неправилно се конституират заинтересованите лица, като по този начин гражданите се лишават от възможността да защитят правата си при изменението на плана.
- Налице е сериозно обществено противопоставяне срещу проекта за подробен устройствен план - ПУП-ПЗ и ПР за м. „Център-западно направление-част“, който засяга централната

градска част на София. Не са обсъдени подробно постъпилите 237 възражения, нито са изложени конкретни аргументи за отхвърлянето им.

Констатации във връзка с други проблеми, свързани с устройство на територията и проблеми на собствеността

- Не се приемат своевременно някои подзаконовни нормативни актове от общинските съвети. По този начин се нарушават правата на гражданите, тъй като липсва съответната регламентация за изпълнението на различни процедури.
- Администрацията в редица случаи неправомерно отказва на гражданите да издаде скици за имотите им.
- В много случаи общински администрации отказват да уведомят собствениците кой обработва земите, което е в противоречие с разпоредбите на ЗСПЗЗ.

Препоръки на омбудсмана

- Да се провеждат широко разгласени и съдържателни обществени обсъждания на съответния общ устройствен план, който дава основите на устройственото планиране и проектиране на общината в перспектива и е с висока обществена значимост. Направените възражения и предложения да се разглеждат обстойно, като основателните се уважават от администрацията;

- Строиктно да се спазват законовите разпоредби в хода на изработване и одобряване на ОУП, тъй като по смисъла на ЗУТ, актът с който се одобрява окончателния проект за ОУП не подлежи на съдебен контрол;
- Да се дава публичност на разгледаните, одобрени или отхвърлени предложения и възражения относно ОУП на населените места, като се осигури достъп на хората до резултатите, включително и на интернет страниците на общините;
- Особено внимание общинските органи да обръщат на процедурите по обявяване и съобщаване на заинтересуваните лица при съгласуване и одобряване на подробните устройствени планове и техните изменения;
- Общинските администрации да заложат правила в нормативната си уредба за гарантиране на публичност на отчуждителните процедури. Инвестиционните програми да се разгласяват широко. Да се разглеждат исканията на гражданите за изграждане на временни постройки в предвидените за отчуждаване имоти, с оглед защита на правото им на собственост;
- Общинските съвети своевременно да приемат съответните нормативни актове в изпълнение на законите изисквания и в интерес на гражданите;
- Общинските и районните админи-

страции да предоставят исканите от гражданите скици за имотите им. Дори и при данни за конкуренция на права върху имота, органът е длъжен да извърши тази услуга, отбелязвайки всички относими факти и обстоятелства върху документа;

- Кметовете на общини да предоставят исканата от собствениците информация за арендаторите, ползващи земите им.

СМЕТОСЪБИРАНЕ И СМЕТОИЗВОЗВАНЕ

Оплакванията на гражданите основно са свързани с:

- Искания за освобождаване от такса „Битови отпадъци“;
- Откази на общински съвети да приемат ред за освобождаване от такса „Битови отпадъци“ за имоти, които не се използват през съответната година или през определен период от нея в съответствие с чл. 8, ал. 5 от Закона за местните данъци и такси;
- Недоволства от качеството на предоставяната услуга;
- Неинформираност за реда за освобождаване от такса «битови отпадъци», както и за задължението на всички собственици на имоти да заплащат такси за ползване на депо за отпадъци и поддържането на чистотата на териториите за обществено ползване;

- Искане за справедливо определяне на такса „Битови отпадъци“ и неяснота при формирането на размера ѝ;

- Възражения срещу начина на определяне такса „Битови отпадъци“.

По въпроси, свързани с предоставянето на услугата «сметосъбиране и сметоизвозване», до 31 декември 2008 г. са постъпили общо 56 жалби на граждани от Бургас, Варна, Велико Търново, Кюстендил, Монтана, Перник, Пловдив, Свищов, Севлиево, София, Стара Загора, Тервел, Хасково, Шумен, Ямбол, Цаланица, Харманли, Шабла, Сливница, Карлово, Попово, Бяла Слатина, Нова Загора, Стражица, Елин Пелин, Самоков, Ловеч.

Като взе повод от конкретните жалби и воден от принципното си разбиране, че с неприемането на ред за освобождаване от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ се нарушава както законът, така и правата на гражданите, омбудсманът предприе проверка по собствена инициатива. Бяха проучени действащите наредби за определяне и администриране на местните такси на всички общини.

Установи се, че в преобладаващата част от общините ред за освобождаване от заплащане за услугата, която гражданите не ползват, не е приет, както изисква чл.8, ал.5 от ЗМДТ.

Ето защо, на проведените регионални срещи с представители на местните органи на самоуправление и деконцентрирани структури на централната власт тема „Омбудсманът – власт

на морала и авторитета. Европейски стандарти за добра администрация“ се подчерта високата обществена значимост на поставения въпрос и публично се оповестиха общините, които не са приели такъв ред.

След отправените препоръки, както по конкретни жалби, така и на регионалните срещи се прие ред за освобождаване от такса сметосъбиране и сметоизвозване в следните общини:

Община Твърдица; Община Сагово; Община Ловеч; Община Нова Загора; Община Бяла Слатина; Община Чупрене; Община Димово; Община Горна Оряховица; Община Златарица; Община Полски Тръмбеш; Община Лясковец; Община Борово; Община Сливо поле; Община Ковачевци; Община Радомир; Община Казанлък.

Като проява на лошо управление омбудсманът оценява действията на местните власти в общините Кюстендил и Варна, които не се съобразиха с препоръките на омбудсмана.

■ **Община Кюстендил:** След повторната препоръка от омбудсмана председателят на Общинския съвет - Кюстендил внесе предложение за извършване на промяна в действащата наредба, като с изменението изрично да бъде предвиден ред за освобождаване на гражданите от заплащане на услугата „сметосъбиране и сметоизвозване“, когато имотът не се ползва. Видно от представеното ни копие от Протокол №6 от 14.02.2008 г. от проведеното заседа-

ние 10 общински съветници са гласували за, 12 - против и 7 - въздържали се, в резултат на което предложението не е прието от общинските съветници. Очевидно е, че мнозинството от общинските съветници не са взели предвид законовото изискване за определяне на реда за освобождаване от такса за „сметосъбиране и сметоизвозване“, каквото е тяхното задължение, регламентирано със ЗМДТ.

■ **Община Варна:** Омбудсманът препоръча на председателя на общинския съвет и на кмета на община Варна да предприемат действия за изменение на Наредбата, като по този начин се защитят законните права на гражданите.

Местните органи не се съобразиха с препоръката на омбудсмана.

В общината се допуска приемане на искания от граждани за освобождаване от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ за имоти, които не се ползват, но те се отхвърлят от общинския съвет поради липса на основание в наредбата.

С тревога омбудсманът констатира, че:

● Все още голям брой общински съвети продължават да упорстват и не прилагат изричната законова норма на чл. 8, ал. 5 от Закона за местните данъци и такси, съгласно която лицата, неползващи услугата през съответната година или през определен период, се освобождават от заплащане на съответната такса;

- Има случаи, в които изрично се посочва, че гражданите не се освобождават от заплащането на такса за услугата сметосъбиране и сметоизвозване, когато имотът не се използва (например в наредбите, приети от общинските съвети в Кюстендил и Луковит);
- В някои общини е въведен ред за освобождаване от такса за сметосъбиране и сметоизвозване, но същият не е съобразен с изискванията на Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/. Общинският съвет разглежда подадените декларации на гражданите и за всеки отделен случай се преценява, неясно по какви критерии, дали може да се допусне освобождаване /например в община Земен, община Трън/;
- Всички общини прилагат предвидената възможност да определят таксата пропорционално върху данъчната оценка на имота. Обвързването на таксата за битови отпадъци с данъчната оценка на имота е в противоречие с чл.62 от Закона за местните данъци и такси, съгласно който таксата се заплаща за извършената услуга;

Като заявява, че правото на гражданите за справедливо определяне и заплащане на местните такси, прокламирано в чл. 8, ал. 1, т. 3 на Закона за местните данъци и такси, драстично се нарушава и гражданите се принуждават да плащат за услуги, които не ползват,

Омбудсманът препоръчва:

- Органите на местно самоуправление да предприемат действия за регламентиране на ред за освобождаване от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ за имоти, които не се ползват;
- Да се регламентира ред за освобождаване от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ не само за цяла година, а и за определен период от време, през който имотът не се ползва;
- Да се въвежда заложен в Закона за местните данъци и такси основен принцип за определяне на размера на таксата за битови отпадъци въз основа на количеството на битовите отпадъци – чл.67, ал. 1.

АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Омбудсманът на Република България определя като фундамент на своите политики принципите на добро управление и свързаното с тях право на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. С това разбиране омбудсманът разглежда жалбите на гражданите, които са свързани с административното обслужване от общините.

Оплакванията на гражданите основно са свързани с:

- Мълчалив отказ за издаване на индивидуални административни актове и забавяне на отговори до гражданите, както и немотивиране на ре-

шенията, които засягат правата на гражданите;

- Качеството на предоставяните административни услуги;
- Информация и достъп на гражданите до административни услуги;
- Отказ за вписване на граждани в удостоверение за наследници;
- Издаване на документи за трудов и осигурителен стаж от общини;
- Изискване от граждани на документи, които не са предвидени в нормативната уредба, за предоставяне на съответната административна услуга;
- Проблеми с гражданската регистрация, промяна на ЕГН, издаване на удостоверения за гражданско състояние;
- Начина на разпределение на субсидията за читалища;
- Възражения срещу договори за учредяване на безвъзмездно право на ползване на общински имот от читалища и въвеждане на изискване за срок на отдаването;
- Жалби, свързани с траурната обредност;
- Решения на Органа по настойничество и попечителство.

Важна част от доброто управление са и социалните услуги, предоставяни от общините, които в най-голяма степен трябва да отговарят на потребностите на населението. В жалбите, свързани със социалните услуги, гражданите се

оплакват от:

- Неосигурен достъп до социални услуги, предоставяни от общините и липса на информация за тях;
- Неефективен контрол върху качеството на предоставяните общински социални услуги;
- Липса на административен и финансов капацитет при управлението на социалните услуги;
- Липса на достатъчни и добре развити социални услуги – местна дейност.

По въпроси, свързани с административното обслужване от общините, са постъпили общо 451 жалби от граждани от София, Плевен, Аксаково, Ловеч, Перник, Стара Загора, Стамболийски, Съединение, Монтана, Бяла Слатина, Чирпан, Хасково, Рила, Етрополе, Враца, Цар Калоян, Димово, Ямбол, Троян и др.

Примери за такива жалби са:

- Отказ на район „Възраждане“ - Столична община да издаде удостоверение образец УП-2, необходимо за определяне на правото на лична пенсия и осигурителен стаж и възраст.

След проверката на омбудсмана и направени конкретни препоръки документът бе издаден;

Отказ на община Троян да промени по служебен път дублиран единен граждански номер, вследствие на което гражданинът е подведен под съдебна отговорност заради обърканото ЕГН.

При проверката се установи, че общи-

ната е допуснала нарушение, с което е навредила на гражданина. Препоръката на омбудсмана бе да се приложи закона и да се промени ЕГН по служебен път, което бе изпълнено;

- Жалби срещу кмета на община Стара Загора за липсата на ясни правила за контрол върху предоставяните от общината социални услуги в специализираните институции – Дом за възрастни хора с физически увреждания.

При проверката се констатира, че не е създаден механизъм за последващ финансов и административен контрол върху институциите, в които се предоставят социални услуги. След препоръката на омбудсмана се предприеха съответните действия;

- Оплакване срещу отдел „местни данъци и такси“ - район Изгрев, Столична община за изискване на документ за собственост от гражданин при подаване на данъчна декларация, въпреки че това изискване не е регламентирано;
- Жалба срещу намалена субсидия за читалище в Плевен.

По препоръка на омбудсмана бе подписано споразумение за решаване на случая;

- Формално изпълнение на задълженията на Органа по настойничество и попечителство, който съгласно закона е кметът на общината.

Кметът на община Брегово е назначил за настойник на всички настанени в Дом за възрастни с умствени увреждания с. Куделин директора на дома.

- Жалби срещу община Костинброд, община Чирпан, район „Връбница“ – Столична община за ограничения достъп до социални услуги, общини, които не предоставят услугата „личен и социален асистент“.

След извършените проверки могат да се направят

Следните констатации:

- Административните органи в много от случаите не мотивират своите решения и не спазват предвидените законови срокове за отговор;
- Нарушава се правото на всяко лице да бъде изслушано преди да бъде взета индивидуална мярка, която има неблагоприятни последици за него;
- Често се подхожда формално към исканията на гражданите за издаване на документи и не се използват предвидените законови възможности, както се констатира липса на гъвкавост при работата;
- Не се полагат достатъчно усилия за информиране на гражданите за вида и условията за предоставяне на административни услуги от общините, за административните процедури и тяхната последователност;
- В много случаи липсва отзивчивост на администрацията към проблемите на гражданите и насочване към компетентния орган, за решаване на конкретния проблем;
- Не са създадени условия гражданите да

се запознаят с нормативните актове, приети от общинските съвети;

- Формално изпълнение на задълженията на Органа по настойничество и попечителство;
- Липса на предварително обявен график за приемните дни на управленския екип на общината;

Важно е да се отбележи, че в много от случаите, когато гражданите желаят предоставянето на административни услуги, свързани с реализация на техни права, подават заявление до съответната администрация, без да са описали подробно исканията, без приложени документи и не се интересуват както от тяхното по-нататъшно движение, така и от задълженията, които имат съгласно нормативните изисквания. Посочените обстоятелства възпрепятстват администрацията да предостави бързо и добро административно обслужване на тези граждани, което довежда много често до нежелателни конфликти между двете страни в административното производство, което не решава възникналия проблем.

Обща констатация, която трябва да бъде изведена е, че общинските органи и техните администрации, към които омбудсманът е отправил конкретни искания и препоръки, по правило се съобразяват с тях. Установени са конструктивни отношения, които спомагат за по-бързо и ефикасно разглеждане и решаване на проблемите на гражданите. За подобряване на административното

обслужване на гражданите от общините омбудсманът прави

Следните препоръки:

- Приемане на етични правила на общинския служител, в които се поставя акцент върху предотвратяването на конфликт на интереси и поставяне на администрацията в услуга на гражданите;
- Създаване на публичен регистър на административните услуги, които предоставя общината, с пояснения за условията и сроковете за предоставянето им;
- Изработване на информационни материали за гражданите за административните и административно-технически услуги, предоставяни от общините;
- Предоставяне на административни услуги чрез Интернет, както и възможност за деловодни справки онлайн;
- Публична информация за правилата за достъп до обществена информация;
- Провеждане на допитвания и анкети сред гражданите за нивото на административното обслужване като корекционен механизъм за подобряване на работата на общините в тази дейност;
- Оповестяване на график за приемните дни на управленския екип на общината;
- Осигуряване на достъп за хора с увреждания до информационните центрове на общините и местата за

предоставяне на административни услуги.

ОБЩНСКИ ЖИЛИЩА

Проблемите, които поставят гражданите, са свързани най-често с:

- Процедурата по изземване на общинско жилище;
- Отказ за настаняване в общински жилища;
- Предоставена малка жилищна площ и отказ за пренастаняване в подходящо общинско жилище;
- Оказване на подкрепа за решаване на жилищни проблеми на многодетни семейства или самотни майки;
- Липса на алтернатива след извеждане от резервни жилища;
- Проблеми при сънаемателството на общински жилища и с наематели на общински жилища, които не спазват вътрешния ред в етажната собственост и др.
- Отказ за признаване на стара картотечна преписка;
- Липса на прозрачност на процедурите при определяне на група жилищна нужда;
- Възражения срещу нормативната уредба за общинските жилища;
- Отказ за продажба на общински жилища;
- Проблеми с комуникацията с общинските служители;

Най-много жалби, свързани с общински жилища, са подадени от община София /54.84%/, следват община Варна, община Добрич, община Враца, община Сливен, община Русе, община Бургас, община Хасково, община Пловдив. Като трайна тенденция се налага увеличаване на броя на жалбите от градове с интензивно икономическо развитие.

Общото впечатление е, че повечето общински администрации се съобразяват с препоръките на омбудсмана и полагат усилия да намерят решение на конкретен проблем на граждани, с чувството за солидарност и разбиране.

Някои конкретни примери:

- Район „Подуяне” - Столична община
Домакинство се оплаква срещу предприетите действия от кмета на район „Подуяне” за изземване на общински имот, в който те живеят от години.
При проверката се констатира, че общинският имот е самосрутваща се сграда, определена за събаряне. Установи се още, че семейството няма жилищна картотека в района и буквално остава на улицата. По препоръка на омбудсмана се предприеха действия за настаняване на семейството в резервно жилище.
- Район „Люлин” - Столична община
Оплакване срещу кмета на район „Люлин”, който отказва да пренастани 4-членно семейство, с дете с увреждане, в подходящо общинско жилище.
Въпреки препоръката на омбудсмана, не

се предприеха действия от район „Люлин“. Предложи се доброволна замяна, което в случая е неприложимо, поради това че семейството живее при условията на съжителство в една стая и на практика няма с кого да се заменят.

● Район „Люлин“ – Столична община

Жалби от две домакинства във връзка със заповед за настаняване в общински жилища.

При проверката се констатира, че общинските жилища, в които са настанени двете домакинства са по 35 кв.м., а броят на членовете е от 9 до 11 души. Установи се още, че от районната администрация отказват да приемат молбите им за пренастаняване в подходящо общинско жилище.

● Район „Витоша“ – Столична община

Жалба срещу бездействието на районната администрация на район „Витоша“ за образуване на преписка за продажба на общински имот.

Проверката установи, че има решение на Столичен общински съвет за продажба на общинския имот, въпреки това кметът на район „Витоша“ години наред не е предприел действия по решението на СОС. Омбудсманът препоръча да бъдат подготвени документите за продажба с оглед финализиране на процедурата.

● Район „Слатина“ – Столична община

Откази на кмета на район „Слатина“ да предприеме действия по молби на граждани за продажба на общински имоти.

Констатира се многогодишно забавяне на отговорите до гражданите и липса на мотиви за това. Проверката на омбудсмана установи, че от районната администрация се забавят отговорите не само до гражданите, но и до омбудсмана, което е проява на лоша администрация и нарушение на Европейския кодекс за добро поведение на администрацията.

● Община Карлово

По препоръка на омбудсмана се предприеха действия за настаняване на самотна майка с болно дете в общинско жилище.

Разбира се, има случаи, при които не се констатира нарушение права на гражданите, **като например:**

● Оплакване срещу заповед на кмета на община Бургас за прекратяване на наемното правоотношение за общински жилищен имот и срещу отказ за пренастаняване в друго общинско жилище.

● Оплакване, че разпоредбата на чл.46, ал.1, т.1 от Закона за общинската собственост /ЗОС/, според която наемно правоотношение за общинско жилище се прекратява, ако не се заплащат консумативите за него, е дискриминационна и нарушава правата на наемателя.

● Оплакване срещу районната администрация на „Надежда“ – Столична община за отказ да сключи договор с гражданин, след като е издадена на-

станителна заповед от кмета.

Въз основа на извършените проверки могат да се направят

Следните констатации:

- Ограничен достъп на гражданите до информация, свързана с критериите, по които се извършва подреждането в проектосписъците за настаняване в общински жилища;
- Недостатъчна прозрачност на процедурите за настаняване в общински жилища, което поражда съмненията за корупция при предоставяне на жилища;
- Не са създадени възможности за упражняване на независим граждански контрол при разпределянето на общинските жилища;
- Проверките по подадени жалби срещу проектосписъка по правило се извършва от жилищната комисия, която е взела решението. Така се допуска конфликт на интереси и не се гарантира обективно произнасяне на кмета по оплакванията;
- Няма публичен регистър на общинските жилища;
- Изискване на документи от гражданите, които не са включени в нормативната уредба;
- Непознаване от гражданите на нормативната уредба и произтичащите от нея задължения за тях.

На основание резултатите от проверките и направените констатации,

както и за постигане на справедливост, прозрачност, равнопоставеност при ползване на общинските жилища

Омбудсманът препоръчва:

- Въвеждане на публичен регистър на общинските жилища;
- Разработване и прилагане на механизъм за упражняване на независим граждански контрол при разпределянето на общинските жилища;
- Прилагане на механизъм по проверки по подадени жалби, гарантиращ обективност;
- Публична и достъпна информация за реда и условията за настаняване в общински жилища;
- Преустановяване на практиката да се изискват документи, каквито нормативната уредба не предвижда. При съмнения от страна на жилищната комисия за декларирани неверни или непълни данни, същата с изрично решение да изисква документи за всеки конкретен случай;
- Подобряване на комуникацията на администрацията с гражданите.

Според омбудсмана общинските жилища следва да се разглеждат като стимулиращ инструмент и възможност общината временно да предложи помощ и социална подкрепа чрез ниски наеми на гражданите, а не като ресурс, който „еднократно“ се раздава на гражданите за многогодишно ползване или продажба.

ОСИГУРЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД

Жалбите на гражданите във връзка с действията на местната власт за осигуряване на обществения ред в населените места са свързани основно с:

- нарушаване на обществения ред в часовете за почивка от работата на увеселителни заведения;
- повишени нива на шум от работата на климатици;
- нарушаване на обществения ред при извършване на търговски или производствени дейности и др;

И през тази година омбудсманът отчита, че продължават да постъпват жалби, свързани с нарушаване на спокойствието на гражданите и правото им на здравословен начин на живот от работата на увеселителни заведения, чрез неспазване на определеното работно време и допускане на превишени нива на шум.

Част от жалбите са свързани с шума от външните тела на климатици, като се установява прехвърляне на отговорности между общините и Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве по отношение правомощията и компетенциите за разрешаване на проблема.

Оплаквания по въпроси, свързани с нарушаване на обществения ред са постъпили от Столична община, община Сливен, община Бяла, община Сангански, община Велико Търново, община Стара Загора.

Като примери могат да се посочат:

- Оплакване срещу Район "Люлин", Столична община за допуснато неправомерно функциониране на кафене „Миранда“, в партерния етаж на бл. 033, район "Люлин", Столична община.

След отправени препоръки към кмета на район „Люлин“ за преустановяване дейността на кафенето и постоянно настояване в рамките на една година за предприемане на реални действия по случая се постигна резултат и в момента гражданите се радват на спокойствие в жилищната сграда.

- Оплакване срещу местните власти в с. Чинтулово, общ. Сливен за нарушаване на обществения ред при разкомплектоване на излезли от употреба моторни превозни средства на тротоари и улични платна в село Чинтулово, общ. Сливен.

По препоръка на омбудсмана се извърши съвместна проверка от Общинска полиция и органите на ОД „Полиция“. На нарушителите са съставени актове и разкомплектоването на излезли от употреба автомобили и замърсяването на околната среда с машинно масло е преустановено

- Жалба срещу община Бяла, област Русе, за неспазване на ограниченията, поставени с наредба на община Бяла, за отглеждане до пет броя едър рогат добитък в населеното място.

След отправените препоръки община Бяла предложи на стопанина на малката

ферма да участва в търг за закупуване на имот – общинска собственост, находящ се в местност, определена за отглеждане на животни.

- Оплакване срещу община Сандански за нарушаване на общественения ред от дейността на ковашките работилници на ул. „Ильо Войвода“, гр. Сандански.

По препоръка на омбудсмана специалности от община Сандански извършиха проверка на място, установиха незаконосъобразна дейност и предприеха действия за забрана ползването на строежите. При желание от страна на майсторите да предоставят този вид услуга може да бъде избран по-подходящ терен за ковашки работилници.

- Оплаквания срещу община Велико Търново и община Монтана във връзка с шум и вибрации от работа на климатик.

При тези оплаквания се установява прехвърляне на отговорности между общините и Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве във връзка с правомощията за разрешаване на проблема.

- Оплакване срещу община Стара Загора за нарушаване на общественения ред по време на организирания есенен панаир в гр. Стара Загора.

За разрешаване на проблема се пристъпи към ограничаване на площта и изнасяне на местоположението на панаира извън жилищната зона.

Като добър пример омбудсманът може

да посочи община Варна. Във връзка с конкретна жалба по препоръка на омбудсмана Общински съвет – Варна усъвършенства нормативната уредба, регламентираща изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности в съответствие с изискванията на Закона за защита от шума в околната среда.

Въз основа на извършените проверки могат да се направят

Следните констатации:

- В Общинските наредби за общественения ред не е регулирано разполагането и експлоатацията на отоплителни, климатични и вентилационни инсталации съгласно чл.3, ал. 5 от Закона за защита от шума в околната среда.
- По нарушаването на обществения ред от дейността на увеселителните заведения, най-вече в столицата, се наблюдава:
 - нежелание на общинската администрация за справяне с проблема;
 - прехвърляне на отговорности между общината и органите на реда;
 - съгласувателният режим с общините при откриване на заведения се изтъква като пречка за предприемане на необходимите мерки по осигуряване на реда;
 - липсва воля от компетентния орган при повторни нарушения от дадено заведение да се предприемат по

строги мерки;

- извършване на отделни проверки без положителен резултат води до липса на доверие към местната власт.
- Допускане на увеселителни паркове в близост до жилищни райони води до нарушаване на спокойствието на гражданите.

На основание на направените констатации и за гарантиране на спокойствието на гражданите и реда в населените места

Омбудсманът препоръчва:

- В наредбите на общинските съвети, приети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация, да се въведат изисквания към шума, предизвикан от домашни дейности, в т.ч. и отоплителни, климатични и вентилационни инсталации и от съседни жилищни сгради, съгласно чл.3, ал. 5 от Закона за защита от шума в околната среда, като се предвидят и административно-наказателни мерки спрямо нарушителите;
- Общинските органи да работят в тясно сътрудничество с органите на реда, чрез организиране на съвместни проверки за постигане на реални резултати за осигуряване на обществения ред и сигурност в районите;
- Стриктен контрол за съгласие от непосредствените съседи при приемане на действия за промяна на

предназначението на даден обект, напр. от магазин в кафе – сладкарница или друг вид увеселително заведение живущите, съгласно разпоредбите на ЗУТ;

- За големи тържища, борси и увеселителни паркове да се определят подходящи места, отдалечени от жилищните сгради.

ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНИ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА

Омбудсманът разглежда децентрализацията на социалните услуги за деца като значимо средство за:

- Промяна на модела на работа в институциите и превръщането им в социални центрове, които да предлагат подходящ тип грижа и услуги;
- Намаляване на броя на децата, които ползват услугата „отглеждане и възпитание в специализирана институция“;
- Развитие на повече и по-разнообразни социални услуги за деца и семейства в общността;
- Подобряване на качеството на предоставяните социални услуги за деца и семейства;
- Разширяване на териториалния обхват за предоставяне на повече социални услуги.

Омбудсманът отчита усилията на държавата за децентрализация на социалните услуги за деца като важна стъпка

за постигане на по-добро качество на услугите и подобряване живота на децата. Безспорно е, че същността на държавната политика в областта на социалните услуги за деца се изразява в качествено нов подход при разпределянето на отговорностите между държавата, общините, социалните партньори и гражданите, като част от интегрирания икономически и социален подход за защита на най-уязвимата част от обществото ни – децата.

През 2008 г. омбудсманът продължи да работи по въпросите, свързани с децентрализацията на социалните услуги за деца. Проведоха се редица срещи с неправителствени организации, експерти, неформални организации на майки на деца с увреждания, движения в подкрепа на деинституционализацията на грижите за деца, с кметове и директори на домове за деца. Независимо от постигнатите резултати в процеса на децентрализация, с критичност трябва да се открият някои тревожни обстоятелства и тенденции, за преодоляването на които трябва да се положат още усилия. В тази връзка омбудсманът отново поставя на вниманието на компетентните държавни институции и на местното самоуправление важните въпроси, които трябва да намерят своето решение за:

- Разработване на ясен механизъм за управление и координиране на социалните услуги за деца между общините и централните органи и конкретно очертаване на нивата на отговорност;

- Обезпечаване на финансови и административни ресурси за прилагане на задължителните минимални стандарти за услугите за деца;

- Подкрепа на местната власт при планирането на социални услуги за деца на регионално и местно ниво на базата на спазване на човешките права и постигане на резултати в управлението;

- Разработване и прилагане на дългосрочна специализирана програма за повишаване на местния капацитет за преодоляване на дефицита за планиране, инициране и управление на социални услуги в общността;

- Разгръщане на сериозна разяснителна работа за целите на реформата за деца, за новите типове социални услуги за деца, за новата роля на персонала в домовете, за координация и взаимоотношения с общината и звената в нея, в съответствие с Националната стратегия за детето 2008-2018 г.

Като резултат от проверките и срещите на омбудсмана може да се направи изводът, че децентрализацията на социалните услуги за деца в малките и средни общини е труден процес, въпреки възприетия подход на възлагане на местно равнище създаването и развитието на алтернативни социални услуги, като делегирани от държавата дейности по Закона за социалното подпомагане. Важно е да се отбележи, че поняко-

за недостатъчната компетентност на местните власти предизвиква противоречиви интерпретации на социалните услуги за деца. Липсват професионални форуми и подкрепа на общините за развиване на разбиранията им за разликите между грижите и услугите, обслужването и обгрижването. Това води не само до напрежение между местните и централните органи, но и до застрашаване на базовите нужди на децата.

Препоръки

към държавните институции:

- Ускоряване на процеса на прехвърлянето на правомощия и ресурси от държавната власт към общините за социалните услуги за деца и семейства;
- Всички заведения, които предоставят социални услуги за деца да преминат на пряко финансово управление от общините с единно методическо ръководство;
- Създаване на единен механизъм за координация, мониторинг и оценка на социалните услуги за деца;
- Целенасочени усилия за преодоляване на различията във възможностите на общините да осигуряват необходимите социални услуги за деца;
- Осигуряване на информационна и комуникационна подкрепа на общините;
- Изграждане на подходяща законодателна среда, която стимулира пазара

на социалните услуги и дарителството;

- Създаване на условия за трансфер на социалните услуги от държавните институции към други икономически субекти /аутсорсинг/, както и насърчаване на социалното предприемачество;
- Подкрепа на процеса за регионално планиране на социалните услуги с цел разпределението на услугите, съобразено с принципа на субсидиарността;
- Преодоляване на барьерите пред децентрализацията, които задържат в централната власт права и ресурси;
- Устойчивост на законодателната рамка и изготвяне на национални критерии и стандарти за всички социални услуги, предвидени в Закона за социалното подпомагане;
- Избор на оптимален модел за държавно финансиране на социалните услуги за деца в общността.

Препоръки към общините:

- Приемане на общински стратегии за планиране, развитие и предоставяне на социални услуги като важен и необходим документ, който да определи задачите и насочи усилията на местната власт към разрешаване на нарастващите потребности на децата и семействата от разнообразни социални услуги;
- Разработване на годишни планове за изпълнение на общинската стратегия;

- Използване на възможностите за по-ефективно предоставяне на услуги чрез възлагането им от общините на външни изпълнители;
- Системно проучване на потребностите от социални услуги;
- Съдействие за изграждане на местни партньорства в подкрепа на социалните услуги за деца;
- Съфинансиране на социалните услуги от собствени източници;
- Ефективен контрол върху предоставяните социални услуги;
- Изграждане и поддържане на социална инфраструктура;
- Обвързване на размера на финансовите ресурси с качеството на социалните услуги;
- Въвеждане на граждански контрол при предоставянето и управлението на социалните услуги за деца;
- Създаване на информационни центрове за социалните услуги в общината и периодично издаване на информационни материали за населението;
- Гарантиране наличието на достатъчно и добре обучен персонал в институциите за деца.

ОБРАЗОВАНИЕ

Жалбите на гражданите във връзка с действията на местната власт в сферата на образованието са свързани основно с:

- преобразуване или закриване на общински училища.

Децентрализацията в управлението на училищното образование засилва ролята на общината в управлението на училището и предвижда определящо значение на общините в процеса на откриване и закриване на училища в съответствие със специфичните социално-икономически характеристики на отделните региони.

Закриването на едно училище винаги е болезнено, най-малкото защото това практически се отразява на развитието на населеното място и гражданите трудно приемат тези решения.

Такива примери са:

- Жалба срещу закриване на училището в с. Брежани, община Симитли.

Установи се, че причина за недоволството на гражданите, че местната власт не ги е информирала за предстоящото закриване на ОУ „П. Яворов“ в с. Брежани, общ. Симитли, както и за причините довели до това решение. Гражданите са били лишени дори от възможността да споделят своите притеснения, като например превозването на учениците при зимни условия, което е чест проблем за живущите в селото. Освен това по този начин са били лишени и от предоставената им от законодателя възможност за обжалване на взетите решения.

Омбудсманът препоръча на кмета на община Симитли и кмета на с. Брежани да се намери подходяща форма за диску-

сия с жителите на Брежани и най-вече с родителите на децата в училищна възраст за мерките, които предвижда общината за безпрепятственото пътуване на децата при евентуални тежки метеорологични условия, във връзка със закриването на училището.

- Оплакване във връзка с решение на Общински съвет Две могили за закриване на ОУ „Св. Св. Кирил и Методий“, с. Бъзовец и с решение на Общински съвет за закриване на ОУ „Васил Левски“, с. Кошарна.

Омбудсманът изрази убеждение, че общинските съветници при вземане на решението са взели предвид всички обстоятелства, като – особеностите на района, големия процент ромски деца посещавали училището и др. По отношение предложението училището в с. Бъзовец да стане средищно, Регионалният инспекторат по образованието – Русе е на мнение, че липсва сграден фонд и база училището да бъде обособено като такава.

- Оплакване от община Видин във връзка с държавната политика в сферата на българското образование.

Изразява се недоволство от въвеждане на делегирани бюджети в училищата и отговорностите на Общинския съвет за оптимизация на училищната мрежа.

При извършените проверки по жалби и сигнали на граждани се

Констатива, че:

- липсата на предварително обсъждане с гражданите за необходимост-

та от извършваната реформа и мерките, които се предприемат за осигуряване на достъп до образование и качествено образование води до недоволство сред гражданите и съмнения за нецелесъобразност на взетите решения;

- много общини се оказали неподготвени за наложителните промени в училищната мрежа.

Във основа на направените констатации

Омбудсманът препоръчва:

- предстоящи преобразувания или закриване на общински училища да се предприемат след обществено обсъждане с гражданите в населените места и осигуряване на участието им в дискусии в комисиите по образование към общинските съвети и заседанията на общинските съвети;
- общинските съвети при вземане на решение за закриване или преобразуване на дадено училище да отчитат всички обстоятелства, свързани с особеностите и нуждите на района и се ръководят от най-добрия интерес на децата.

ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА И НА ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ:

Жалбите на гражданите във връзка с действията на местната власт за опазването на околната среда и на общественото здраве са свързани основно с:

- Неуведомяване на засегнатото население за инвестиционни намерения в районите;
- Осигуряване на чистотата в населените места;
- Поддържането на зелената система в градовете – грижи за паркове и кастрене или премахване на дървета в близост до жилищни блокове;
- Оплакване срещу нерегламентирани сметища и бездействие на общинската администрация за справяне с проблема.

Такива примери са:

- Оплакване срещу кмета на община Велико Търново и решение на Общински съвет, свързано с изсичането на гори в кв. „Картала“, гр. Велико Търново и предвиденото застрояване на района.

Омбудсманът установи липсата на информираност и допитване до обществеността по въпроси, касаещи околната среда и здравословния начин на живот и определи действията на местната власт като проява на лоша администрация.

След протести на живущите в района се проведе обсъждане на проблема на две поредни заседания на общинския съвет, проведоха се срещи и дискусии с гражданите, но недоволството не стихва.

- Оплакване срещу Район „Лозенец“, Столична община за предприети действия по подадена молба за кастрене на клони на дървета, които създават условия за разрушаване на мазилката на къщата на жалбопода-

телката.

По препоръка на омбудсмана се изготви експертно становище и се извърши кастрене на клоните на дърветата.

- Оплакване срещу община Карлово във връзка със създадени нерегламентирани сметища и липса на контейнери за смет на територията на село Мраченик, община Карлово.

След отправена препоръка към кмета на общината се почистиха местата, оформили се като сметища и се поставиха необходимите контейнери за смет.

- Оплакване срещу община Антоново за образувано нерегламентирано сметище на територията на село Китино, община Антоново.

След препоръка към кмета на общината, с оглед на предоставените му правомощия по организиране управлението на отпадъците на територията на общината и опазването на околната среда, за предприеме действия по поставянето на контейнери за смет в селото, както и действията по почистване на местата, оформили се като сметища, се осигури необходимата техника и се почисти нерегламентираното сметище.

След извършените проверки могат да се направят

Следните констатации:

- Все още се предприемат действия, касаещи околната среда, без обществено допитване до граждани-

те и вслушване в техните мнения;

- Не се използват достъпни средства, съответстващи на конкретните условия, за информиране на хората във връзка с инвестиционните намерения на териториите на общините;
- Често общинските администрации пренебрегват като маловажни жалби на граждани, свързани с кастрене или премахване на гървета;
- Допуска се създаване на нерегламентирани сметища.

Препоръките на омбудсмана са:

- Разширяване на възможностите и разнообразяване на формите за гражданско участие в процесите на вземане на решения, контрол и опазване на околната среда;

- Уведомяване на гражданите по подходящ начин, съобразен с местните условия, за инвестиционните намерения на територията на общината, като съобщенията стигат до знанието на непосредствено засегнатите, за да могат активно да изразят позицията си;

- Общинската администрация да не пренебрегва сигналите за кастрене на клони или премахване на гървета като маловажни, предвид необходимостта от извършване на експертна оценка от служителите на общината;

- Да се изпълняват стриктно времените по Закона за управление на отпадъци задължения на местната власт по управление на дейностите по отпадъци в общините.

НЯКОИ НАРУШЕНИЯ НА ТРУДОВИТЕ И ОСИГУРИТЕЛНИ ПРАВА НА РАБОТНИЦИ И СЛУЖИТЕЛИ

Ако омбудсмана зачестиха жалби от работници и служители, чийто работодатели са напуснали територията на Република България и не се завръщат. Предприятието спира да работи, работниците и служителите не получават трудови възнаграждения, не се внасят и осигурителните вноски. Въпреки че не полагат труд и дружеството не работи, трудовите правоотношения не са прекратени и няма кой да ги прекрати. Информацията при проверките на омбудсмана показва, че такива проблеми за работници и служители съществуват от години в цялата страна, като те попадат в „омагьосан кръг“, от който не могат да излязат.

Така грубо се нарушават трудови и осигурителни права на хората, като те не могат:

- да започнат работа при друг работодател и да сключат с него договор при условията на 8 - часов работен ден;
- Съгласно Кодекса на труда максималната продължителност на работното време по трудов договор за допълнителен труд заедно с продължителността на работното време по основния трудов договор не може да бъде повече от 48 часа;
- да се регистрират в бюрата по тру-

да и да получават обезщетение за безработица;

- Работниците и служителите нямат заповед за прекратяване на трудов договор и оформена трудова книжка;
- да упражнят правото си на лична пенсия за осигурителен стаж и възраст.
- Съгласно Кодекса за социално осигуряване пенсиите за осигурителен стаж и възраст се отпускат от датата на прекратяване на осигуряването;
- Освен това се прекъсват здравноосигурителните права трябва да заплащат стойността на оказаната им в страната медицинска помощ.

Неблагоприятна последица за работниците и служителите в такива случаи е и неясното местонахождение на архива на такива предприятия. В повечето от случаите той не е предаден за съхранение на упълномощено лице, в общината или Териториалното поделение на НОИ. Предвид това и липсата на работодател, работниците и служителите не могат да се снабдят и с документи, удостоверяващи трудов и/или осигурителен стаж, особено необходими за определяне на правата и размера на пенсия за осигурителен стаж и възраст или за преизчислението ѝ.

Анализът на българското трудово и осигурително законодателство показва, че решаването на такива проблеми не е нормативно уредено. Не е предвидена и възможност за служебно изготвяне и оформяне на документи свързани с

трудовия и осигурителния стаж на работниците и служителите от такива предприятия.

Добре е да бъде ангажирано вниманието на българския парламент, който би могъл да предприеме законодателни промени, като се предвидят механизми, уреждащи статутът на работници и служители с нарушени трудови и осигурителни права от некоректен работодател.

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИ С ПРИЗНАТО, НО НЕВЪЗСТАНОВЕНО ПРАВО НА СОБСТВЕНОСТ ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ.

До омбудсмана постъпват множество жалби на граждани, свързани с проблеми при възстановяване на собствеността върху земеделски земи, доказани със съдебни решения или с признато право на собственост в стари реални граници, но неидентифицирани на терена.

Добре известно е, че възстановяването на земеделските земи е труден и продължителен процес. Много хора извървяха нелекия път да докажат собствеността си по съдебен ред и очакват реален резултат от положените усилия, изхабените нерви и ресурси. За съжаление процесът по възстановяване на земите все още не е завършил.

Причините, довели до големия брой невъзстановени имоти с признато право на собственост са: недобросъвестно

изпълнение на техническите дейности при идентифицирането на старите реални граници в кратък срок и в неподходящ сезон; неизпълнени съдебни решения за признато право на собственост при отказ или при установен иск за пропуснат срок; невъзможност на наследниците да припознаят на терена границите на имотите, заличени във времето; липса на обмен на данни и материали между органите на МРРБ /Агенцията по геодезия, картография и кадастър/ и МЗХ за землищата, за които има изработени или се изработват кадастрални карти; неизработени плановете в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

Съгласно Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, чл. 19, земеделските земи, останали след възстановяването на правата на собствениците, се стопанисват и управляват от общините. Именно от този остатъчен поземлен фонд се възстановяват земеделските имоти с установени граници и с признато право на собственост в съществуващи или възстановими стари реални граници; с доказано право на собственост по съдебен ред; обезщетяват се собствениците.

За гарантиране на правата на собствениците с невъзстановено право на собственост върху земеделските земи или претендиращи права върху земеделски земи, които са в процес на признаване, бе въведен временен ограничителен режим за разпореждане с тези земи.

Създадената възможност с промените

В ЗСПЗЗ от 2009 г. общинските съвети да извършват разпоредителни сделки със земите от остатъчния поземлен фонд нарушава правата на собствениците с признато, но невъзстановено право върху земеделски земи или претендиращи права върху земеделски земи, които са в процес на признаване. Съществува реална опасност гражданите да не могат да си възстановят собствеността, а също така и да не се изпълнят влезли в сила съдебни решения, с които е признато право на собственост на гражданите. Необходимо е да се припомни, че в преобладаващата си част тези земи, т.нар. остатъчен поземлен фонд, са били частна собственост, не са принадлежали на общините.

Още в хода на законодателния процес омбудсманът депозира позицията си по Законопроекта за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ от 14. 11. 2008 г., като препоръча да се запази уредбата на чл. 19 от ЗСПЗЗ с ограничителния режим до 12.02.2012 г. за извършване на разпоредителни сделки със земите от остатъчния фонд, което бе подкрепено и от Министерството на земеделието и храните. Предложи се също така да се допусне служебна процедура при настаняване на имотите на собствениците с признато право на собственост в съществуващи стари реални граници. В по-голямата си част тези имоти са в планински и полупланински райони, в които собствеността е възстановена около 50%. Същите имоти да се разполагат в картата на възстановена-

та собственост съгласно решенията на общинската служба по земеделие в същата местност върху незаетите места без да се спазва предишната им форма. Тази възможност е предвидена и досега в чл. 18 б, ал.3 от Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ, но се изискваше присъствието на не по-малко от 50 на сто от собствениците или на техните наследници.

Щом правата на гражданите са над всичко, те трябва да бъдат защитавани и гарантирани с надеждни и адекватни нормативни документи!

ПРАВА НА ХОРАТА С ПСИХИЧНИ ПРОБЛЕМИ И УВРЕЖДЕНИЯ

Защитата на правата на хората с увреждания е сред основните приоритети в дейността на омбудсмана, с особено внимание върху правата на хората с психични проблеми и увреждания, които са настанени в специализирани институции и болнични заведения и чиито права са ограничени физически и законодателно.

До омбудсмана постъпват сигнали, че се нарушават човешки права в психиатрични болници и домове за възрастни хора с психични увреждания. Основно оплакванията са свързани със съмнение за физическо насилие над пациенти в специализираните институции, липса на ясни и публично известни етични правила за работа в тях, формалност в действията на органа по настояни-

чеството, както и липса на надеждни механизми за защита интересите на хора, поставени под запрещение, липса на механизми за граждански контрол върху институциите.

В хода на своите проверки

Омбудсманът констатира, че:

- не е създаден работещ механизъм за проверка на сигналите за малтретирание на пациенти от персонала на болничните заведения;
- Все още далеч от общоприетите стандарти са условията в специализираните институции за настаняване и лечение на хора с такива заболявания;
- настанените в тези институции не получават достатъчно грижи и рехабилитация, което ограничава възможностите им за интеграция в обществото и ги обрича на социална изолация.

От съществено значение за спазване правата на хората с психични проблеми и увреждания е, че липсва законова възможност за упражняване на граждански контрол върху работата и управлението на такива институции, което често създава напрежение в общественото пространство. Представители на заинтересованите групи /пациенти, техни роднини и близки/ не могат да участват по-активно в управлението на болниците, като предлагат мерки за подобряване дейността им и мобилизират допълнителен материален, финан-

сов и човешки ресурс за повишаване на качеството на услугите.

Освен това не е уредена законово възможността за учредяване на болнични настоятелства към лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ. Тук следва да се отбележи, че има практика в България въз основа на разпоредбата на чл.82 от Закона за лечебните заведения, която регламентира възможността да се учредяват болнични настоятелства.

Безспорно е, че така се нарушава принципът на равнопоставеност между лечебните заведения и е в противоречие с Препоръка №R /2000/5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно развитието на структурите за участие на гражданите и пациентите в процеса на вземане на решения, отнасящи се до здравеопазването.

Но много по-важно е, че болнично настоятелство, което има за цел да подпомага болницата в нейната дейност, може да бъде гарант за правата на хората, които сами не могат да ги защитават.

Ето защо омбудсманът смята, че следва да бъдат предприети мерки за въвеждане на граждански контрол и партньорство за промяна на специализираните институции и постигане на обществено доверие в спазването на правата на хората с психични проблеми и увреждания, които са настанени в специализирани институции и болнични заведения.

Отново трябва да бъде поставен и въ-

просът за промяна на института на настойничеството в България.

Настойничеството от институт, който ограничава дееспособността на хората с психични проблеми и увреждания, да се превърне в институт, който подкрепя упражняването на правата им.

Във връзка с изложените по-горе проблеми, но и въз основа на многобройните сигнали и констатации както от омбудсмана, така и от граждански структури, омбудсманът препоръчва на българското правителство да бъде ратифицирана Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

ГЛАВА ДЕСЕТА

УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

В своите доклади пред Народното събрание омбудсманът многократно е подчертавал ролята на международната общност за изграждане на стандартите в защита на правата на човека, за утвърждаване на принципите на добро управление и добра администрация и за популяризиране на институцията на омбудсмана. С това разбиране омбудсманът още в началния период след създаване на институцията установи контакти с основните организации на омбудсманите в световен и европейски мащаб. Българският омбудсман е пълноправен член на:

- Международния институт на омбудсманите;
- Мрежата на европейските омбудсмани;
- Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията;
- Европейския институт на омбудсманите;
- Мрежата на националните структури за правата на човека към Съвета на Европа.

Тези организации са активни структури с богат и съдържателен живот, насочен към обмяна на опит и утвърждаване на общи разбирания за правата на човека

като универсална ценност и за ролята на институцията на омбудсмана като независим застъпник за правата на хората. През 2008 година изградените по-рано връзки с международните партньори се развиваха и обогатяваха. Установиха се ползотворни контакти и с нови чуждестранни партньори.

Омбудсманът на България разглежда **международната си дейност като възможност активно да предлага теми от общ интерес на своите международни партньори, както и да черпи от техните постижения.** Опитът вече многократно показва положителния ефект от международните дискусии както в обогатяването на общите ни разбирания, така и като въздействие върху българските институции и общественост. По тази причина омбудсманът превърна в традиция организирането на голям международен форум с участието на европейски омбудсмани най-малко веднъж годишно. 2008 година не направи изключение и през нея българският омбудсман организира две международни конференции, посветени на важни аспекти в защитата на правата на човека.

През март, 2008 година в София се със-

тоя международна конференция на тема „Правата на човека и Лисабонския договор: от правните норми към живота“. Конференцията бе проведена непосредствено след ратифицирането от България на Лисабонския договор. В центъра на обсъжданията бяха поставени два въпроса: Хартата за основните права и свободното движение на хора в Европейския съюз. Последвалото отлагане на влизането в сила на Лисабонския договор не намалява значението на повдигнатите въпроси, които бяха оценени като важни за правата на европейските граждани и недостатъчно познати за българската общественост. В конференцията взеха участие Греъм Уотсън, лидер на Алианса на либералите и демократите за Европа, Джо Лайнен, председател на Комисията по конституционни въпроси на Европейския парламент, Андрю Дъф, член на Комисията по конституционни въпроси на Европейския парламент и на Конвента, изработил Хартата за основните права в Европейския съюз. От българска страна във форума участва заместник министър-председателя Ивайло Калфин, министрите Гергана Грънчарова и Миглена Тачева, председателят на Върховния административен съд Константин Пенчев, председателят на Сметната палата Валери Димитров, членове на Конституционния съд и на Комисията за защита от дискриминация, евродепутати, народни представители, синдикати и работодателски организации, редица посланици, кметове, местни об-

ществени посредници, представители на академичните среди, неправителствени организации, общественици и журналисти.

Участниците в оживената дискусия се обединиха около следните идеи: Доброто управление като принцип на поведение на българските институции изисква спазването на високи стандарти за правата на гражданите, гарантирани едновременно и взаимно допълващо се от Европейската конвенция за правата на човека, Хартата на основните права на ЕС и Конституцията. Несъмнена е нуждата от допълнителни усилия за популяризиране на Хартата и Конвенцията сред българските институции и сред гражданите. Омбудсманът, заедно със съдебната система, има значима роля за превръщане на европейските стандарти за правата в реалност за българските граждани.

Централно място в международната дейност на омбудсмана за 2008 година зае организираната през ноември международна конференция „Правата на човека – обетованата земя на закона, но и на справедливостта“. Конференцията бе съвместна идея на българския и холандския омбудсман. Наред с основните тези, представени от българския омбудсман, свои изказвания по темата на форума направиха председателят на Народното събрание Георги Пирински, Европейският омбудсман Никифорос Диамандурос, омбудсманите на Холандия, Гърция, Дания, председателят на Вър-

ховния административен съд Константин Пенчев. Президентът на Република България Георги Първанов изпрати обръщение към конференцията, а заместник

стандарт за поведение на държавните органи в отношенията им с гражданите, при които не е достатъчно придръжането към буквата на закона, а е



Международната конференция на тема „Правата на човека – обетованата земя на закона, но и на справедливостта“ беше организирана от омбудсмана на Република България в сътрудничество с холандския омбудсман г-н Алекс Бренинкмейер. В конференцията участваха Европейският омбудсман Никифорос Диамандурос, омбудсмани и техни представители от 42 страни от Европейския съюз и Съвета на Европа, както и висши представители на българското правителство, парламент и съдебна власт, много граждански организации. 17 ноември 2008 г.

министър-председателя и министър на външните работи Ивайло Калфин се обърна лично към участниците при откриването на форума. На конференцията бяха представени 24 омбудсмански институции от Европа, висши представители на законодателната и изпълнителната власт, конституционни съдии, членове на Европейския парламент, посланици, местни обществени посредници, граждански структури.

Дискусията потвърди извода, че избраната тема е съвременна и даже провокативна, защото предлага висок

нужен ежедневен етичен избор на администратора, отговарящ на високите повели за порядъчност и справедливост. Когато омбудсманът използва това мерило за действията на администрацията, се поставя с цялата му значимост въпроса за тънката граница между справедливата и предвидима оценка и произвола. Темата далеч надхвърля теоретичните разбирания и навлиза в практическата плоскост на ежедневната работа на омбудсманските институции по разрешаване на конфликти в отношенията управление-граждани.

По тази причина бе нужно внимателно и задълбочено изследване на въпроса и конференцията допринесе значително в тази посока. Предстои да бъдат публикувани изказванията на лекторите и участниците в дискусиата, както и събраните в последствие размисли по въпроса на авторитетни автори. Освен на български и английски език, с помощта на Международната организация на Франкофонията сборникът ще бъде издаден и на френски език.

И през изминалата година продължи ползотворното сътрудничество в рамките на **Мрежата на европейските омбудсмени**, координирана от Европейския омбудсман. Мрежата бе важен източник на информация за дейността на европейските партньори и за техните успехи и трудности в защита на правата на гражданите и утвърждаване на принципите на доброто управление и добра администрация. С висока практическа стойност бе организиран от Европейския омбудсман семинар за служителите за връзка в Мрежата. На семинара освен принципни въпроси, свързани с Хартата за основните права на Европейския съюз и свободата на изразяване, бяха обсъдени и различни аспекти от работата на омбудсманските институции като самосезиранията, проверките на място, комуникацията с граждани.

През 2008 година омбудсманът продължи сътрудничеството си в **Мрежата на националните структури за правата на човека**, координирана от Комисаря на

Съвета на Европа по правата на човека. Мрежата има за цел обмен на информация относно стандартите на Европейския съд по правата на човека в Страсбург, както и повишаване на ролята на националните омбудсмени по отношение на изпълнението на решенията на Съда. В своя миналогодишен доклад пред Народното събрание омбудсманът очерта виждането си за необходимостта от подобряването на координацията на трите власти при преодоляване на причините, довели до осъдителни решения на Съда в Страсбург. Следейки от близо развитието на този въпрос, омбудсманът представя на Народното събрание в Глава първа на този доклад своето становище относно намеренията на правителството в тази посока.

През февруари 2008 година, омбудсманът обсъди редица въпроси с Комисаря на Съвета на Европа по правата на човека, Томас Хамърберг, по време на неговата визита в София. Сред тях бяха, например, реформата на контролния механизъм на Европейската конвенция на правата на човека и основните свободи и ролята на националните омбудсмени в този процес; работата на омбудсманската институция в защита на правата на децата, на хората с увреждания и на лишените от свобода. Омбудсманът изложи и своето виждане за необходимостта от присъединяването на България към факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание. На съвместната пресконференция бе под-

чертано, че между българския омбудсман и Комисаря на Съвета на Европа съществува много добро сътрудничество, което ще се задълбочава в бъдеще.

Висока бе практическата стойност на международните семинари, организирани от Комисаря на Съвета на Европа по правата на човека с участието на представители на националните структури за правата на човека. Експерти на омбудсмана имаха възможност да обменят опит за практиките на националните институции и на Европейския съд по правата на човека в областта на защитата на правата на хората с увреждания, на ромите, на незаконните емигранти, оценка на действията на полицията и на местата за задържане.

Институцията на омбудсмана участва в Петата кръгла маса на Европейските национални институции по правата на човека и Комисаря на Съвета на Европа по правата на човека, проведена в Дъблин. На срещата бяха обсъдени възможностите и пътищата за укрепване на националните комисии по правата на човека в Европа и засилване на партньорството им с механизмите на Съвета на Европа и групи международните организации с оглед формиране на една многостепенна система за защита на човешките права и ефективното и прилагане в националната практика. Подчертана бе необходимостта от подобряване на сътрудничеството с органите създадени в съответствие с правните инструменти на ООН по правата на човека, Съвета

на ООН по правата на човека и механизма на Съвета на Европа по правата на човека. Обсъдени бяха конкретни примери и добри практики за начините, по които може да се въздейства върху законодателството, за да се гарантира неговото съответствие с правата на човека; начините да се постигне ефективно възстановяване на нарушени човешки права; възможностите за участие институциите за защита на правата на човека в усилията за повишаване на осведомеността на обществеността по правата на човека, както и за подобряване на обучението по правата на човека.

Своето развитие и задълбочаване получи и **Връзките между омбудсманите на България и Холандия**. Интензивните отношения между двете институции се развиват в рамките на съвместния им проект, финансиран по програма МАТРА на Холандското правителство. През май, 2008 година българският омбудсман бе на посещение в Холандия по покана на холандския си колега. Програмата на визитата включи редица срещи с холандските колеги и с представители на институции в Холандия, сред които Министерството на правосъдието, Социално-осигурителната банка, данъчната администрация и други. Целта на срещите бе да се запознае българската страна с подходите, използвани от холандския омбудсман във отношенията му с администрацията, която контролира.

През 2008 година бяха проведени редица семинари и работни срещи на екипите на

българския и холандския омбудсман, посветени на различни аспекти в работата на институциите - изработване и проследяване на изпълнението на препоръки на омбудсмана, връзки с медиите, изработване на наръчник за работа по жалби на гражданите, въвеждане на Общата рамка за оценка като метод за управление на качеството в публични организации и други. Внимание заслужава проведеният през декември семинар „Стандарти на омбудсмана за поведение на администра-

даните, противодействие на корупцията и насърчаване на доброто управление“, финансиран от програма МАТРА на холандското правителство. Темата на семинара бе „Омбудсманът - двигател на доброто управление“. В него взеха участие българският и холандският омбудсман, посланикът на Холандия, местни обществени посредници, представители на администрацията и граждански организации. Чрез конкретни, ярки примери от практиката се очертаха различните средства, чрез които омбудсманът се застъпва за правата на гражданите. Форумът демонстрира по убедителен начин, че споровете на гражданите с администрацията, крият в себе си възможности за изграждане на доверие между хората и управлението. С удовлетворение трябва да се отбележи, че съвместният проект на българския и холандския омбудсман бе оценен високо от Министерството на външните работи на Холандия и бе удължен с още шест месеца до средата на 2009 година.

Сред многобройните международни изяви на институцията на българския омбудсман през 2008 година **могат да бъдат подчертани още няколко по-съществени участия:**

- Националният омбудсман посети Дания по покана на датския омбудсман. Проучен бе опитът на тази институция с дългогодишна практика и традиции в защитата на човешките права пред гражданската и военна администрации. Обменена бе информация за работата и прилаганите добри



Г-н Гиньо Ганев, посланикът на Холандия у нас
г-н Вилем Ван Ее, холандският омбудсман
г-н Алекс Бренинкмейер, европейският омбудсман
г-н Никифорос Диамандурос и зам. министърът на държавната администрация Мария Дивизиева на семинар на тема „Омбудсманът – двигател на доброто управление“. 18 ноември 2008 г.

цията“. В семинара взеха участие представители на британския, австрийския, холандския и българския омбудсман, които обсъдиха различните подходи на институциите си в оценяването на дейността на администрацията.

През ноември бе организиран заключителен семинар по проекта „Укрепване на капацитета на Омбудсмана на Република България за защита на правата на граж-

практики от двете институции. Постигната бе договореност за по-тясно сътрудничество за по-нататъшно усъвършенстване на методите и средствата на омбудсманската дейност в двете страни.

- Българската омбудсманска институция бе представена на Конференцията за честване на 20-та годишнина от създаването на институцията Комисар за защита на гражданските права на Полша. В нея участваха висши представители на изпълнителната, законодателната и съдебната власт на Полша, омбудсмани и други представители на омбудсмански институции в Европа, изтъкнати прависти от Полша, Германия, Великобритания и други. Специално внимание бе отделено на нарастващата отговорност на омбудсмана по отношение на уязвимите членове на обществото и по-специално хората с физически увреждания, както и към правата на децата. Констатирано бе, че дори в развитите страни омбудсманът продължава да е в дълг към хората с увреждания и от него се очаква по-настойчиво да насърчава приемането на по-широк спектър от законови норми, насочени към по-пълно интегриране на тези хора в обществото с равни права и преди всичко съблюдаване на естественото им право на неограничен достъп до обществените сгради. Подчертано бе, че развиващият се процес на свободно движение на работна сила в Европа и нарастващите проблеми свързани с нарушаване на

правата на работниците-мигранти и техните семейства поставя на преден план необходимостта омбудсманът активно да защитава правата и на тези граждани.

- През април 2008 г. на контактното посещение у нас бяха представители на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността при Съвета на Европа. Посещението бе във връзка с подготовката на четвъртия тематичен доклад на комисията за България. Делегацията посети националния омбудсман, с цел да получи информация за развитието на омбудсманската институция в България, на нейната роля и дейност за защита на правата на човека, по-специално срещу прояви на расизъм и нетолерантност. Като независима държавна институция, изразяваща интересите на гражданското общество и ползваща се с международно доверие, националният омбудсман съдейства за обективно и конструктивно обсъждане на случаите на нарушаване на човешките права у нас. По молба на делегацията на комисията, по-късно бе подготвена и изпратена информация за постъпките при омбудсмана жалби по случаи на дискриминация и нетолерантно отношение.
- Омбудсманът се срещна с председателя на Комисията на Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) за спазване на задълженията и ангажиментите от държавите-членки на

Съвета на Европа при неговото посещение в България за целите на пост-мониторинговия диалог. На срещата бе констатирано, че през изминалите две години омбудсманът е развърнал своята дейност и функционира пълноценно, като застъпник за правата на гражданите. Положително бе оценен фактът, че акцент се поставя не само върху работата по индивидуални жалби на граждани, но и върху самосезирането по въпроси, които предизвикват широк и тревожен обществен отзвук. Очерта се съгласие за това, че българският омбудсман функционира напълно независимо. Подчерта се, че остава актуална необходимостта да се даде възможност и на гражданските организации и юридическите лица да се обръщат към омбудсмана. По искане на госта бе изпратена допълнителна информация, отнасяща се до случаи на полицейско насилие и положението в местата за лишаване от свобода, основаваща се на преки проверки на омбудсмана. Това допринесе за по пълно и обективно представяне на положението в нашата страна по важни теми на пост-мониторинговия диалог.

- Омбудсманът бе една от държавните институции посетена от групата служители на Европейската комисия, посетили България през 2008 г. за запознаване с българската система на управление и работата на администрацията по въпросите отнасящи се до ЕС. Срещата даде възможност за систематично представяне

на дейността на българската омбудсманска институция и преди всичко на усилията ѝ за насърчаване прилагането на принципите на добро управление и добра администрация.

- Омбудсманът предостави информация във връзка с тематичните изследвания в областта на правата на човека, провеждани от Агенцията за основните права на човека към Европейския съюз и по-специално за проучването на институциите на националните органи за защита на правата на човека в държавите – членки на ЕС.
- Вече като полноправен член на Асоциацията на омбудсманите и медиаторите от Франкофонията националният омбудсман бе представен на срещата на институционните органи на Международната организация на Франкофонията през юни 2008 г. в Букурещ. Срещата бе етап от подготовката за XII-та среща на ръководителите на държавите и правителствата от движението на Франкофонията през октомври 2008 г. в Квебек, Канада. На една от кръглите маси бяха обсъдени въпросите от дейността на омбудсманите/медиаторите свързани с правата на човека и на първо място спазването на правата на детето, което е приоритет и на нашата институция.
- През годината от узбекска страна бе проявен значителен интерес към работата на българската омбудсманска институция. Сключено бе Споразу-

мение за сътрудничество между изпълномощното лице на Олий Мажлис на Република Узбекистан за правата на човека (омбудсман) и омбудсмана на Република България. Постигнатите договорености ще бъдат добра основа за развитие на приятелско сътрудничество, насочено към обмен на опит по въпросите свързани с развитието на демокрацията и ефективната защита на правата на човека. Те, наред със споразуменията сключени с медиатора на Френската република, омбудсманската институция на Швеция и други институции по правата на човека са поредната стъпка на отварянето на Узбекистан към чуждестранния опит за построяване на демократична правова държава и за

защита на правата и свободите на гражданите.

- През септември, 2008 година представители на омбудсмана за пореден път участваха в 12-та годишна конференция на Европейската мрежа на омбудсманите за деца на тема „Към прилагането на Конвенцията на ООН за правата на детето“. Темите, които бяха обсъдени на форума бяха свързани със спецификите на прилагането на Конвенцията на международно, европейско и национални ниво. Особено полезни бяха трите панела, в които участниците обмениха опит относно защитата на децата от дискриминация, правото им на участие и действия в най-добър интерес на детето.

И накрая, с умерена скромност предлагам

ТРИ ОМБУДСМАНСКИ ПОВЕЛИ ЗА ВЛАСТТА:

Първо: Властта е почитена, само когато зачита правата на хората!

Второ: Тези права се зачитат, само когато действията на властта са прозрачни и лежат върху справедливото обществено мнение.

Трето: Лежат, но не се излежават, защото трябва да тичат и непрестанно да се отчитат пред същото обществено мнение, което ги е създало!



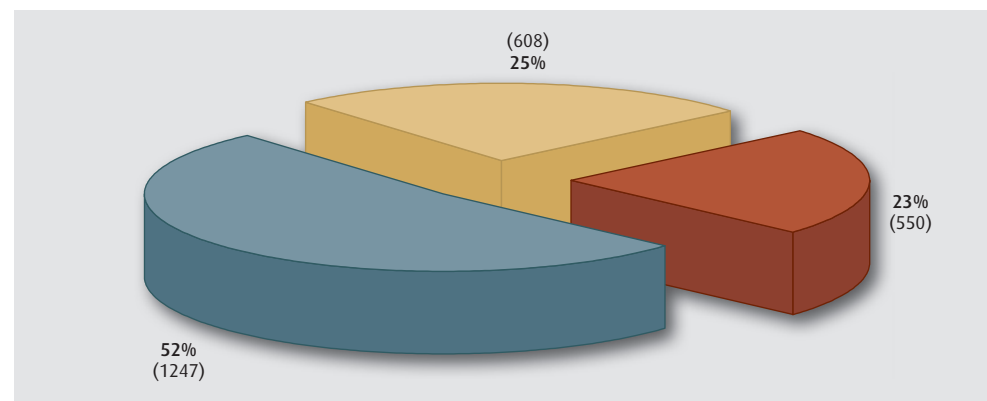
Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ 1 СТАТИСТИЧЕСКИ
ДАНИ ЗА ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ
НА ГРАЖДАНИ

Фигура 1: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. според начина на получаването им

Жалби и сигнали:	Брой
Получени по електронен път	550
Подадени по пощата	1247
Получени лично	608
ОБЩО	2405

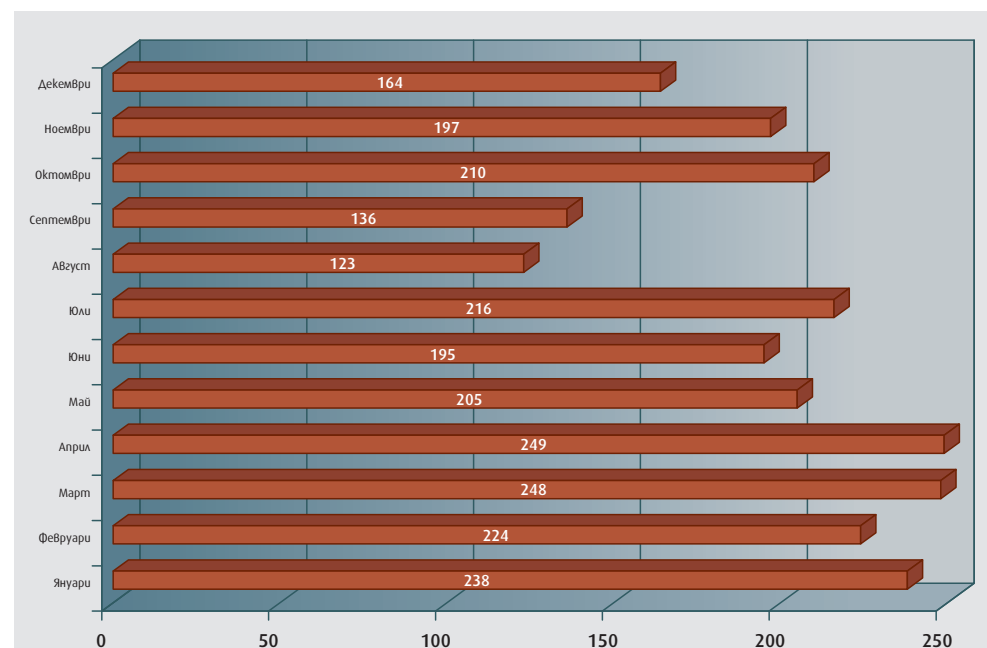


ФИГУРА 1

Повече информация на стр. 77

176

Фигура 2: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. по месеци



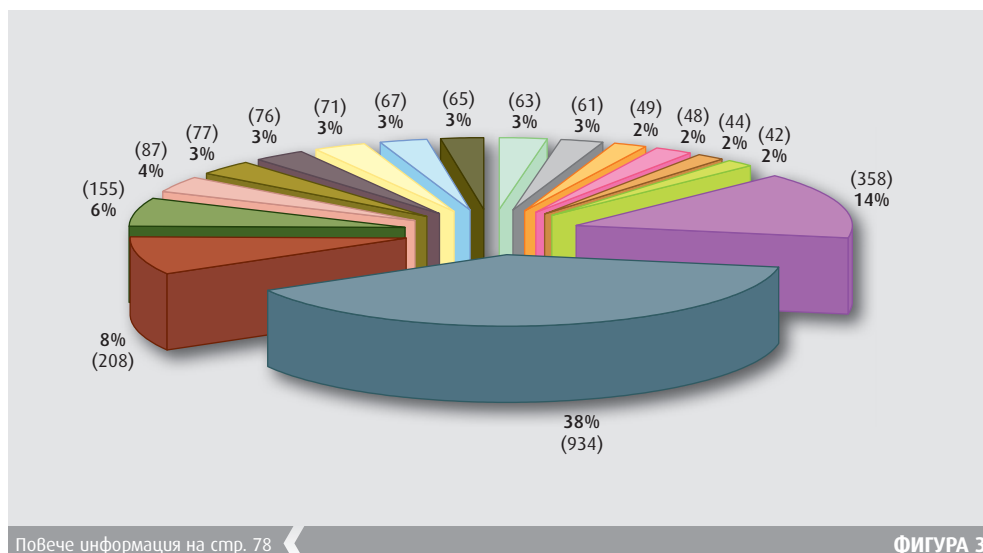
ФИГУРА 2

Повече информация на стр. 78

Фигура 3:
Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. по области

Области	Брой
София-град	934
Пловдив	208
Варна	155
Плевен	87
Благоевград	77
Бургас	76
Русе	71
Ст. Загора	67
В. Търново	65
Враца	63
София-обл.	61
Перник	49
Пазарджик	48
Габрово	44
Кюстендил	42
Други области	358
ОБЩО	2405

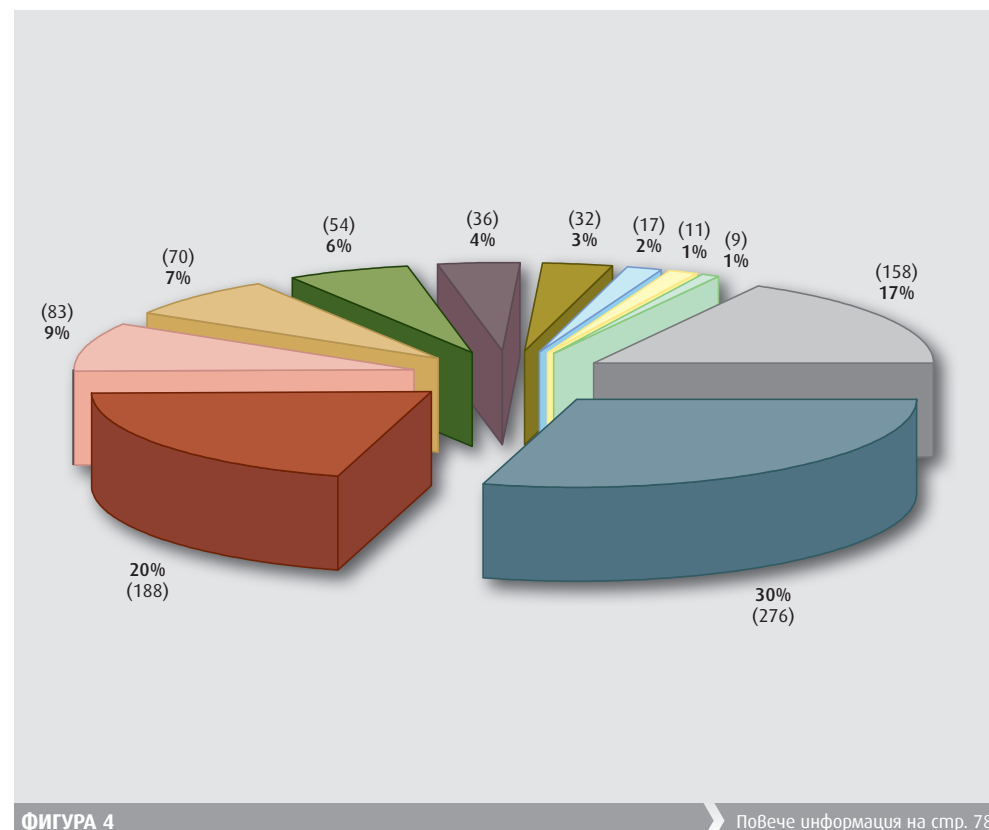
177



Фигура 4: постъпили жалби и сигнали през 2008 г. от област София-град по категории на нарушенията

Категории на нарушенията:	Брой
Обществени услуги	276
Проблеми на собствеността	188
Административно обслужване	83
Социални дейности	70
Основни права и свободи	54
Здравеопазване	36
Обществен ред и сигурност	32
Образование	17
Опазване на околната среда	11
Неизпълнение на съдебни актове	9
Друг вид нарушение	158
ОБЩО	934

178



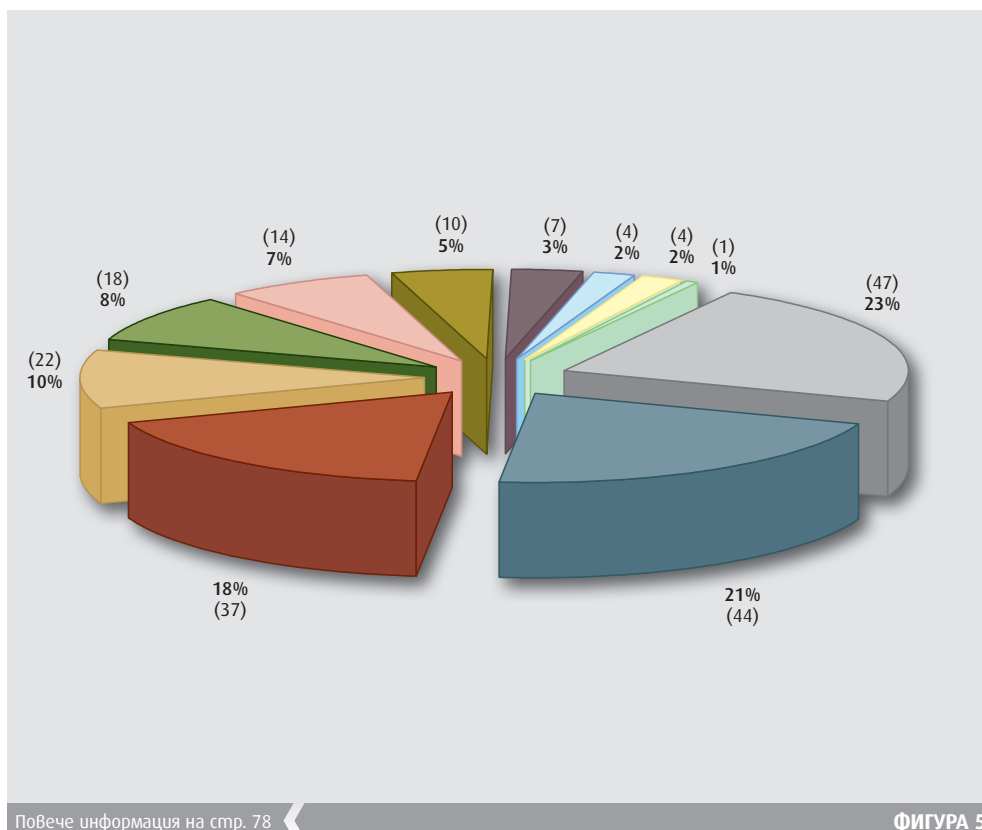
ФИГУРА 4

Повече информация на стр. 78

Фигура 5: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. от област Пловдив по категории на нарушенията

Категории на нарушенията:	Брой
Обществени услуги	44
Проблеми на собствеността	37
Социални дейности	22
Основни права и свободи	18
Административно обслужване	14
Обществен ред и сигурност	10
Здравеопазване	7
Образование	4
Опазване на околната среда	4
Неизпълнение на съдебни актове	1
Друг вид нарушение	47
ОБЩО	208

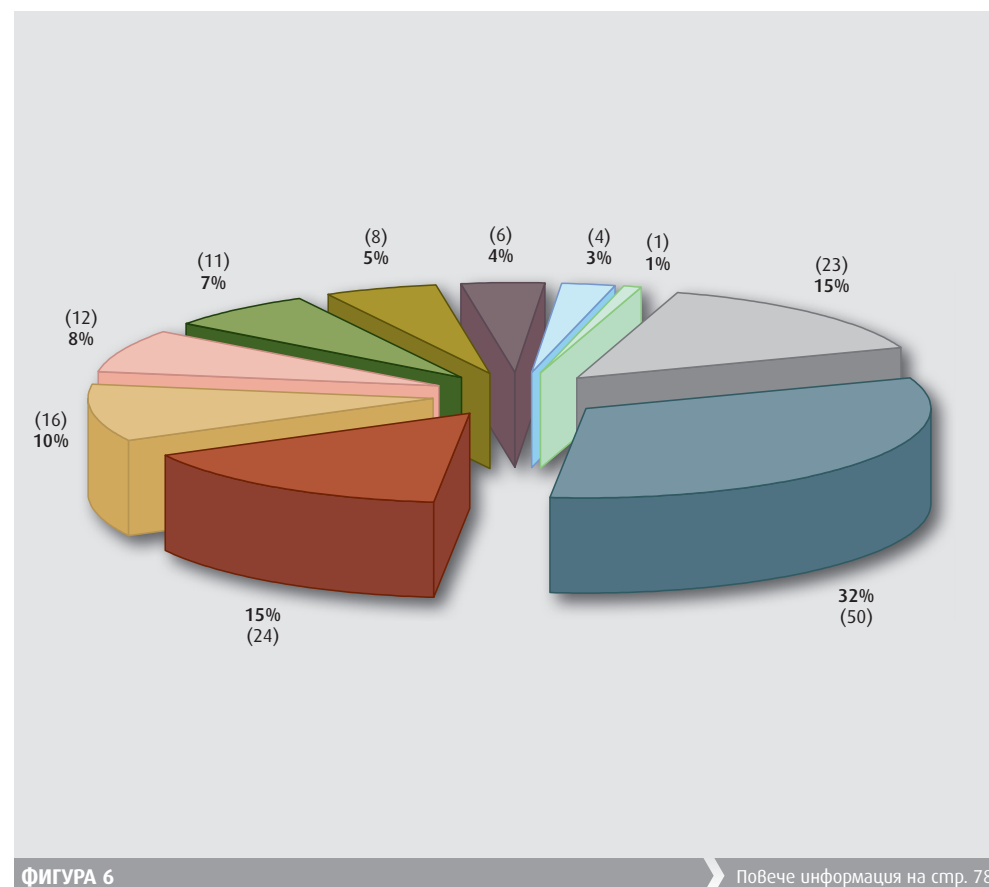
179



Фигура 6: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. от област Варна по категории на нарушенията

Категории на нарушенията:	Брой
Обществени услуги	50
Проблеми на собствеността	24
Социални дейности	16
Административно обслужване	12
Основни права и свободи	11
Обществен ред и сигурност	8
Здравеопазване	6
Образование	4
Неизпълнение на съдебни актове	1
Друг вид нарушение	23
ОБЩО	155

180

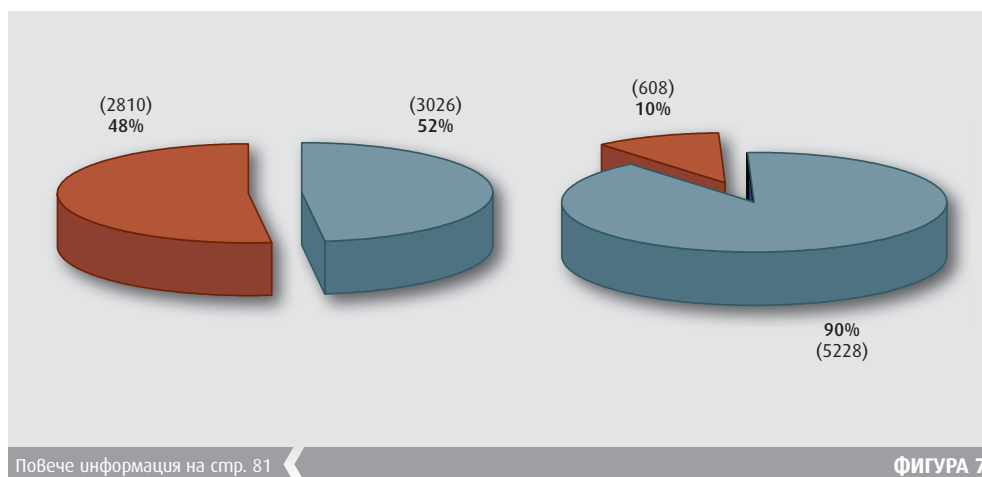


ФИГУРА 6

Повече информация на стр. 78

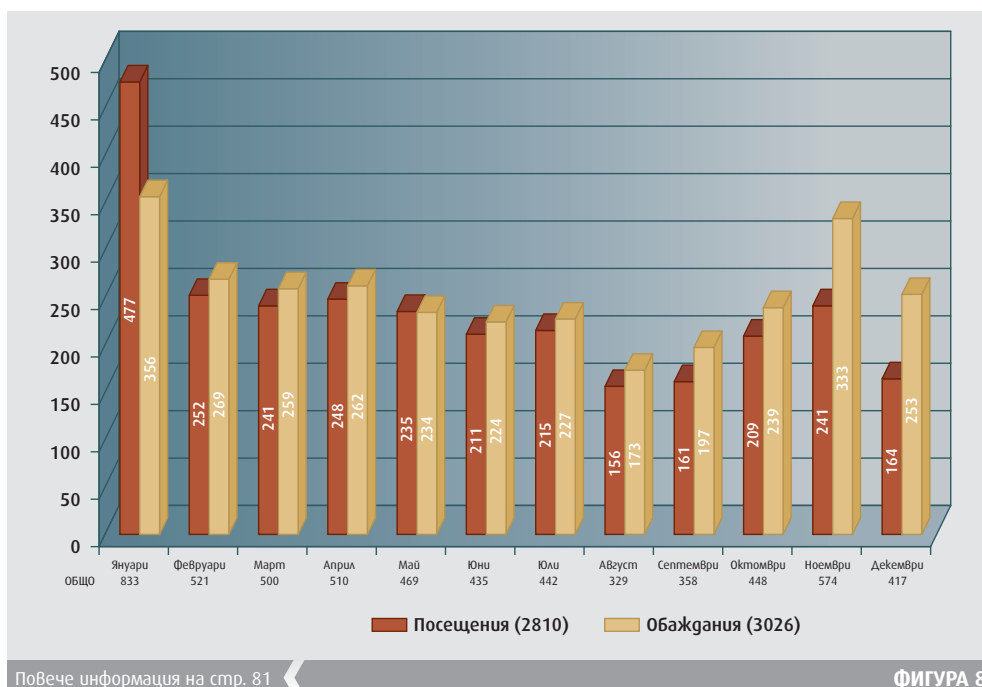
Фигура 7:
Постоянна приемна на омбудсмана

Посещения и телефонни обаждания на граждани през 2008 г.	Брой	Подадени жалби и сигнали и дадена информация през 2008 г.	БРОЙ
Посещения	2810	Подадени жалби и сигнали	608
Телефонни обаждания	3026	Дадена информация или консултации	5228
ОБЩО	5836	ОБЩО	5836



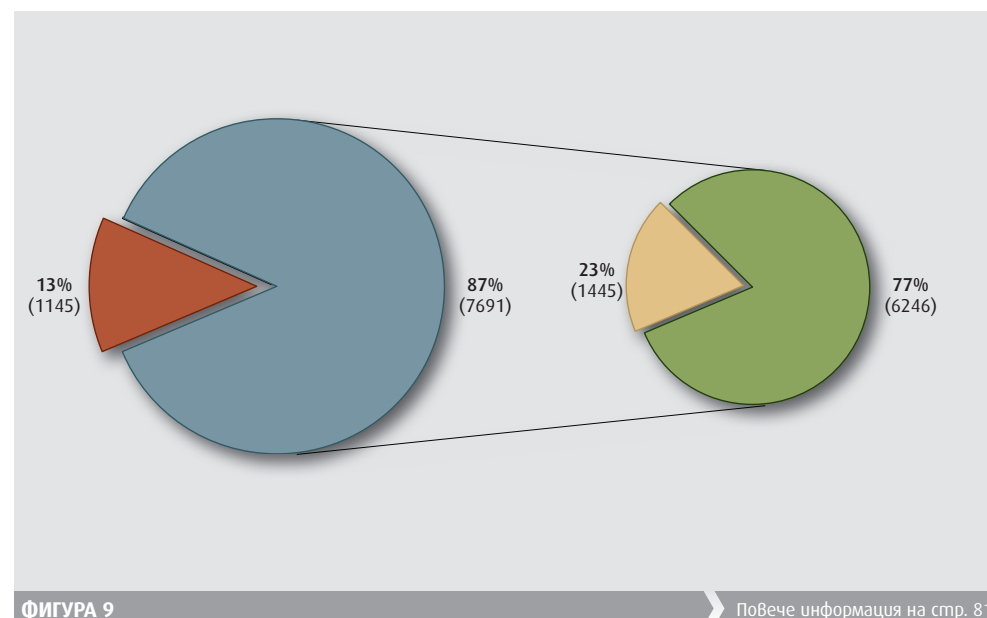
181

Фигура 8: Посещения и телефонни обаждания през 2008 г. В приемната на омбудсмана по месеци



Фигура 9: Жалбите и сигналите според етапа на проверката до 31.12.2008 г.

Етапи на проверката:	Брой
В процес на проверка	1145
Приключени	
Като недопустими по чл. 22, ал. 5 от ПОДО	1445
С решение на проблема или дадени съвети	6246
ОБЩО	8836



182

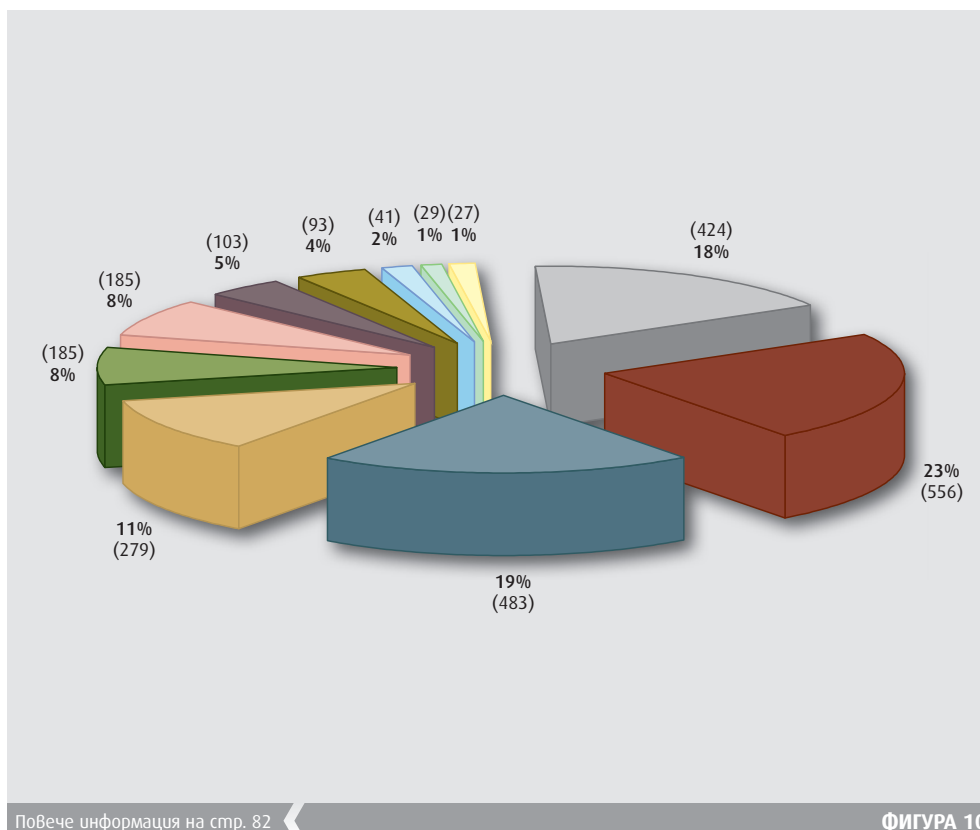
ФИГУРА 9

Повече информация на стр. 81

Фигура 10: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г. по категории на нарушенията

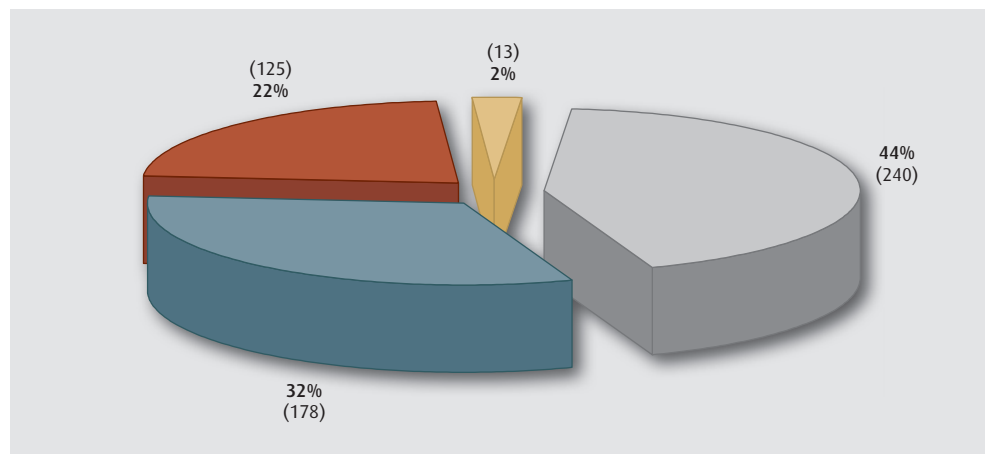
Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	556
Обществени услуги	483
Социални дейности	279
Основни права и свободи	185
Административно обслужване	185
Здравеопазване	103
Обществен ред и сигурност	93
Образование	41
Неизпълнение на съдебни актове	29
Опазване на околната среда	27
Друг Вид нарушение	424
ОБЩО	2 405

183



Фигура 11: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г., свързани с проблеми на собствеността

Проблеми на собствеността:	Брой
Териториално и селищно устройство	178
Възстановяване на земеделски земи	125
Възстановяване на земите и горите от горския фонд	13
Други проблеми на собствеността	240
ОБЩО	556



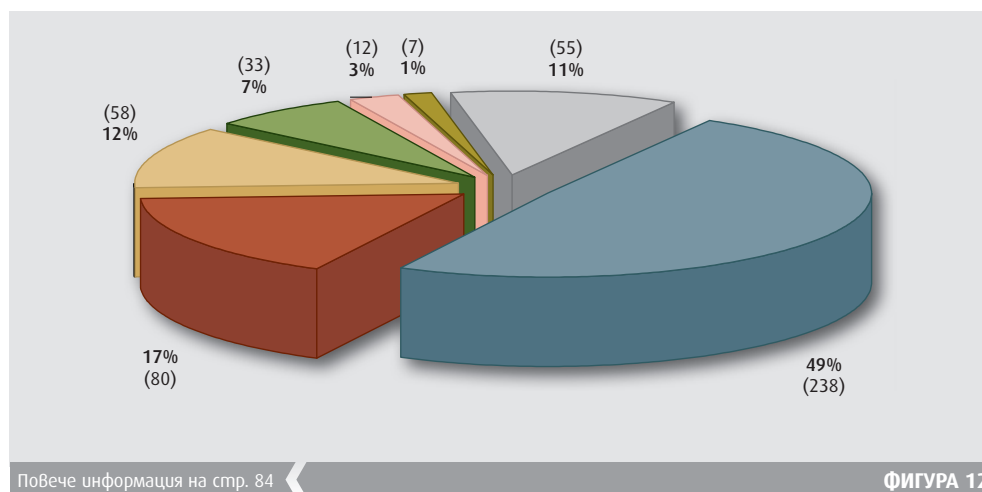
184

ФИГУРА 11

Повече информация на стр. 82

Фигура 12: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г., свързани с предоставяне на обществени услуги

Обществени услуги:	Брой
Топлоснабдяване	238
Електроснабдяване	80
В и К	58
Телефонни услуги	33
Сметосъбиране и сметоизвозване	12
Обществен транспорт	7
Други обществени услуги	55
ОБЩО	483

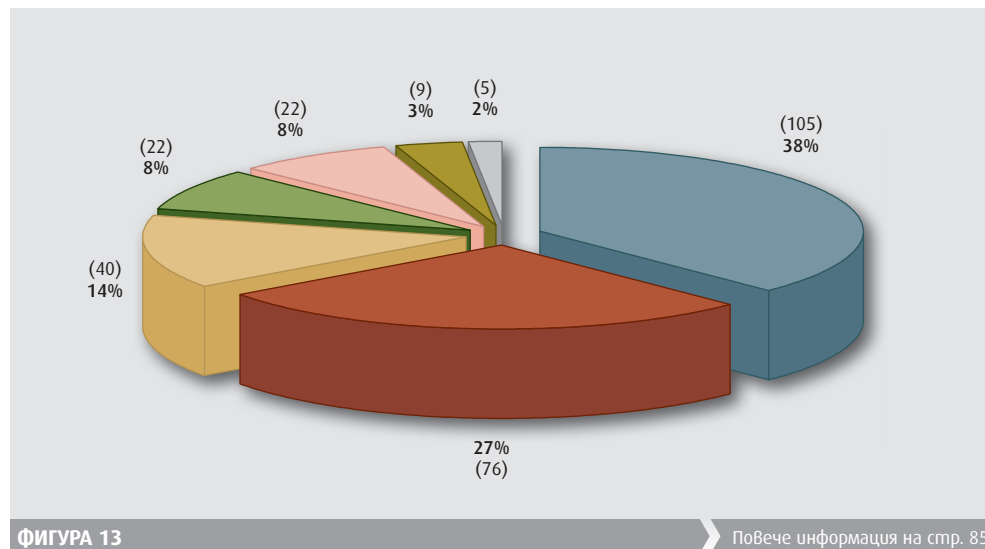


185

Фигура 13: Постъпили жалби и сигнали през 2008 г., свързани със социални дейности

Социални дейности:	Брой
Трудови права и заетост	105
Социално осигуряване и обезщетения	76
Социално подпомагане	40
Права на децата и младежите	22
Хора с увреждания	22
Социални услуги	9
Други социални дейности	5
ОБЩО	279

186



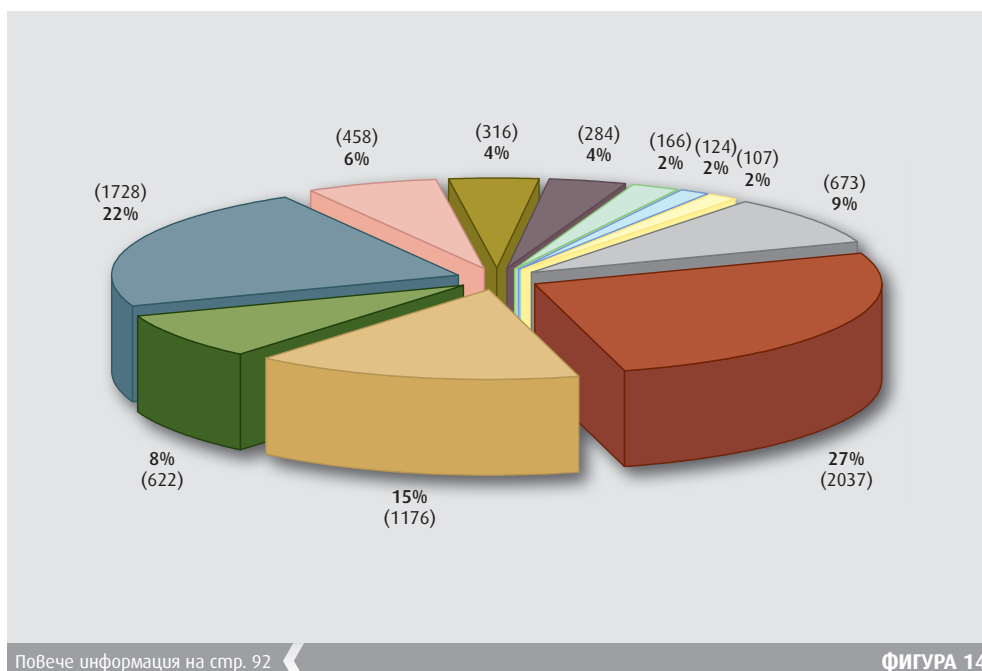
ФИГУРА 13

Повече информация на стр. 85

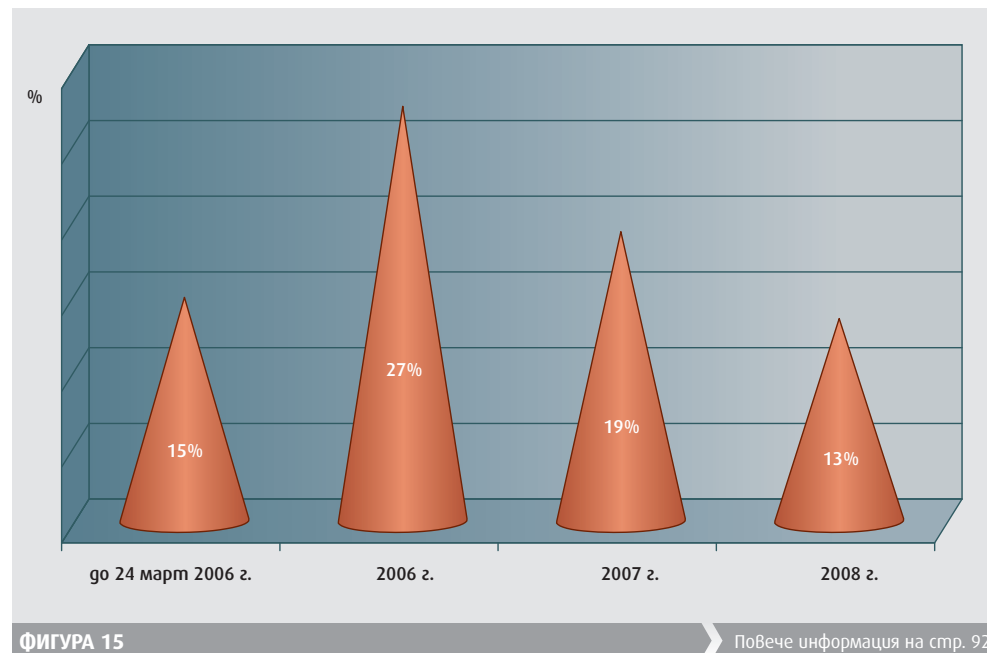
Фигура 14: Постъпили жалби и сигнали до 31.12.2008 г., по които проверката е приключила, по категории на нарушенията

По категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	2037
Социални дейности	1176
Основни права и свободи	622
Обществени услуги	1728
Административно обслужване	458
Обществен ред и сигурност	316
Здравеопазване	284
Неизпълнение на съдебни актове	166
Образование	124
Опазване на околната среда	107
Друг вид нарушение	673
ОБЩО	7691

187



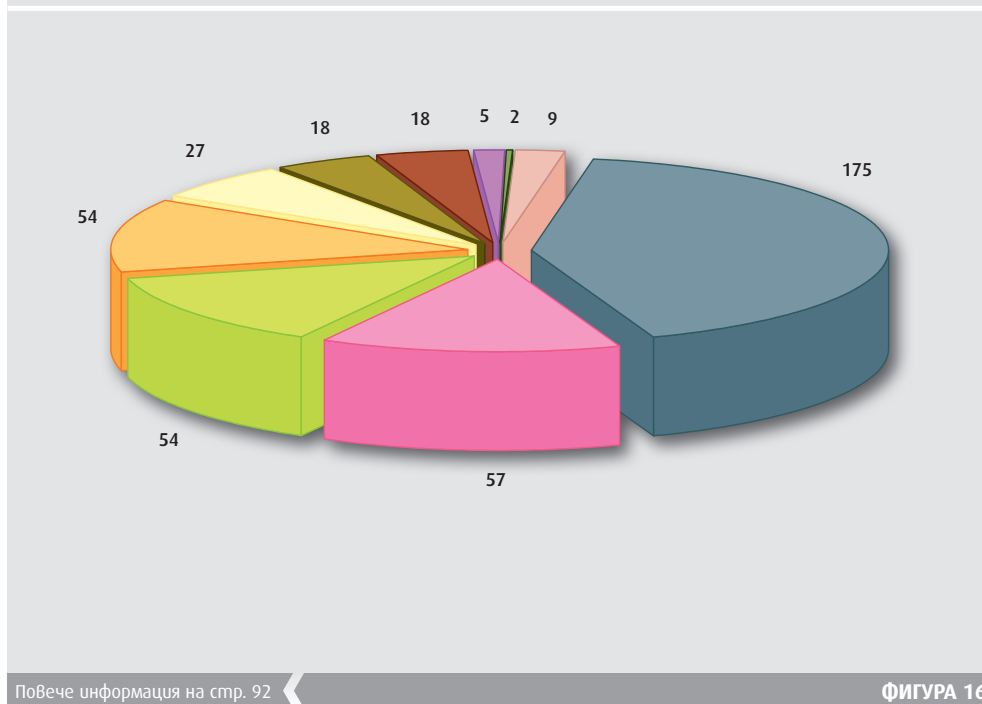
Фигура 15: Относителен дял на приключените жалби и сигнали поради липса на законово основание за разглеждане - по години



Фигура 16: Жалби, приключени през 2008 г. поради липса на законово основание за разглеждане

	Брой
Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи	175
Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения	57
Гражданскоправни спорове	54
В компетентността на други институции	54
Произнасяне по проблеми, предмет на съдебен спор	27
Жалби от юридически лица	18
Липса на конкретно искане	18
Въпроси от компетенцията на Народното събрание	5
Искане по нарушения, извършени преди повече от 2 год. или анонимна жалба	2
Друга причина	9
ОБЩО	419

189





**ПРИЛОЖЕНИЕ 2 ПЪЛЕН ТЕКСТ
НА НЯКОИ ПО-ВАЖНИ СТАНОВИЩА
И ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА**

“ДА” НА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ, „НЕ” НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРИНУДА НАД ХОРАТА

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТНОСНО ВЛЕЗЛИЯ В СИЛА ЗАКОН ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ

192

Омбудсманът на Република България се самосезира по повод общественото напрежение, предизвикано от изискванията, които поставя пред гражданите влезлия в сила Закон за енергийната ефективност. С този нормативен акт се засягат правата на хората, като се въвеждат прекомерни задължения, ограничения и имуществени тежести за собствениците на жилища.

Направи се обстоен анализ на съответствието на този нов закон с релевантната европейска Директива 2002/91/ЕС и на очакваните последици от неговото прилагане от гледище на правата на гражданите. В обсъжданията, организирани от омбудсмана, взеха участие изтъкнати правници, народни представители от ръководството на парламентарната Комисия по енергетика, председателят на Агенцията за енергийна ефективност, представители на Българската стопанска камара, на фирмите за обследване на енергийната ефективност, много експерти и др.

Трябва да се подчертае, че внесените

от Министерския съвет законопроект в своя първоначален вид е съответствал в голяма степен на изискванията на европейските норми и щеше да допринесе съществено за развитие на държавната политика в областта на енергийната ефективност. Непосредствено преди окончателното му гласуване обаче са надделели отделни предложения с доста неясни мотиви, с чието приемане философията на закона е изопачена.

Въпреки че могат да се отправят критични бележки по редица от приетите законови положения, омбудсманът поставя акцент преди всичко върху онези разпоредби, които най-пряко засягат правата на гражданите.

Относно съответствието с Директива 2002/91/ЕС

Най-остри възражения буди прекомерното разширяване на обхвата на закона, който отива отвъд духа, конкретните цели и изисквания на Директива 2002/91/ЕС. Накратко, тази европейска директива не налага задължител-

но сертифициране на всички сгради, а предвижда това да става само за новопостроените и за онези, в които се извършва основен ремонт, обхващащ повече от една четвърт от площта на сградата.

В предложения от правителството законопроект правилно се предвиждаше, че на задължително сертифициране за енергийна ефективност трябва да подлежат само „общественообслужващите сгради“ и сградите, които са държавна и общинска собственост, които имат разгърната застроена площ над 1000 кв.м. Тази постановка е напълно обоснована и съответства на европейската политика, която поставя процеса на повишаване на енергийната ефективност на основата на пазарни стимули и популяризиране на добри примери и добри практики, а не го свежда до административна принуда за населението.

В хода на приемането на законопроекта обаче предложението от правителството текст претърпява промени и понастоящем се изисква такова задължително сертифициране да бъде извършено за „всички сгради в експлоатация с разгърната застроена площ над 1000 кв.м.“ (чл.19, ал. 1).

Омбудсманът счита, че по този начин законът въвежда прекомерни, обществено необосновани и практически трудно изпълними изисквания, които засягат по недопустим начин правата и интересите на гражданите. Наред с това

хората ще бъдат обременени с немалки разходи за извършване на т.нар. обследвания за енергийна ефективност и с множество други ненужни и трудно изпълними ангажменти, като например назначаване на енергийни мениджъри на жилищните сгради, водене на дневници за енергийна ефективност, изпълнение на индикативни цели и пр.

Относно нарушаване на конституционното право на неприкосновеност на частната собственост и на чл. 1 от Допълнителния протокол на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), който предвижда защита на собствеността.

Съществени възражения предизвиква чл. 21 от Закона за енергийната ефективност. С него се предвижда, че при продажба на сграда или на части от нея продавачът е длъжен да предостави на купувача оригинала на сертификата за енергийни характеристики на сградата. С други думи, представянето на този документ става част от документите, които съпътстват нотариалното изповядване на сделката. Това изискване определено ограничава правото на разпореждане със собствеността, което е едно от най-същностните правомощия на всеки собственик. С него се накърнява принципа на неприкосновеност на частната собственост, установен от Конституцията, тъй като въведеното ограничение очевидно не се налага от

някакъв друг конституционно защитен интерес или права, което би оправдало въвеждането му.

От друга страна, в посочения Допълнителен протокол към ЕКЗПЧОС се постановява изрично, че държавата може да въвежда такива закони, каквито счита за необходими „за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.“

Следователно, ограниченията на неприкосновеността на частната собственост не са предмет само на законодателна целесъобразност и не могат да се въвеждат по законодателен път произволни допълнителни изисквания, ограничения или тежести за частните собственици. Законодателят е лимитиран във възможността си за намеса в тази частна сфера на гражданите. Такава намеса е допустима само доколкото се налага от други конституционни права и интереси. Такива например са:

- Конституционният принцип на правата държава и произтичащата от него необходимост законодателството да обезпечава правната сигурност при разпореждането и ползването на частната собственост (Оттук следват всички процедурни и доказателствени аспекти на гражданското законодателство относно нотариалното оформяне на тези сделките с недвижими имоти).

- Данъчното облагане: разпореждането със собствеността се свързва с определени данъчни задължения и такси, установени със закон, което има своята база, както в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, така и в чл. 1 от посочения Допълнителен протокол към ЕКЗПЧОС.

- Принципът, че всеки може да упражнява правата си доколкото не пречи на другите граждани да упражняват своите: упражняването на правото на частна собственост следва да търпи известни ограничения, които се обуславят от съжителството в населени места и общи сгради. Оттук произтича и необходимостта от норми, свързани с териториалното и селищно устройство, етажната собственост и пр.

- Правната защита: с оглед защитата от неправомерни посегателства по законодателен път се въвеждат система от административни и наказателни мерки.

Предвид тези конституционни и международноправни изисквания, следва да се подчертае, че въведеното ограничение върху правото на собствениците да се разпореждат със своите имоти, ако нямат сертификат за енергийна ефективност, не може да бъде обосновано с посочените допустими ограничения. Проблемите на енергийната ефективност не са свързани нито с правната сигурност, нито с данъчното облагане, нито с баланса на интереси при коли-

зията на права или пък защитата от неправомерни посегателства.

Ето защо, с тези аргументи, омбудсманът се обръща към председателя на Народното събрание, към ръководството на парламентарната Комисия по енергетика и към всички парламентарни групи, с настойчива препоръка за спешно (до края на годината) разглеждане и приемане на промени в Закона за енергийната ефективност. Това е най-прекият път за бързо решаване на повдигнатите въпроси и защита на широкия обществен интерес. Омбудсманът има готовност да се обърне и към Конституционния съд, ако законодателни инициативи в този дух не стигнат до пленарната зала на Народното събрание в разумен срок.

Декември 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

ИНЕРЦИЯ В УПРАВЛЕНИЕТО ИЛИ МОДЕРНИЗАЦИЯ И ЯСНИ ПРАВИЛА

СТАНОВИЩЕ-ДОКЛАД ЗА РАЗВИТИЕТО НА МЛЕЧНОТО ЖИВОТНОВЪДСТВО В БЪЛГАРИЯ

196

През последните месеци в страната се създаде напрежение, стигнало до открити протести, в основата на които стои упрекът към държавата, че не са изпълнени ангажменти от страна на различни държавни органи за решаване на проблемите на млекопроизводителите, с което се засягат техните права.

Откриха се, например, проблеми като липсата на достатъчно информация за изискванията и договорените в процеса на присъединяване към Европейския съюз условия за развитие на животновъдството у нас в рамките на Общата селскостопанска политика; неуредиците, свързани с доплащанията за фермерите, както и липсата на ясна стратегия за развитие на отрасъла.

Омбудсманът на България се намесва винаги, когато правата на хората са нарушени или даже само застрашени, включително от прояви на лоша администрация, с които се накърнява правото на всеки гражданин на добро управление.

Ето защо, след като беше сезиран с проблемите, предизвикали протеста на млекопроизводителите, омбудсманът проведе срещи и консултации с

отговорни длъжностни лица, експерти и представители на браншови организации. Нагледя впечатлението, че с посредническата роля на омбудсмана, като орган на независимия граждански контрол, може да се проведе една по-широка обществена дискусия, в която да се чуят различни мнения и предложения. Постави се за цел дискусията да допринесе за ускоряването на подготовката на цялостна стратегия за развитие на животновъдството, приета от правителството и парламента, каквато до този момент не съществува.

Омбудсманът поде тази инициатива, воден от убеждението, че една такава стратегия – приета с възможно по-широк обществен консенсус, ще бъде солиден фундамент за последователна държавна политика, която отговаря на интересите на хората.

В тази логика националният омбудсман организира на 27 септември т.г. дискусия около кръгла маса, омасловена: „Инерция в управлението или модернизация и ясни правила (За развитието на млекопроизводителите в България)“. Наред с това, за да получат възможност повече заинтересе-

совани да се включат в обсъждането, пак по инициатива на омбудсмана се даде начало и на интернет форум, в който също се изказаха редица полезни мнения.

Тези инициативи бяха насочени към прагматичното поставяне на проблемите и въпросите, определящи развитието на млечното животновъдство в България и извеждането на акцентите в една цялостна дългосрочна стратегия.

Трябва да се подчертае, че те дадоха възможност за първи път всички страни, имащи отношение към млечното животновъдство в България - представители на държавни институции и неправителствени организации, земеделски производители, университети и научни институти, заедно и равнопоставено да се включат в обсъждането на проблемите и да потърсят тяхното решаване. Участниците в дискусиите се включиха особено активно, като изразените от тях идеи и становища се обединяваха и допълваха и по-малко - противопоставяха.

Изразено беше общото очакване, че обсъжданията ще бъдат обобщени и анализирани под егидата на омбудсмана, и след това - предоставени на отговорните институции, за да се подпомогне създаването на стратегия, както за изход от кризата, така и за дългосрочно развитие на млечното животновъдство в съответствие с широкия обществен интерес.

За тази цел омбудсманът създаде работна група, включваща експерти, представители на бранша и научната общност, която на базата на мненията и гледните точки, изразени по време на общественото обсъждане, изведе следните констатации и предложения.

КОНСТАТАЦИИ

В развитието на млечното животновъдство през последните десетилетия се откروه редица негативни тенденции. Те се проявяват в раздробяване на животновъдството, рязко намаляване броя на животните, силно затруднени и слабо ефективни дейности по селекция, изкуствено осемняване и ветеринарно обслужване, трайна тенденция на увеличаване средната възраст на заетите в животновъдния сектор и т. н. Приемането на България за пълноправен член на Европейския съюз, наред с новите възможности, изправи българското млечно животновъдство пред нови предизвикателства, свързани с необходимостта да отговоря на изискванията на европейското законодателство по отношение хигиената на добива на мляко, неговото качество, изискванията за хуманно отношение към животните, опазване на околната среда.

Голямата част от производителите се оказаха непригодни и неконкурентноспособни в рамките на европейския пазар.

При проведените дискусии се откриха и основните проблеми в развитието на млечното животновъдство в България, а именно:

Първо: Няма държавна стратегия за развитие на млечното животновъдство.

Досегашните усилия за изготвяне на стратегия, която да обедини вижданията на държавата, фермерите и браншовите организации, научната общност не са постигнали успех. При опита да се даде отговор на основни въпроси, които са ключ към разработването на стратегия, често се стига до сблъсък на интереси. Това създава сериозни пречки пред избор на адекватни цели и приоритети, и изработването на рамка, която да дава ясни правила и визия за развитието на млечното животновъдство в България.

Второ: Налице са сериозни пречки за ефективно функциониране на фермите.

Преобладават малки и средни неефективно функциониращи ферми за производство на мляко.

В голямата си част животновъдните ферми не разполагат с достатъчно собствена земя за фуражно производство. Високата цена на фуражите затруднява изхранването на животните, повишава себестойността на продукцията. В същото време свободните земи от държавния и общински фонд, а

и частните, не се използват пълноценно и запустяват.

Съществуват сериозни проблеми и недоволство по отношение категоризацията на фермите и разпределението на млечните квоти.

Проблем пред бранша е липсата на работна ръка, отливът на млади специалисти, недостатъчната специализирана помощ за фермерите, ниското заплащане.

Не са създадени условия за взаимно изгодна връзка «производител – преработвател–потребител». Допуснато е картелизиране на мандрите, ликвидиране на малките мандри, липсата на механизми за взаимноизгодното договаряне на цените, произволно определяне на изкупните цени от изкупвача, забавяне на плащанията на изкупената готова продукция. Дρασичното разминаване на изкупните цени на млякото и цената на млечните произведения поставят под въпрос бъдещото съществуване на малките ферми и ефективността на големите.

Субсидията на литър мляко обикновено не достига до фермерите. Нещо повече, при отпускането ѝ като правило млекопреработвателите намаляват изкупните цени на млякото.

Практиката на млекосъбиране и съхранение на млякото от малките ферми не позволява запазване на неговите качества и ги обрича на гибел.

Трето: Действащите механизми за финансиране на животновъдния сектор не стимулират неговото развитие.

Недопустимо се забави създаването на единна система за идентификация на животните, която да послужи като реална основа при финансирането. Субсидирането на животновъдните ферми е на база обработваема площ, а фермерите, както беше подчертано, като правило не разполагат със земя.

Процедурите за субсидиране са утежнени, бюрократизирани, не са достатъчно ясни и позволяват субективизъм при прилагането им.

Непрекъснато се променят условията за субсидиране, сроковете за отпускане и усвояване на субсидиите.

Съществува сериозно несъгласие с критериите за категоризиране на фермите, които не са съобразени със спецификата на производството.

Оказва се невъзможно в бранша да влязат свежи финансови средства на базата на кредитиране, свързано основно с неприемането от търговските банки на селскостопанска земя и част от дълготрайните активи като обект за гарантиране на кредита.

Поставят се нереално високи изисквания към проектите за финансиране на животновъдни ферми.

Наличието на горна граница за размера на инвестиционните кредити ощетява едрите ферми.

Съществуващите изисквания за размера на съфинансиране на практика водят до невъзможност за достатъчно кредитиране на дребните и средни фермерски стопанства.

Бюджетната финансова рамка за подпомагане на млечното животновъдство през последните години не е съобразена с реалния размер на популациите.

В резултат на всичко това фермерите се лишават от достъп до финансовите средства, въпреки тяхната наличност.

Четвърто: Работата на държавните органи по управление и развитие на млечното животновъдство не получава одобрение от заетите в бранша.

Липсва обсъждане и прозрачност при поемане на ангажименти към Европейския съюз, водене на преговори, разработване на нормативни документи и програми, определяне и разпределение на средствата за подкрепа и др. Остават неясни и мотивите за вземането на управленски решения, което поражда определени съмнения в целесъобразността им за обществения интерес.

Не са намерени подходящите форми и време до фермерите да достигне информация за сроковете и условията, които са договорени с Европейския съюз. Това от своя страна е забавило и затруднило значително тяхната адаптация.

Недостатъчна е разяснителната работа за сроковете, параметрите и условията на европейските програми за

финансиране в периода преди присъединяването към Европейския съюз. Това е лишило фермерите от възможност да използват европейски финансови средства за обезпечаване на промените, които се налагат за постигане на съответствие с европейските изисквания.

Не достига до производителите нужната информация за ефективно управление на фермата.

Отправени са и сериозни критики във връзка с прилагането на административно-команден подход.

Държавните органи са труднодостъпни и не осигуряват необходимата помощ и съдействие на фермерите.

Администрацията е ангажирана с изпълнението на несвойствени за нея функции и практики при регулиране на процесите в животновъдството. В същото време държавата абдикира от основни дейности, като определяне на приоритетите в развитието на животновъдството.

Допуска се в държавните институции да се назначават служители с недостатъчна професионална компетентност и по партиен признак.

Пето: Не се използва в достатъчна степен капацитетът на неправителствените организации.

Няма конструктивен диалог и не се делегират достатъчно права и отговорности на неправителствените организации за развитие и регулиране на млечното животновъдство.

Липсва ясна законова регламентация за правата и отговорностите на отделните неправителствени организации в животновъдството. Те са изключени от участие в дейностите при определяне на критериите и размерите на отпускните субсидии, осъществяването на контрол на количеството и качеството на произвежданото мляко, провеждането на разяснителни кампании сред млекопроизводителите и др.

Съществуват голям брой конюнктурно създадени организации без реална база. Няма ясен регламент за финансиране на развъдните асоциации от държавата. Изразени са съмнения за безпринципно финансиране на базата на лични предпочитания и създаване на нелоялна конкуренция.

Шесто: Съществуват пропуски и противоречия в нормативната уредба на животновъдния сектор.

Допуснато е наличието на текстове, които пораждаат конфликт на интереси, като например при организацията, провеждането и контрола на селекцията и репродукцията, при издаване на сертификата за порода.

Липсва ясен регламент при управлението на генетичните ресурси, при регистрацията и патентоването на породите. В някои наредби, регламентиращи отглеждането на животни, се поставят по-високи изисквания от европейските, което затруднява работата и излишно оскъпява преработването на животновъдните обекти.

Допуска се съществуването на постановления в отделни нормативни документи, които не са добре обосновани и аргументирани – например, относно категоризация на стопанствата, извеждането на фермите извън населените места, за подпомагането на земеделските производители и др.

За преодоляване на посочените в този раздел проблеми, омбудсманът препоръчва реализирането на система от мерки, подходи и дейности.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ И ЗА ОЧЕРТАВАНЕ НА ПЕРСПЕКТИВИТЕ НА МЛЕЧНОТО ЖИВОТНОВЪДСТВО

Активното включване на участниците в обсъжданията, тяхната гражданска и професионална ангажираност с решаването на проблемите намери израз в множеството направени предложения за конкретните мерки, подходи и дейности, които трябва да бъдат приложени. Убеждението на омбудсмана е, че тяхното прилагане и реализиране ще подпомогне преодоляването на кризата в млечното животновъдство и очертаването на перспективите в неговото развитие.

Първо: Да се разработи Национална стратегия за развитие на млечното животновъдството в България.

Стратегията трябва да бъде насочена към синхронизиране на селскостопанската

политика на България с общата селскостопанска политика на Европейския съюз; защита на националните интереси; създаване на условия за стимулиране и задоволяване на потреблението; създаване на реална пазарна среда; повишаване на безопасността и качеството на продукцията; поддържане на екологичното равновесие и добрия вид на териториите; осигуряване на условия за демографска и социална стабилност; запазване и развитие на добрите традиции на българското млечно животновъдство и създаване на условия за стабилно развитие на бранша.

Стратегията би следвало да даде отговор на следните по-важни задачи:

- да предложи модела на българското млечно животновъдство;
- да определи приоритетите с ясна мотивация и перспективи;
- да определи приоритетни региони за развитие на млечното животновъдство;
- да осигури възможности за практикуване на различни модели фермерство - интензивно, екстензивно, органично и т.н., чрез разработване на регионални програми;
- да създаде равни възможности за преустройство на различни видове ферми от значение за развитието на регионите, създаване на поминък, намаляване на миграцията към големите градове, създаване на малки предприятия за бутикови производства и др.;

- да се извърши райониране на производството чрез регионална диференциация на финансовата подкрепа от гледна точка на комплексното използване на териториите, социалния и демографския въпроси;
- да се разработят модели за интеграция на трите звена от веригата «ферма - преработвателни предприятия - реализацията на готовата продукция»;
- да се регламентират възможностите за интеграция на млечното животновъдство с туризъм, търговия, развитие на регионите; съхраняване на генетичните ресурси.

Необходимо да се разработи Национална програма за развитие на млечното говедовъдство в планинските региони в съответствие с Резолюция №2008/2066 (INI) на Европейския парламент. Тазу програмата трябва да се обвърже с Национална програма за развитие на селските региони.

Необходимо е разработването на стратегията да е съпроводено с провеждане на широка обществена дискусия, която да осигури консенсусното ѝ приемане от Народното събрание и превръщането ѝ в нормативен и задължаващ акт.

От гледна точка на конкретното състояние е необходимо и незабавно разработване на кризисен план, насочен към бързото преодоляване на кризата в млечното животновъдство.

Националната политика в млечното

животновъдство да се синхронизира с общата аграрна политика на Европейския съюз, като при нейното формиране се отчетат националните и регионалните особености в сектора. При настоящето обсъждане на политиката и планиране на бюджета на Съюза за следващия период да се поиска от Европейската комисия по земеделие преразглеждане на пропуснатите възможности за подпомагане, които да станат част от планирането за следващия период.

Второ: Да се създагат оптимални условия за ефективно функциониране на животновъдните стопанства.

Да се разработи Национална програма за предоставяне на земеделска земя от държавния и общински и горски поземлен фонд на животновъдите, с която да се гарантира:

- срокът за предоставянето под аренда да не бъде по-малък от 25 години;
- мерите, ливадите и пасищата да се отдават без търгове и конкурси само на фермери по определени критерии;
- унаследяване на арендата от наследниците на фермата;
- освобождаване от арендна вноска за първите години на ползване /напр. 5 години/ с цел създаване на условия за приважането на обекта в добър земеделски вид.

Да се пристъпи към незабавна прекатегоризация на фермите съобразно кон-

кретните производствени условия.

Да се извърши преразпределение на млечните квоти на основата на извършената прекаатегоризация.

Да се регламентира згратисен период до 2013 г. за привеждане на отглеждането на животните според добрите фермерски практики.

Да се преосмислят съществуването и функциите на Млечния борд.

Да се създадат условия за пренасочване на неефективно функциониращите млечни фермерски стопанства към месодайно преживно животновъдство чрез:

- осигуряване на целеви помощи за пренасочване;
- подпомагане от средствата по стимулиране на развитието на полупазарните стопанства;
- предоставяне в пълен размер на предвидената субсидия за отглеждане на месодайни говеда.

Да се предвиди подкрепа на фермерите по отношение на трудовите ресурси и качеството на специализираното обслужване на фермите чрез:

- Създаване на условия за повишаване на квалификацията на заетите в производството;
- Закриване на Държавната служба за съвети в земеделието, като държавната функция по предоставяне на съвети в земеделието се изпълнява на пазарен принцип;

- Осигуряване на правото и възможността за свободен избор на специалисти от страна на фермерите;
- Увеличаване на бюджетните средства за задължителните ветеринарно - санитарни дейности;
- Освобождаването на ветеринарните лекари от несвойствени дейности: контрол по организация на дейностите на фермите, контрол на устройството на фермите, контрол на технологиите на отглеждане, контрол на храненето и т.н.

Да се създадат условия за повишаване на качеството и безопасността на продукцията чрез:

- Въвеждане на адекватни изисквания към производството, транспортирането и съхраняването на мляко;
- Засилен контрол върху качеството и безопасността на готовата продукция.

Да се повиши конкурентноспособността на отрасъла чрез:

- Запазване на малките и средните ферми в определени региони;
- Стимулиране на млекопроизводителите за съвместно производство на млечни продукти, закупуване на фуражи, съвместна реализация на продукцията;
- Обсъждане на възможности за въвеждане на регулаторен механизъм за взаимноизгодно договаряне на цените между производители, изкупватели и преработватели;

- Регламентиране на защитни изкупни цени на млякото и условия за изкупуване на млякото въз основа на съотношението на цени мляко – комбиниран фураж.

Трето: Оптимизиране на системата за финансиране на животновъдството.

Да се регламентират ясно средствата за подкрепа на млечното животновъдство в Закона за бюджета на Република България.

Да се усъвършенства системата за подпомагане на млечното животновъдство и тя да се превърне в механизъм за стимулиране на неговото развитие, като се:

- Определят ясни и устойчиви критерии за субсидиране. При определяне на критериите за субсидиране на фермите да се имат предвид националните приоритети за развитие на животновъдството, категоризацията на стопанствата на основата на икономически показатели и ясна диференциация на субсидирането за едри, средни, дребни земеделски стопанства и т.н. Субсидирането на животновъдните ферми да бъде на база брой отглеждани животни в основното стадо и подрастващи млади животни за разплод. Субсидирането на млякото да е единствено въз основа на неговото качество и безопасност;
- Осигурят инвестиции при облекчени условия за подобряване на средата на отглеждане, качеството на продукцията и благоденствието на животните;
- Увеличат и гарантират националните доплащания и се изравни подкрепата на животновъдството у нас с тази в останалите държави - членки на Европейския съюз;
- Подпомагат целево дейностите за определени райони, например Родопите, Странджа, Сакар, Стара планина и др. за запазване на определени популации животни;
- Включат браншовите и развъдните организации при определяне на критериите за подкрепа на отрасъла, на размера и разпределение на субсидиите в духа на европейската практиката;
- Провежда ефективна разяснителна и рекламна кампания за реда, сроковете и другите условията за субсидиране по национални или международни програми;
- Постава субсидирането на дейността на развъдните и браншовите организации на основата на следните принципи: ясно мотивиране на необходимостта от субсидиране, прозрачно определяне на размера на субсидията, публична мотивация за размера на субсидията за всяка отделна организация;
- Създаде механизъм за икономическо стимулиране на дребни и средни фермери, които искат да се пренасочат към месодайно преживно животновъдство. Разработване на система за подкрепа на месодайното преживно

животновъдство, която да подпомогне този процес;

- Въведе субсидиране на животните от националния генофонд на основата на: определяне на критериите за генофонд; мотивирано определяне на размера на субсидията по видове; прозрачно разпределение на субсидията и контрол за целенасоченото ѝ използване;
- Финансират целево научни институти, университети, асоциации, консултантски служби, натоварени да разработят модели за ефективно производство в малките и средни ферми.

Съвместно с браншовите и бизнес-организациите да се обсъдят необходимостта, възможностите и механизъмът на субсидиране на износа.

В същото време финансовата подкрепа от националния бюджет и бюджета на Европейския съюз е инструмент, чрез който държавата може да осъществява контрол като отказва подпомагане при предварително посочени изисквания: отглеждане на неподходящи за условията на региона породи; създаване на неподходящи за региона производства; отглеждане на животните при неблагоприятни и неподходящи условия; на ферми, които замърсяват околната среда; на производство на некачествена и неприемлива в санитарно-хигиенно отношение продукция.

Да се развие и разнообрази системата за кредитиране на млечното животновъдство чрез:

- Усъвършенстване и разширяване на системата за финансиране на проектен принцип, като критериите и границите по различните програми дават възможност да се подпомагат както едрите, така и средните и дребните производители;
- Осигуряване на благоприятни кредитни условия, вкл. и гратисен период по кредитите, за развитие на млекопроизводството;
- Създаване на земеделски гаранционен фонд, чрез който да се гарантират кредити за млекопроизводителите.;
- Така ще се преодолее практиката, установена от банките в страната, да не се приемат като гаранции при отпускане на кредити земеделска земя или други земеделски обекти;
- Възстановяване на фонд „Екологични проекти за планинско земеделие“ с цел възстановяване и опазване на околната среда, на биологичното разнообразие и развитие на планинските региони.

Четвърто: Ясно регламентиране на ролята и функциите на държавата, насочено към подобряване на планирането, организацията и управлението на животновъдния сектор.

Основната функция на държавата да е свързана с определяне и разработване на държавната политика в областта на:

- развитие на животновъдството;

- нарастване на потреблението;
- осигуряване на външни пазари;
- обезпечаване на сигурност за производителите и перспектива за развитие.

Държавните органи следва да предприемат действия за осигуряване на конкурентна среда на българските производители, като например чрез:

- Постигане на равнопоставеност на българските производители с тези на останалите членове на Европейския съюз по отношение на изискванията за производство и преработка на животинска продукция, режими за внос и износ;
- Прилагане на устойчиви, достъпни, прозрачни механизми за подкрепа и стимулиране на приоритетните области в млечното животновъдство;
- Максимално допустимо облекчаване на законовите изисквания и процедури, разрешителни и лицензионни режими и т.н.;
- Обезпечаване на благоприятни възможности за достъп и усвояване на европейските средства и средствата от националния бюджет за земеделие;

Държавата трябва да осигури условия за самоорганизация и функциониране на отделните отрасли, като се:

- стимулира създаването на неправителствени организации на фермери (браншови организации, продуктови бордове, развъдни организации и др.) и се подпомага тяхната дейност.

Държавните органи трябва да работят за

изграждане и повишаване на авторитета си и подобряване на дейността си чрез:

- Повишаване на административния капацитет на служителите;
- Въвеждане на Общата рамка за оценка /CAF/ като средство за управление на качеството и възможност за прилагане на добрите практики в публичната администрация;
- Отваряне към проблемите на млекопроизводителите и промяна в подхода на работа на служителите - от търсене на помощ от страна на фермера към предлагане на помощ от страна на служителите, което е пряко свързано с промяна на философията на управление - от диктат и санкции към насочване и стимулиране.

Преструктуриране на организацията и управлението на отрасъла, насочено към освобождаване на държавата от несвойствени дейности и функции:

- Промени в нормативното уреждане на дейността на Националната ветеринарна медицинска служба с цел конкретизиране на задълженията и подобряване на ветеринарното обслужване;
- Създаване на специализирана зоотехническа служба, която да осъществява националната политика в областта на животновъдството; организацията на селекцията и репродукцията; подпомагане и контрол на отглеждането, храненето, производството и реализацията на животинската продукция;

- Регламентиране на дейността на Изпълнителната агенция по селекция и репродукция /ИАСРЖ/ в животновъдството на основата на обсъждане с всички заинтересовани страни. Ревизия на дейността на ИАСРЖ и отмяна на решенията, противоречащи на българското и европейското законодателство, включително отмяна на патентите, издадени на частни лица за породи, създадени чрез народна селекция и представляващи национално достояние;
- Подобряване на координацията и взаимодействието на държавните органи.

Държавните органи е необходимо да положат усилия за удължаване на преходния период за преустройство на фермите и подобряване на качеството на млякото; преговарянето с Европейската комисия на нова база за определяне на по-голям размер за пряко субсидиране и свързаното с това отлагане на периода на дерогация след 31.12.2009 г., както и преосмисляне на срока за извеждане на фермите от населените места.

Пето: Саморегулация на животновъдния сектор чрез ясно регламентиране и стимулиране на дейността на неправителствените организации.

Включването на неправителствените организации при обсъждане на проблеми, свързани с техния обект на дейност като:

- Разработване на държавната политика в сферата на животновъдството;

- Разработване на стратегии, програми и нормативни документи;
- Определяне на размера, критериите и разпределението на финансовата подкрепа по национални и европейски мерки;
- Субсидиране на дейността на развъдните асоциации и т.н.

Възлагане на функции на неправителствените организации в съответствие с тяхната специфика като:

- Провеждане на селекцията и репродукцията;
- Контрол на репродуктивните качества;
- Разпределяне на млечните квоти и др.

Подпомагане на дейността на неправителствените организации.

Създаване на Консултативен съвет по животновъдство към Министъра на земеделието и храните, включващ всички браншови организации и научните среди, би било сериозна стъпка в повишаване на ролята на неправителствения сектор и среда за диалог.

Шесто: Усъвършенстване на нормативната база, регламентираща дейностите в бранша, с цел създаване на оптимални условия за неговото развитие.

Очертава се необходимост от промени в Закон за животновъдството и производните от него подзаконови нормативни документи към:

- Либерализиране на българската нормативна уредба, която често налага по-високи изисквания към животновъдния сектор от европейската;
- Преодоляване на съществуващите противоречия и несъвместимостта между различни нормативни документи;
- Премахване на регламентите, създаващи конфликт на интереси;
- Осъществяване на обществен контрол върху дейността на правителствените органи и структури от браншовите и развъдните асоциации и бизнесорганизациите.

Още веднъж трябва да се каже, че това становище-доклад на омбудсмана на Република България по състоянието, проблемите и перспективите на млечното животновъдство е формирано на основата на проведеното широко обществено обсъждане.

Не всички актуални въпроси намериха отговор при дискусиите. Вероятно и не всички въпроси, свързани с развитието на бранша, са поставени на обсъждане. Но не такава е била нашата основна идея.

За омбудсмана е важно, че инициативата ни провокира и стимулира гражданската активност и желанието за изразяване и отстояване на позиция както от страна на млекопроизводителите, така и от страна на техните организации, академичната общност, държавните органи.

В резултат на това се откروиха както проблемите, които поставят българското млечно животновъдство в сери-

озна криза, така и възможностите за нейното преодоляване. Очертах се и контурите на една цялостна стратегия за развитието на млечното животновъдство в България.

ПРЕПОРЪКИ

1. Министерският съвет да ускори подготовката и внесе в Народното събрание Стратегия за развитие на млечното животновъдство като се отчетат направените констатации и предложения по време на дискусиите, организирани от омбудсмана. Убеждението на националния омбудсман е, че стратегията трябва да бъде приета с възможно най-голям обществен консенсус като важно условие тя да се превърне в солиден фундамент на една последователна държавна политика в интерес на хората.
2. Министерството на земеделието и храните да реализира краткосрочна програма за преодоляване на кризата в млечното животновъдство в диалог с млекопроизводителите и млекопреработвателите, неправителствените организации, експерти, научните среди.
3. Министерството на земеделието и храните да пристъпи към разработване на Национална програма за развитие на млечното говедовъдство в планинските региони, както и регионални програми за осигурява-

не на условия за демографска и социална стабилност и подобряване на качеството на живот в селските райони.

Омбудсманът на Република България се обръща с предложение и молба към медиите – българската журналистика, както и досега, да държи будно вниманието си по целия спектър от проблеми, които засягат правата и интересите на фермерите и развитието на този важен отрасъл от националната икономика на България.

Октомври 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

Това Становище-доклад е изготвено на основание чл. 22, ал. 4 от Закона за омбудсмана. След публичното му огласяване на широка пресконференция, то се изпраща на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на земеделието и храните, както и на групи ведомства, браншови и граждански организации, работещи по проблемите на млечното животновъдство в България

ГРАЖДАНИНЪТ - КРЕПОСТНИК НА ТОПЛОФИКАЦИЯТА ИЛИ РАВНОПОСТАВЕН И ЗАЩИТЕН ПОТРЕБИТЕЛ

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проверка по повод многобройни жалби и сигнали за нарушения на правата на гражданите от страна на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение

210

След започналото получаване на изравнителните сметки за потреблението на топлинна енергия от потребителите за отоплителен сезон 2006-2007 г. зачестиха много оплакванията на граждани и се натрупа обществено напрежение. Недоволството на хората произтича от това, че получават сметки със завишени стойности, които не могат да си обяснят.

Липсва достатъчно информация за обществеността за начина, по който тези сметки са формирани на базата на приетата от Министерството на икономиката и енергетиката Наредба №16-334 от 6 април 2007 г. за топлоснабдяването.

Общото впечатление е, че методологията, предвидена в тази наредба, не е позната на хората и не се правят достатъчно усилия от Министерството на икономиката и енергетиката, от топлофикационните дружества и техните подизпълнители – фирмите

за топлинно счетоводство, за нейното разясняване и за убеждаване на гражданите в по-голямата справедливост на наредбата, ако това е така.

Омбудсманът на Република България, воден от убеждението, че спазването на правата на човека е основен критерий за демократичния и правов характер на държавата, на основание чл. 19, ал. 2 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 1, т. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, реши да предприеме собствена проверка по повод многобройните жалби и сигнали два акцента:

1. Анализиране на изравнителните сметки за потреблението на топлинна енергия от потребителите за отоплителен сезон 2006-2007 г. и тяхното съобразяване с действащата нормативна уредба;
2. Преценка дали действащите нормативни правила са обосновани.

Проверката се извърши основно на територията на София, но констатациите, изводите и препоръките от нея се отнасят и до топлофикационните дружества в цялата страна.

В проверката се включиха представители на широк кръг организации – Федерация на потребителите, Българска национална асоциация на потребителите, Научно техническия съюз, Българска академия на науките, КНСБ; представители на Министерството на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Столична община, Комисията за защита на потребителите, Топлофикация София АД; представители на вестниците „24 часа“, „Стандарт“ и „Труд“, БНР - програма „Хоризонт“.

В хода на проверката омбудсманът:

- организира срещи с граждани, подали жалби до омбудсмана;
- извърши проверки при конкретни потребители на топлинна енергия в сгради-етажна собственост;
- направи срещи с ръководството на „Топлофикация София“ АД за изслушване на проблемите на топлоснабдяването и прилагането на нормативната уредба за отоплителен сезон 2006 – 2007 г.;
- срещна се с ръководството на Асоциацията на фирмите за топлинно счетоводство, за да се изслушат проблемите при изчисляването на индивидуалните сметки на гражданите за

потребената топлинна енергия за отоплителен сезон 2006 – 2007 г.

- извърши преглед на промените в нормативната база, свързани с начина на отчитане и изчисляване на потреблението на топлинна енергия през отоплителен сезон 2006 – 2007 г.
- провери прилагането на нормативната уредба и законосъобразността на изчисляването на сметките на гражданите за топлинна енергия през отоплителен сезон 2006/2007 г. – става дума за Наредба № 16-334; разгледа информацията, която се предоставя на гражданите в изравнителните сметки; разглеждаха се сметки при различни параметри на топлопотреблението, в т. ч. и вида на абонатните станции;
- извърши сравнителен анализ на представените от фирмите за дялово разпределение „Техем – Сървисис“ ЕООД, „Директ“ ООД, „Бруната – България“ ООД и „Нелбо инженеринг“ ООД общи изравнителни сметки за периода 2005 г. - 2006 г. и 2006 г. – 2007 г. на сгради - етажна собственост, посочени от омбудсмана;
- направи проверки и се отговори на повече от 700 жалби на граждани;
- анализира критични публикации в медиите.

Трябва да се отбележи, че дори и след проверките на омбудсмана и изчерпателните пояснения за причините за увеличените сметки за топлинна

енергия, след констатираното законосъобразно определяне на задълженията за част от потребителите, хората продължават да изразяват недоволство и да не разбират как и защо сметките за топлинна енергия са формирани по този начин и преди всичко защо заплащат за услуга, която не получават.

Въз основа на проучванията и събраната информация омбудсманът на Република България констатира следното:

ПО ПРОВЕРКИТЕ НА ОТДЕЛНИТЕ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ НА ГРАЖДАНИ

Общият брой получени жалби и сигнали на граждани, свързани с изравнителните сметки за отоплителен сезон 2006/2007 г., е 668. В 72% от тях гражданите изразяват недоволство и несъгласие с приетите промени в Закона за енергетиката (ДВ, бр. 74 от 2006 г., в сила от 08.09.2006 г.) и преди всичко с възприетия механизъм за дялово разпределение на топлинна енергия между потребителите в сграда – етажна собственост /Наредба № 16-334/. Преобладаващата част от жалбите са от потребители с прекратено или намалено потребление на топлинна енергия за отопление.

Най-много са възраженията срещу увеличената топлоенергия, отгадена от сградна инсталация. Потребителите изразяват силно недоволство от чувствителното увеличение на процента на сградна инсталация в сравнение с предишния отоплителен период. Това се отнася за сградите-етажна собственост с намалено потребление.

Недоволство изразяват и гражданите, които имат в имота си отоплително тяло без уред „щранг-лира“, на което по новата методика отгадената топлинна енергия се увеличава два до три пъти.

Всичко това води до увеличение на сумата за отопление в различна степен за потребителите, обекти на проверката.

Следва да се има предвид още, че чувствителното увеличение на сумата за отопление и за топла вода на всички абонати на „Топлофикация – София“ АД в сравнение с предишния отоплителен период е и поради увеличението на цената на топлинната енергия от 01.07.2006 г. с 29.46% (от 0.055858 лв. за кВтч на 0.072300 лв. за кВтч).

Обобщените резултати от извършените проверки на жалбите на потребители на топлинна енергия за битови нужди показват още, че в много случаи се нарушават основни права на гражданите, регламентирани както в българското, така и в европейското законодателство.

Например:

Правото на информация

Правото на информация

Изравнителните сметки не съдържат минимално изискуемата информация,

регламентирана в Приложение 1, 2, 3 и 4 към „Общите условия на договорите между „Топлофикация-София“ АД и Търговец за извършване на услугата дялово разпределение на топлинна енергия между потребителите в сграда-етажна собственост“. В голяма част от тях липсва задължителната информация на основни стойностни показатели, които формират сумата за отопление на абоната, като: цифровото изражение на изчисления коефициент, който се приема за „максимален специфичен разход на сградата“, чрез който се определя отгадената топлинна енергия от щранг-лирата; факторът (корекционният коефициент) за оценяване, чрез който показанията на индивидуалния разпределител се редуцират в дялове (единици); инсталираната мощност на отоплителните тела в жилището на потребителя и проектната мощност на сградата. Освен това информацията в изравнителните сметки не се представя по ясен и разбираем за потребителя начин, който да дава възможност на гражданите сами да проверяват реално изразходената енергия за имота и при съмнения своевременно да подават възражения.

Продължава практиката фирмите за дялово разпределение да не представят на потребителите обща изравнителна сметка на сградата, разпределена по имоти, както и индивидуални и общи изравнителни сметки за неополителния сезон в нарушение на чл. 34 и чл. 35 от „Общите условия на договорите между

„Топлофикация – София“ АД и фирмите за дялово разпределение“.

В изравнителните сметки, изготвени например от „Техем - Сървисис“ ЕООД и „Директ“ ООД, наименованията на основни показатели, които определят сумата за отопление, са написани на немски език в нарушение на чл. 5 от Закона за защита на потребителите.

Тук специално трябва да се изтъкне задължението, регламентирано в чл. 13 „Измерване и информативни сметки за енергийното потребление“ на Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета на ЕС, държавите-членки да гарантират, че информацията в сметките, изготвени от енергоразпределителните предприятия, операторите на разпределителната мрежа и дружества за търговия с енергия на дребно, е представена по ясен и разбираем начин, като при това в сметките се осигурява необходимата информация, която да даде възможност на крайните потребители да получат подробно описание на текущите енергийни разходи. Сметките въз основа на действителното потребление следва да бъдат изготвяни толкова често, че да позволят на потребителите да контролират консумацията си на енергия.

Държавите-членки са длъжни да гарантират още, че в или със сметките, договорите, сделките и/или разписките от разпределителните станции енергоразпределителните предприятия, операторите на разпределителната

мрежа и дружествата за търговия с енергия на гребно предоставят на крайните потребители по ясен и разбираем начин следната информация:

- текущите действителни цени и действително потребление на енергия;
- сравнение на енергийната консумация на крайните потребители с консумацията за същия период през предходната година, за предпочитане представено графично;
- когато е възможно и полезно, сравнения с усреднената норма или стандарт на потребител на енергия в една и съща категория потребители;
- информация за връзка с потребителски организации, енергийни агенции или подобни органи, включително адреси в Интернет, от които може да се получи информация за възможните мерки за повишаване на енергийната ефективност, сравнени профили на крайни потребители и/или конкретни технически спецификации на енергийно оборудване.

Въпреки тези ясни изисквания и стандарти, установени от правото на Европейския съюз, омбудсманът на България констатира случаи на недопустимо и високомерно отношение и дори открито нежелание да бъдат спазвани правата на гражданите от някои фирми за дялово разпределение. Такъв изключително негативен пример е поведението на „Техем - сървисис“ ЕООД и „Директ“ ООД, които извършват услугата дялово

разпределение на топлинната енергия в сграда-етажна собственост на 55% от потребителите. В изравнителните сметки за отоплителен сезон 2007/2008 Вместо да предоставят достатъчно ясна и разбираема информация, тези фирми са изключили данни за стойностните показатели от формулата за определяне на количеството топлинна енергия, отдадена от сградна инсталация. Същият пример може да се даде и за МХ „ЕЛВЕКО“ ООД. В изравнителните сметки за последния отоплителен сезон дружеството не посочва процента сградна инсталация на сградата. Така гражданите и контролните органи са лишени от възможността да проверяват количеството използвана топлинна енергия и верността на сметките за отопление и топла вода, както и за евентуално предприемане на действия за спиране на топлоподаването при намален топлинен товар.

Добре е, че най-после бяха изготвени първите информационни материали, издадени от „Топлофикация – София“ АД и Асоциацията на дружествата за топлинно счетоводство, предназначени за потребителите на топлинна енергия. Въпреки това, омбудсманът счита, че грижата за информиране на гражданите за правата им като потребители е крайно недостатъчна и това затвърждава информационното превъзходство на търговеца над потребителя. В резултат на неравностойното положение на потребителите на пазара много често потребителските права се нарушават

грубо и най-важното - напълно безнаказано. Примери за това се установиха достатъчно и при тази проверка.

Правото на жалба

В изравнителните сметки на някои фирми за дялово разпределение срокът за рекламации е определен на 14 дни в противоречие с разпоредбата на чл. 70, ал. 6 от Наредба № 16 -334, където срокът за подаване на рекламации е 30 дни след получаване на изравнителната сметка.

Не се приемат за разглеждане жалби и молби от потребители, които имат просрочени суми към „Топлофикация - София“ АД или имат неизплатени уреди. Така търговецът по чл. 139а упражнява натиск за уреждане на финансови взаимоотношения с потребителите чрез прилагане, без правно основание, на екстраполяция¹ по максимален специфичен разход на сградата и „служебен разход“ за топла вода в изготвените изравнителни сметки. Освен това на тези потребители се отказва извършване на обследване на вътрешната отоплителна инсталация по т. 6.6 от Методиката към Наредбата или им се предлага като платена услуга.

Честа практика е за абонати без задължения, жалби и молби да се приемат за разглеждане след плащане на такса от 2

¹ Екстраполяция – определяне по изчислителен път на дяловите единици за отоплително тяло без уред въз основа на максималния специфичен разход на сградата.

лева, макар че се подават в определени те от нормативната уредба срокове.

Предвиденият ред в чл. 41 от Общите условия на договорите между „Топлофикация – София“ АД и търговец за извършване на услугата дялово разпределение на топлинната енергия не защитава правата на потребителите, тъй като жалби до топлофикационното дружество, свързани с дейността на търговеца по чл. 139а от ЗЕ, се изпращат за проверка до жалбоподателя на самото дружество. Ярък пример за това е отговор на „Топлофикация – София“ АД по жалба на гражданин във връзка с приложен максимален разход, според който това е направено поради отказан достъп, при наличие на безспорни документи, че достъп е осигурен.

Държавната комисия за енергийно и водно регулиране не прилага предвидената в Закона за енергетиката възможност за доброволно уреждане на спорове при постъпили жалби на потребителите.

Заключението на омбудсмана е, че не са въведени надеждни механизми, гарантиращи правото на гражданите да получат отговори на жалби и сигнали, свързани с предоставянето на топлофикационни услуги. Според чл. II – 101 „Право на добра администрация“ от Хартата за основните права на Европейския съюз всеки има право на безпристрастно и справедливо разглеждане на неговите въпроси в разумен срок от страна на институциите.

Правото на избор

Потребителите са поставени в условия на двойна монополна зависимост – от топлофикационното дружество и от фирмите за дялово разпределение.

Потребителите са лишени от правото да изберат начина на разпределение и заплащане на топлинната енергия – по системата на дялово разпределение или пропорционално на отопляем обем по реда, предвиден в т. 9 от Методиката за дялово разпределение на топлинната енергия към Наредба № 16-334.

Фирмите за дялово разпределение на топлинната енергия са въвели собствена ценова листа за услугите, които предоставят на гражданите във връзка с изчисляването на задълженията им към топлофикационните дружества по собствена преценка, без да има ясни правила и възможност за контрол.

Правото на правна защита

Омбудсманът счита, че драстично посегателство върху правата на гражданите представлява принуждаването им да плащат за услуги, от които те изрично са се отказали.

Съгласно § 2, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредба № 16-334 от 6 април 2007 г. за топлоснабдяването plombираните отоплителни тела се приравняват на отоплителни тела без уреди, ако не са монтирани средства за дялово разпределение. За имотите-етажна собственост, в които има plombирани отоплителни тела

и не са ползвали топлинна енергия от отоплителен сезон 2007/2008 г., ще се прилага екстраполация по максимален специфичен разход на сградата. Така съществува заплахата на десетки хиляди потребители на топлинна енергия в изравнителните сметки за отминалия отоплителен сезон да бъдат начислени големи суми от 800-1000 лв. Със сигурност тази груба несправедливост ще доведе до огромно недоволство и основателни протести.

Това е в противоречие със Закона за енергетиката, където в чл. 153, ал. 6 е предвидено потребителите в сграда – етажна собственост, които прекратят топлоподаването към отоплителните тела в имотите си, да остават потребители само на топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация и отоплителните тела в общите части на сградата.

Допускат се много нарушения на нормативната уредба и технически грешки, които ощетяват гражданите

В индивидуалните изравнителни сметки на граждани, потребители на топлинна енергия, са установени сериозни нарушения на нормативната уредба от страна на фирмите, извършващи дяловото разпределение на топлинна енергия между имотите в сграда-етажна собственост, като например:

- Нарушения на Общите условия за продажба на топлинна енергия за битово

Ви нужди от „Топлофикация – София“ АД на потребителите на град София:

Изравнителните сметки не се предават от търговеца по чл. 139а от Закона за енергетиката срещу подпис на упълномощеното лице съгласно чл. 28, ал. 2; Отказаният достъп за отчитане на уредите не се удостоверява с протокол съгласно чл. 13, ал. 2, т. 3;

След корекции на индивидуалните изравнителни сметки не се изготвя и предава на упълномощеното лице коригирана обща изравнителна сметка по реда на чл. 28, ал. 2 и чл. 17, ал. 1 от Общите условия на договорите между „Топлофикация – София“ АД и търговец за извършване на услугата дялово разпределение на топлинната енергия;

Жалбите на потребителите до „Топлофикация – София“ АД се препращат на фирмите за дялово разпределение за проверка и отговор до подателя в нарушение на Раздел XII „Рег за разглеждане на жалби на купувачите“. За съжаление същото се прави и с жалбите до Министерството на икономиката и енергетиката и до Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

- Нарушения на Наредба № 16-334 от 6 април 2007г. за топлоснабдяването и Методиката за дялово разпределение на топлинната енергия в сградите – етажна собственост към:
- Неправомерно прилагане на екстраполация по максимален специфичен разход на сградата от „Техем - Сървисис“ ЕООД.

В изготвената от „Техем - Сървисис“ ЕООД изравнителна сметка за периода 2006/2007 г. от 03.09.2007 г. е приложен екстраполиран отчет на имот в ж.к. „Надежда“, бл. 403, Вх.А три месеца след реално отчетени 125 единици по показания на уредите за дялово разпределение, отразени в подписания от двете страни „документ за главен отчет“ от 03.06.2007 г. В изравнителната сметка е изчислена сума за доплащане 1337.48 лв. След препоръката на омбудсмана се изготви втора коригирана обща и индивидуални изравнителни сметки на бл. 403. Сумата за доплащане в индивидуалната изравнителна сметка на жалбоподателя е коригирана от 1337.48 на 125 лв.

При отчитане на изразходваната топлинна енергия за отоплителен сезон 2006/2007 г. фирма „Техем - Сървисис“ ЕООД налага неправомерно екстраполиран отчет по максимален разход на сградата на радиатора в кухнята на имот в ж.к. „Младост-2“, бл. 215, Вх. 1 като отоплително тяло без уред, въпреки че преди три години собственичката на имота е платила радиаторните разпределители на фирма „Техем - Сървисис“ ЕООД, за което жалбоподателката прилага копие от фактурите. Фирмата за дялово разпределение е монтирала два от платените уреди, като е останало задължението им по-късно да монтират и третия уред, но това не е направено и до днешна дата.

- Неправилно прилагане на Методиката за дялово разпределение на то-

плинната енергия в сгради-етажна собственост.

В общата и индивидуални изравнителни сметки на бл. 37а, ж.к. "Слатина", за периода 2006/2007 г. не е отчетена отгадената топлинна енергия от 46 щранг-лири в 23 апартамента от „Директ“ ООД съгласно разпоредбата на т.6.9 от методиката към Наредба 16-334. В резултат на този пропуск количеството енергия на една дялова единица е увеличена на 6 КВтч. и е два пъти по-висока в сравнение с енергията на дяловата единица за отчетния период 2005/2006 г., която е била 3 КВтч. Изчислената топлинна енергия за отопление на имота на жалбоподателката в изравнителната сметка е 18.411 КВтч за отчетените по показания на уредите 2981 единици и е определена сума „за доплащане“ 1013 лв. Едва след извършената от омбудсмана проверка се изготви коригирана обща и индивидуални изравнителни сметки, в резултат на което сумата за доплащане на жалбоподателката е намалена от 1013 лв. на 316 лв.

При изготвяне на изравнителна сметка за отоплителен сезон 2006/2007 г. на потребител от комплекс „Изгрев“, гр. Бургас, фирмата за дялово разпределение „Белчевстрой“ ЕООД е допуснала нарушения при прилагане на Методиката за дялово разпределение на топлинна енергия към Наредба №16-334, като през м. май 2007 г. неправоммерно са отчетени 66 куб.м гореща вода, които са

отбелязани като „служебни показания“ като санкция поради неизплатена от потребителя сума.

При проверка по жалба на потребител от гр. Пловдив се констатира, че фирмата за дялово разпределение е изчислила количеството топлинна енергия, отгадено от сградната инсталация, по реда на т. 6.1.1. от Методиката въз основа на външна изчислителна температура за населено място минус 16°C. По данни на Министерството на икономиката и енергетиката тази температура е минус 15°C, а по данни на Института по метеорология и хидрология при БАН тя е минус 9.6°C. Подмяната на реалната температура на населеното място води до неправоммерно разпределение на топлинната енергия между потребителите и допълнително дискредитира дяловото разпределение на топлоенергията. Освен това в конкретния случай потребителите в тази сграда са лишени от възможността да започнат процедура за прекратяване на топлоснабдяването при намален с над 50% от отоплителния проектен товар на сградата по чл.78 от Наредбата.

По този повод възниква въпросът кой е източникът, който предоставя информация за външните температури, включени във формулата по т.6.1.1. за определяне на количеството топлинна енергия, отгадена от сградната инсталация, и изпълнил ли е министърът на икономиката и енергетиката за-

дължението си по §7 от Наредбата да дава указания по прилагането ѝ.

По повод на жалби на граждани, на които дяловото разпределение на топлинната енергия е извършвано от „Електрон Комерс“ ООД, се констатира, че „Топлофикация – София“ АД отказва да извършва разпределението на топлинната енергия на потребителите, които не са избрали друго лице по чл. 139б от Закона за енергетиката в нарушение на чл. 61, ал. 2, т.3 от Наредбата. Така потребителите се задължават да ползват услугите на фирмите за топлинно счетоводство и са лишени от предоставеното им право на избор.

При извършено съвместно обследване в сграда-етажна собственост в ж.к. „Слатина“, бл. 37а с представители на фирмата за дялово разпределение и на топло-район „Изток“ се констатира, че е увеличена прогнозната енергия за отопление за м. декември 2007 г. на абонат, който не ползва отопление, в размер на 259 лв., в нарушение на процедурата по чл. 71 от Наредбата, без той дори да бъде уведомен.

При проверките констатирахме още, че са допуснати и други грешки при изчисляване на потребеното количество топлинна енергия, като например:

- Грешно изчисление на топлинната енергия на една дялова единица.

Поради допуснатото грешно изчисление на топлинната енергия на една дялова единица 39.106 КВтч на блок 509, ж.к. Люлин от „Директ“ ООД за периода

2006/2007г. е изчислена сума за отопление на жалбоподателя в размер на 837 лв. Вместо 350лв.

- Грешно изчисление на топлинната енергия, отгадена от сградната инсталация.

В изравнителната сметка на имот в ж.к. „Дианабаг“, бл. 20 е допусната грешка от ФДР „ПМУ“ООД в изчисленото количество топлинна енергия, отгадена от сградната инсталация, по реда на т. 6.1.1 от методиката. Съгласно посочените данни в изравнителната сметка проектна мощност за отопление на сградата 322.38 КВтч и 2453 денградуси, енергията, отгадена от сградната инсталация, трябва да бъде 81.243 КВтч, а не 88.166 КВтч. С изчисленото грешно количество топлинна енергия за сградна инсталация са оцетени собствениците на имоти в сградата с намалено и нулево потребление на топлинна енергия за отопление. Въпреки че е информирана ФДР „ПМУ“ООД, сметката все още не е коригирана.

- Други грешки

В изравнителната сметка на имота в ж.к. „Дружба“-1, бл. 43, ап. 52 за периода 2006/2007 г. „Техем - Сървисис“ ЕООД е допусната математическа грешка в изчислението на сумата за отопление. Определената енергия за отопление на имота 5744.24 КВтч. умножена по цената - 0.0723 лв., се получава сума за отопление: 415.30 лв., а не 441.25 лв., в резултат на което е нанесена щета на абоната. Топлинният счетоводител е

уведомен, но сметката не е коригирана. Тези примери красноречиво говорят за нехайното отношение към правата на потребителите и нежелание на фирмите за дялово разпределение за коригиране на задълженията на гражданите за топлинна енергия при установяване на пропуски и грешки при определянето им. Оценяваме такова отношение като нетърпимо и злоупотреба с фактическото монополно положение на топлинните счетоводители, което води до грубо нарушаване на правата на гражданите. Смятаме, че установените грешки при проверките на омбудсмана са само част от нарушенията.

ПО ПРОВЕРКИТЕ НА СГРАДИ – ЕТАЖНА СОБСТВЕНОСТ

Въпреки че съгласно Методиката за дялово разпределение на топлинната енергия в сгради-етажна собственост количеството топлинна енергия, отгadena от сградната инсталация, зависи от вида и топлофизичните особености на сградата и на отоплителната инсталация, изчисленото количество енергия за сградна инсталация се разпределя на отопляем обем, без да се отчита наличието на топлоизолации, PVC дограма и др. подобрения на сградите и имотите.

За сградите на ул. „Джовани Горини“ № 2 и № 4, ползващи една абонатна станция, при проверката се констатира, че:

- *В абонатната станция няма монтиран контролен водомер за БГВ, преди присъединителните топлопроводни.*
- *Няма споразумение за разпределение между сградите на:*
 - *количеството топлинна енергия, измерено по топломера в абонатната станция;*
 - *количеството питейна вода, отчетено в абонатната станция като общо - потребено за битова гореща вода.*
- *Общата и индивидуалните сметки от 14.08.2007 г. за отоплителния период 2006 г. – 2007 г. на двете сгради са изготвени от „Техем – Сървисис“ ООД по неверни изходни данни за денградуси, дни за отопление, проектна мощност за отопление на двете сгради, средна външна температура за периода, изчислена външна температура.*

Всичко това е довело до неправилно изчислени: топлинна енергия за отопление; топлинна енергия на една дялова единица; процент на топлоенергията, отгadena от сградната инсталация, и в крайна сметка на изчислените суми за отопление в индивидуалните изравнителни сметки на 28 потребители в двете сгради.

Становището на омбудсмана е, че установените грешки и некоректните действия от страна на фирмите за дялово разпределение са станали възможни

и поради занижен контрол и неприлагане от „Топлофикация - София“ АД на ефикасни механизми за защита на правата на потребителите на топлинна енергия.

ДРУГИ КОНСТАТАЦИИ НА ОМБУДСМАНА

- Потребителите не познават Общите условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди от съответното топлофикационно дружество и няма осигурен надежден достъп до тях.
- Изостава рехабилитацията на абонатните станции. Към 31.12.2007 г. от 16 018 са подменени едва 11 416 с нови и автоматизирани абонатни станции. Остават да бъдат подменени още 4 602 абонатни станции.
- Потребителите, живеещи в сгради със стари абонатни станции, са поставени в неравни, дискриминационни условия спрямо потребители, живеещи в сгради с нови автоматизирани абонатни станции, с монтирана автоматична регулираща система, която намалява топлоподаването, отчитайки външната температура и спестява консумация на топлинната енергия.
- Издаването на Наредба № 16-334 през м. април 2007 г. след приключване на отоплителния сезон и трите последователни изменения от 10.05.2007 г., 15.05.2007 г. и 15.06.2007 г. създаде хаос в сроковете за изчисление и изпращане на изравнителните сметки на потребителите, в срока за рекламации и срока за коригиране на изравнителните сметки след рекламациите, както и големи разлики между фактурираната енергия за сградната инсталация и изчислената енергия по новата методика.
- При многобройните проверки и срещи с потребители на топлинна енергия се установяват и други некоректни действия и неизпълнение на предвидените задължения към потребителите в „Общите условия на договорите между „Топлофикация - София“ АД и Търговец за извършване на дялово разпределение на топлинна енергия между потребителите в сграда-етажна собственост, а именно:
 - не се предприемат предвидените мерки по реда на чл.78 от Наредба 16-334 към сгради-етажна собственост, за които е установено, че топлинният товар по проект е намален над 50 на сто;
 - В общите условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди дните и времето за отчитане на уредите са приети промени в ущърб на потребителите и то е съобразено с претенциите на фирмите за дялово разпределение.
 - В условия на пълна непрозрачност Топлофикация – София АД увеличи с 30% цената на услугата дялово разпределение за отоплителен сезон 2007/2008 г.

С особена тревога омбудсманът констатира още, че:

- Няма диалог на фирмите за топлинно счетоводство и топлофикационните дружества с гражданите;
- Не се правят информационни кампании за запознаване на гражданите с правилата за дялово разпределение на топлинната енергия, произтичащи от промените в законодателството.
- Министерството на икономиката и енергетиката не упражнява ефективен контрол в съответствие с чл. 75 от Закона за енергетиката.

ИЗВОДИ

1. Недопустима е продължаващата практика на фирмите за топлинно счетоводство и „Топлофикация-София“ АД да представят на гражданите изравнителни сметки без ясна и разбираема информация, без пълна информация за основни стойностни показатели, които формират сумата за отопление на абоната. Така се отнема възможността на потребителите сами да проверяват количеството използвана топлоенергия и верността на сметките за отопление и топла вода.

Отказът на исканата информация, въз основа на която се определят сумите за отопление и топла вода, е нарушение на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България, гарантиращ правото на гражданите да получават информа-

ция по въпроси, които представляват техен законен интерес.

2. Гражданите са напълно закрепостени към топлофикационните дружества. Те са лишени от право на избор, от надеждни правни механизми за защита на правата им като потребители. Нямаат никаква практическа възможност за участие във вземането на решения, след като не са информирани за показателите и методиките, с които се пресмята потреблението на топла вода и парно, за да може всеки гражданин сам да провери изразходената от него енергия, както и да извърши рекламация по дължимите суми.

Чувството на гражданите за справедливост при разпределянето на задълженията им за топлинна енергия е силно накърнено, което е довело до трайна загуба на доверие в топлофикационните дружества, фирмите за дялово разпределение и държавните институции, имащи отношение към топлоснабдяването.

3. Честите промени в нормативната уредба, свързана с дяловото разпределение на топлинната енергия в сгради етажна собственост, за съжаление не дават очаквания или внушаващ резултат и не гарантират справедливост на процеса на определяне на потребените количества топлоенергия. Въвежданите задължения и възможности за потребителите като демантиране на радиатори, пломбиране на радиатори, монтиране на терморегулиращи вентили-

ли и индивидуални топлоразпределители вместо до подобряване на предоставянето на услугата, водят до ярко изразено недоволство на различни групи потребители. Задълбочава се недоверието на хората в механизмите на разпределение на топлинната енергия и се засилва убеждението им, че са принуждавани да заплащат услуга, която не ползват.

Въз основа на констатациите и изводите от проверките по инициатива на омбудсмана на дейността на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение, както и от многобройните жалби на граждани – потребители на топлофикационни услуги омбудсманът очерта своите Виждания и предложения по този важен въпрос в Годишния си доклад за 2007 г., който Народното събрание прие след широка и ползотворна парламентарна дискусия. В него омбудсманът подчерта устойчивостта на негативните констатации и отбелязва обстоятелствата и тенденциите, които будят тревога:

1. Теплофикационните дружества продължават да третират гражданите, като закрепостени към техните услуги, а не като потребители, които имат права и следва да получават качествена услуга на цена, която реално отговаря на потребеното от тях.
2. Отговорните държавни и общински органи не правят достатъчно за създаване на условия, позволяващи гражданите да имат право на избор - дали да

ползват услугите на топлофикационни дружества или други алтернативни доставчици на енергия, като например газоснабдителни предприятия.

3. Неефикасен и недостатъчен е контролът, който Държавната комисия по енергийно и водно регулиране, Министерството на икономиката и енергетиката и някои общини, като например Столичната община, упражняват върху топлофикационните дружества.

4. Съществуват инерционно мислене и нагласи, според които проблемите в тази област са изцяло в нормативната уредба. Не е проблемът само в поправката на една или друга наредба или алинея. А в недобрата организация на работа на дружествата и отношението към потребителите, както и в липсата на възможност за избор на доставчик на този тип обществени услуги.

* * *

Омбудсманът на Република България,

Като припомня, че съгласно член 153 от Договора за създаване на Европейската общност Общността допринася за защита на здравето, безопасността и икономическите интереси на потребителите, както и за утвърждаване на правото им на информация, образование и организиране в защита на техните интереси;

Като подчертава, че „Стратегията на Европейския съюз за политика за защита

на потребителите 2007-2013 г.” има три основни цели:

- Да предостави права на потребителите. Разполагащите с права потребители се нуждаят от истински избор, точна информация, прозрачност на пазара и да изпитват доверие, което да се основава на ефикасна защита и сигурни права.
- Да повиши благосъстоянието на потребителите по отношение на цените, избора, качеството, разнообразието, достъпността и безопасността.
- Да защити ефективно потребителите от сериозните рискове и заплахи, с които хората не биха могли да се справят самостоятелно. Високото ниво на защита срещу тези заплахи е от съществено значение за потребителското доверие.

Като отчита, че информираниите и разполагащи със средства за защита потребители, които имат действителни права и са уверени в тях, се явяват движеща сила на икономическия успех и промяната;

Като изразява загриженост относно защитата на икономическите интереси на потребителите и тяхната информираност;

Като констатира, че мерките за защита на правата на потребителите при предоставянето на услугата топлина са в условия на фактически монопол на топлофикационните груп

жества надхвърлят разглеждането на отделните жалби и решаването на конкретните проблеми;

Като констатира още, че взаимоотношенията потребител – доставчик на топлинна енергия са дълбоко разстроени и само с козметични промени, обяснения и обещания не могат да се нормализират;

Като подчертава важната роля на организациите на потребителите за защита на правата им,

Заявява категоричното си убеждение, че са необходими радикални, дългосрочни и справедливи решения, които да гарантират правата на потребителите на топлинна енергия, да създават възможности за избор на начините на отопление и за упражняване на ефикасен контрол върху топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

Министерският съвет:

1. Да се предприемат конкретни действия за създаване на предпоставки за изграждане и развитие на конкурентен и финансово стабилен енергиен пазар.
2. Да се възложи на независима от топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение експертна група изготвянето на научно становище и прецизиране на

методиката за дялово разпределение на топлинната енергия в сградите-етажна собственост, както и за възможностите за измерване на разходите на топлинна енергия само за сградна инсталация и за контрол върху използването на топлоенергия.

3. Да се обсъди необходимостта от законодателни промени, които включват, например, и следните идеи:

- Регламентиране на допълнителните услуги, които се предоставят от фирмите за дялово разпределение на топлинната енергия срещу заплащане на гражданите.
- Нормативно регламентиране на възможности за корекции на дължимите суми от граждани за топлинна енергия след изтичане на сроковете за рекламации и възражения, предвидени в Общите условия за продажба на топлинна енергия, при констатирани нарушения и грешки по вина на фирмата за дялово разпределение.
- Привеждане на минималния обем от информация в съответствие с чл. 13 „Измерване и информативни сметки за енергийното потребление“ на Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, която да се съдържа в изравнителните сметки на гражданите и да дава възможност на крайните потребители да получат подробно описание на

текущите енергийни разходи, както и въвеждане на стандартни изравнителни сметки и фактури, които да се прилагат от всички доставчици, за да се увеличи тяхната прозрачност и разбираемост.

- Въвеждане на действащи механизми за доброволно уреждане на споровете.

4. Да се обсъдят възможностите и да бъдат предложени мерки за постигане на енергийна ефективност и намаляване на индивидуалните разходи на потребителите на топлинна енергия чрез например:

- Пилотни проекти за преустройство на отоплителни инсталации от вертикално към хоризонтално хранване с топлинна енергия в сгради-етажна собственост.
- Пилотни проекти за изграждане на локални топлофикационни станции в близост до потребителите.
- Насърчаване на потребителите за прилагане на мерки по енергоспестяване в жилищата им.

Министърът на икономиката и енергетиката:

1. Да създаде условия за активен диалог с организациите на потребителите, в т. ч. и в Националния съвет за защита на потребителите.
2. Да осъществява ефикасен предварителен

телен, текущ и последващ контрол за прилагането на реда и техническите условия за топлоснабдяване, прекратяване на топлоподаването и прилагане на дяловото разпределение на топлинна енергия.

Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР):

1. Да създаде действащи и ефикасни механизми за включване на потребителските организации при обсъждане на решения.
2. Да гарантира предоставянето на ясна и разбираема информация на потребителите на топлинна енергия в съответствие с изискванията на чл. 13 „Измерване и информативни сметки за енергийното потребление“ на Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.
3. Да бъде въведен в Общите условия за продажба на топлинна енергия принципът, че дяловете за топлинна енергия се търсят от собственика на имота към момента на натрупването им. Да бъде премахнато съществуващото задължително встъпване в дял от страна на новите собственици.
4. Да предвиди в Общите условия за продажба на топлинна енергия ясни процедури за проверка по жалби на граждани, отговорности и санкции.
5. Да приведе глава седма „Уреждане на спорове по чл. 22 от Закона за енергетиката“ от Наредбата за лицензиране на дейностите в енергети-

ката в съответствие със Закона за енергетиката.

6. Да прилага предвиденото в Закона за енергетиката доброволно уреждане на спорове между потребители и доставчици на топлинна енергия.

Общините:

7. Общинските органи, които са собственици на топлофикационни дружества, да засилят контрола и да осигурят добро управление на тези дружества и зачитане на правата на потребителите.
8. В условията на процеса на децентрализация на властта органите на местно самоуправление да засилят ангажираността си за защита на правата на потребителите на обществени услуги.

Топлофикационните дружества:

1. Да провеждат информационни кампании за запознаване на потребителите с техните права.
2. Да предложат в общите условия на договорите с търговеца за извършване на услугата дялово разпределение на топлинната енергия в сграда-етажна собственост защита на потребителите в случаи на установяване на допуснати грешки от страна на Търговеца при неправилен отчет или невярно дялово разпределение.
3. Да извършват проверки по жалби на потребители, свързани с оплаквания от търговеца за извършване на ус-

лугата дялово разпределение на топлинната енергия в сграда-етажна собственост.

4. Да създадат механизми за контрол върху предоставянето на услугите, свързани с дяловото разпределение на топлинната енергия и преустановяване на практиката на непрозрачно и безразборно определяне и въвеждане на такси за услуги, предоставяни на потребителите от тях и от търговеца за извършване на услугата дялово разпределение на топлинната енергия в сграда-етажна собственост.
5. Да предоставят Общите условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди на представителя на етажната собственост.
6. Да определят датите за отчет, като максимално се съобразяват с възможностите на потребителите и създават минимални затруднения за хората, които работят.

* * *

Обръщам се с предложение и молба към медиите – българската журналистика, както и досега, да държи будно вниманието си по целия спектър от проблеми, свързани с нарушаването на правата на потребителите от топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство. Институцията на Омбудсмана изразява готовност за най-тясно взаимодействие.

Омбудсманът ще продължи да следи тази проблематика и изпълнението на отправените препоръки и предложения.

Юли 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

В ЗАЩИТА НА РАВНОПОСТАВЕНОСТТА И ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ И СВОБОДАТА НА СТОПАНСКАТА ИНИЦИАТИВА

ИСКАНЕ ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО ЗАКОНА ЗА ЛЕКАРСТВОТА В ХУМАННАТА МЕДИЦИНА

ИСКАНЕ: От омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн. ДВ, бр. 31 от 13 април 2007 г.) за противоконституционна, тъй като нарушава правата на гражданите.

228

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗЛПХМ) поради противоречие с чл. 19, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, чл. 17, ал. 1 и ал. 3, чл. 6, ал. 2, чл. 52, ал. 5 от Конституцията и чл. 43 и чл. 56 от Договора за създаване на европейска общност. Правата на личността, нейното достойнство и сигурност са фундаментална ценност за българския конституционен ред. Това е прогласено още в самия преамбюл на Конституцията и последо-

вателно е гарантирано чрез основните принципи и норми, които Основният закон установява като повеля за функционирането на държавната система и за регулирането на различните сфери на социалния и икономически живот. Поради това, анализът на съответствието на една законова разпоредба към конституционните текстове, дори когато тази разпоредба на пръв поглед не е пряко относима към правата на гражданите, би следвало да включва преценка дали и доколко засяга правата на личността, нейното достойнство и сигурност.

В тази логика, анализът на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗЛПХМ) показва, че тази разпоредба нарушава правата на гражданите, като ги ограничава по недопустим от конституционно гледна точка начин. С нея се предвижда образова-

телен ценз, като условие за получаване на правото да се извършва търговия на гребно с лекарствени продукти чрез откриване на аптека. Предвидено е, че единствено и само магистър-фармацевтите при това под правно организационната форма на едноличен търговец или еднолично дружество с ограничена отговорност по смисъла на Търговския закон, имат право да извършват такава дейност. Текстът на същата разпоредба предвижда, че в предмета на дейност на търговеца задължително следва да се вписва осъществяването само на търговия на гребно с лекарствени продукти.

ПО ПРОЦЕСУАЛНАТА ДОПУСТИМОСТ НА ИСКАНЕТО

С Решение № 14 от 1998 г. по к.д. № 9/1998 Конституционният съд се е произнесъл по сходно на гореизложеното законово положение, като поради невъзможност за формиране на необходимото мнозинство (шест гласа „за“ обявяване на противоконституционност на законовия текст и шест гласа „против“) не е било уважено искането за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина (ЗЛСАХМ) (отм.) поради противоречие с чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Тази разпоредба също е предвиждала и регулирала ограничителен режим по отношение на правните субекти, които

имат право да откриват аптека.

В правната доктрина преобладават становищата, че решенията на КС имат сила на присъдено нещо (Спасов Б., „Конституционният съд“, С., 1994, стр. 39; Сталев Ж., „Сила на решенията на КС, обявяващи закон за противоконституционен“, сп. „Съвременно право“, бр. 5 и 6, 1995 г.; ПенеВ П., „Конституционно правосъдие“, С. 1997, гл. IX), който извод се подкрепя и от разпоредбите на чл. 14, ал. 5 и 6 и чл. 21, ал. 5 ЗКС.

Самият Конституционен съд в свое *Определение 4 от 18 април 1996 г. приема, че „Актовете на КС са окончателни (чл. 14, ал. 5 ЗКС). Решенията му са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 6 ЗКС), включително и за Конституционния съд. Съдът не може да отменя, изменя или обявява за недействителни собствените си решения. Такива правомощия КС няма и не може наново да поставя на разглеждане и да пререшава по същество решени дела.“*

Но както правилно се отбелязва също в теорията *„самото естество на спора, ако се свърже с неопровержими доказателства, ще направи повторното му повдигане излишно и процесуално невъзможно“*, респ. може да го направи необходимо и процесуално възможно, *„защото тълкуването на правните норми е динамичен процес, който се обуславя и от многообразието на постоянно изменящите се обществени отношения.“* (Баламезов Б., „Конститу-

ционен съд”, София, 1999, стр. 79).

Според омбудсмана на Република България има четири напълно самостоятелни основания, по силата на които Решение № 14 от 1998 г. по к. г. № 9/1998 не е пречка за разглеждане по същество на настоящото искане.

1. По конституционно дело № 9/1998 г. КС не се е произнесъл по същество със законно решение, постановено с изрично изискуемото според чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на акт, облечен в правната форма и с правната сила на „решение на КС” – повече от половината от всички съдии.

Омбудсманът смята, че актът, наречен „Решение № 14 от 5 юни 1998 г. по конституционно дело № 9 от 1998 г.” и обнародван в Държавен Вестник, бр. 67 от 1998 г., няма правните последици на произнасяне по същество на искането на главния прокурор за обявяване противоконституционност на чл. 68, ал. 1 от ЗЛСАХМ (отм.), тъй като в полза на искането са гласували шест от конституционните съдии, а за неговото отхвърляне – останалите шест съдии от състава на КС. Съгласно цитирания чл. 151, ал. 1 от Конституцията „Конституционният съд постановява решенията си с мнозинство повече от половината от всички съдии”. Това изискване е регламентирано на законово и подзаконово ниво - чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и чл. 31, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на КС. Съгласно

тази изрична конституционна, законова и подзаконова уредба, за да бъде постановен акт с правните последици на решение, е необходимо мнозинство от гласовете на най-малко седем конституционни съдии. Всяко друго тълкуване ще е *contra lege*!

В нито един от горепосочените нормативни актове, уреждащи детайлно дейността на КС, не е предвидено, че при подобна невъзможност за формиране на необходимото мнозинство, КС е длъжен да отхвърли искането и да обяви атакуваната разпоредба за конституционно-съобразна. Подобно процедурно разрешение противоречи не само на цялостната концепция на контрола за конституционност на нормативните актове, но и неизменно води до недопустимо игнориране становищата на половината от конституционните съдии, които са гласували „за” уважаването на искането и са изложили сериозни аргументи в полза на твърдението, че ограничителното изброяване в закона на субектите, имащи право да откриват аптекa, противоречи на Конституцията и по-конкретно на прогласените и гарантирани от нея принципи на свободна стопанска инициатива и равни правни условия за извършване на стопанска дейност.

Следователно до настоящия момент Конституционният съд не се е произнасял надлежно по атакуваното с настоящото искане законово положение и сила на присъдено нещо не е реално и ефективно формирана.

2. Дори да не се приеме гореизложеното и да се възприеме незаконосъобразната идея, че Конституционният съд вече се е произнесъл с акт, имащ юридическата стойност на решение, то и тогава настоящото искане ще е процесуално допустимо. С Решение № 14 от 1998 г. КС е отхвърлил искане за обявяване противоконституционността на **разпоредбата на чл. 68, ал. 1 ЗЛСАХМ (отм.)**, която не е идентична по смисъл с **разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ**. Докато по ЗЛСАХМ (отм.) магистър-фармацевтите са били властни да открият аптека в качеството си на физически лица, то ЗЛПХМ предвижда, че правото да се открие аптека принадлежи на магистър-фармацевти, регистрирани като търговци по смисъла на ТЗ и по-конкретно като ЕТ или ЕООД. Това са две различни законови разпоредби, тъй като не се покриват по смисъл. Законната разпоредба, предмет на Решение № 14 от 1998 г. по к.г. № 9/1998 Конституционният съд, е отменена и не съставлява част от законодателството към настоящия момент.

3. Освен това разпоредбата на чл. 68, ал. 1 ЗЛСАХМ (отм.), и разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ представляват част от два различни нормативни акта.

А съгласно правилата за систематично тълкуване на нормативните актове (чл. 46, ал. 1 ЗНА) при изясняване смисъла на законната разпоредба следва да се отчита мястото на разпоредбата в нормативния акт, както и връзките ѝ с

други текстове от същия нормативен акт. Следователно предметът на настоящото искане е съществено различен, тъй като става въпрос за разпоредби в два различни закона, като при това единият е вече отменен. Това обстоятелство, както и необходимостта от сигурност в правния мир, детерминира процесуалната допустимост на настоящото искане до КС и неговата годност да бъде разгледано по същество.

4. В настоящото искане се настоява за обявяване противоконституционност на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ поради противоречие и с редица други разпоредби на Конституцията, както и поради противоречие с текстове от Договора за създаване на европейска общност, установяване на каквото противоречие не се е искало за вече разглежданата от КС и отменена разпоредба на чл. 68, ал. 1 ЗЛСАХМ. По-конкретно, такива са чл. 19, ал. 3, чл. 17, ал. 1 и ал. 3, чл. 6, ал. 2, чл. 52, ал. 5 от Конституцията, чл. 43 и чл. 56 от Договора за създаване на европейска общност.

ПО ИСКАНЕТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ. 222, АЛ. 1 ОТ ЗЛПХМ

1. Противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

Чрез изричното ограничаване на кръга на правните субекти, легитимирани да бъдат носители на право на собстве-

ност върху аптека посредством изискването за образователен ценз, правната разпоредба на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ е в явно противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Равенството на гражданите пред закона е прокламирано още в преамбюла на Конституцията като общочовешка ценност. В чл. 6, ал. 2 КРБ равенството на гражданите пред закона е закрепено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията, както и за нормотворческата дейност. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени изчерпателно социалните признаци за недопускане на ограничения на правата или за предоставяне на привилегии – образованието фигурира сред тези признаци. Допускането и въвеждането със закон на ограничение, основано на някой от тези признаци е нарушение на принципа за равенство на всички граждани пред закона.

По правило правата на гражданина като юридическа категория изразяват и осъществяват правата на човека като социално явление. Последните са естествено и екзистенциално присъщи на човека и като такива са неотчуждаеми и неотменими. Правата на човека са естествените права, които индивидът има и които са неотделими от него като човешко същество. Тези права предхождат обществения договор, държавната

организация и следователно позитивното право. По генезис и роля те са по-висши от позитивното право, от закона. Повелята за равно третиране и забрана за неравнопоставеност е приложима към всеки закон, тъй като е важен материалноправен компонент от съдържанието на правната държава. Ето защо е недопустимо за една правова държава, която въздига правата на човека и гражданина като висша ценност, да допуска тяхното ограничаване по законодателен път чрез създаване на неравнопоставеност на отделните индивиди, при положение, че няма същностно оправдание за подобно отклонение. Закрепеният в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенство на гражданите пред закона не допуска законодателят да въвежда нито ограничения в правата на гражданите, нито привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци.

След съпоставяне на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ с това ясно и утвърдено съдържание на принципа, се налага изводът, че противоречие е налице. Правото да се кандидатства за разрешение за осъществяване на търговия на дребно с лекарствени продукти чрез откриване на аптека е предоставено само на правните субекти с образователна степен магистър по фармация. Както ще бъде изтъкнато обстойно по-нататък в това искане, съображенията за защита на интересите на пациента са несъстоятелни, тъй като законът съдържа

редица гаранции и механизми, които ефикасно закриват този интерес – достатъчно е да се посочи, че управител на аптека може да бъде единствено и само магистър – фармацевт, което гарантира контрола върху отпускането на лекарства. Аргументът, че собственикът на аптеката може да упражнява икономически натиск върху управителя – фармацевт, е също неоснователен и не оправдава регламентирането на неравенство, тъй като отношенията между тях са трудовоправни и следователно обемът на дължимата от собственика насрещна престация, в качеството му на работодател, е предварително определена и няма основа за такова неправомерно въздействие. Нещо повече, по-голяма е вероятността магистър – фармацевтът като собственик, а не като управител да извършва незаконна дейност, бидейки притиснат от конкуренцията и динамизма на свободния пазар. Необходимостта от идентифициране на отговорните лица при осъществяване на търговията на дребно с лекарства с оглед надлежното прилагане на административно-наказателните разпоредби от закона, също се изтъква като мотив за въведеното ограничение. Този мотив е напълно необоснован, тъй като няма пречка административно-наказателна отговорност да се търси и от физически лица, които могат да нямат образователно-квалификационна степен магистър-фармацевт, са получили разрешение за търговия на дребно с лекарства. Още по-абсурден

е аргументът, че професионалната етика на магистър-фармацевтите има преимущество да обезпечи в по-висока степен интересите на потребителите. Ценностната система на личността е категория, абсолютно несъизмерима с каквито и да било социални признаци, най-малкото с професията на един човек.

Какъвто и аргумент да бъде изтъкнат неравенството и ограничението на правата на гражданите, регламентирано в чл. 222, ал. 1 и основано на признак – образование, не може да бъде оправдано. Конституционният текст е изричен и категоричен, че не се допускат „**никакви ограничения**“ в правата, основани на някой от изброените признаци. „Проявата на принципа за равенство на гражданите пред закона е в две направления – забрана за неравнопоставяне и повеля за равно третиране, като забраната важи спрямо трите власти.“ (Решение 1/27.01.05 г. по к.д. № 8/2004).

2. Противоречие с чл. 19, ал. 1 от Конституцията

Регламентираният в чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ режим на изрично и изчерпателно изброяване на субектите, имащи право да извършват търговия на дребно с лекарствени продукти чрез откриване на аптека, представлява ограничаване на конституционно прокламираната свобода, която има всеки гражданин за инициране на стопанска дейност. От текста на разглежданата нормативна разпоредба, могат да се формират ня-

колко несъмнени извода, отнасящи се до предпоставките и реда за осъществяване на търговия на дребно с лекарства: а) разрешение за извършване на тази дейност може да получи само физическо лице, притежаващо образователна степен – магистър-фармацевт; б) физическото лице, магистър-фармацевт, следва да бъде регистрирано като търговец по Търговския закон, за да придобие правото да извършва търговия на дребно с лекарствени продукти; в) изчерпателно са посочени възможните правно-организационни форми, под които може да се извършва дейността по търговия на дребно с лекарствени продукти – еднoличен търговец или еднoлично дружество с ограничена отговорност.

В противовес на този рестриктивен режим чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България гласи, че: **„Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива“**.

От цитирания конституционен текст е видно, че основополагащо за българската икономика ръководно начало е осигуряването на свободна стопанска инициатива на всички граждани и юридически лица. Отчитайки особеностите на историческия момент, в който е приета Конституцията, трябва да се има пред вид, че целта на върховния закон и на заложените в него принципи е да се поставят основите на напълно различен икономически модел, който изключва водещата позиция на държавата в икономиката и гарантира свободата на

всеки стопански субект да предприема активности във всяка една сфера от стопанския живот на страната с оглед развитие и утвърждаване на частната собственост.

Аптеката е безспорно обект на частна собственост. Дейността, която извършват лицата, открили аптека, е търговия на дребно с лекарствени продукти. Откриването на аптека е вид търговска дейност, насочена към осъществяване на крайния етап от търговията с фармацевтични продукти – продажбата на лекарства на гражданите. Макар и специфична търговска дейност, свързана с конституционно защитени ценности, каквито са животът и здравето на гражданите, тя се подчинява и е зависима от принципите на пазарната икономика. Откриването и стопанисването на аптека е пряко и непосредствено свързано с пораждаване на частноправни имуществени отношения между равнопоставени субекти. Сделките, които се сключват и изпълняват в рамките на този обект на частна собственост, безспорно притежават конститутивните характеристики на абсолютни търговски сделки и попадат в първата категория търговска продажба, уредена в чл. 1, ал. 1, т. 1 ТЗ – покупка на стоки с цел препродажба в първоначален, преработен или обработен вид. В своята практика КС утвърждава тази концепция: *„аптеката е съвкупност от права, задължения и фактически отношения по продажба на лекарства на дребно,*

следователно е търговско предприятие по смисъла на чл. 15, ал. 1 от Търговския закон... аптекната дейност, независимо от спецификата си, е вид стопанска дейност и регулирането ѝ следва да се подчинява на конституционните принципи и гаранции, посочени в чл. 19 от Конституцията". (Решение 3 от 27 април 2000 г. по к.д.3/2000)

Аптеката е особен обект на частна собственост – тя има законоустановен статут на **здравно заведение** (чл. 219, ал. 1 ЗЛПХМ), което обуславя **допустимостта на държавен контрол по смисъла на чл. 52, ал. 5 от Конституцията**: „държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях“. Но аптеката е не само особен обект на частна собственост, но и особен тип здравно заведение – в него се извършва **търговия на дребно** с лекарствени продукти. Следователно **правото на държавата да регулира тази дейност трябва да се упражнява при минимално засягане и пренебрегване на гражданите за един свободен пазар принципи, какъвто е принципът на свободната стопанска инициатива.**

Освен това **аптеката е преди всичко обект на частна собственост** – субектите, които извършват дейността по търговия на дребно с лекарствени продукти са частноправни, подложени на динамизма на свободния пазар, правно-

организационната форма, под която се извършва тази дейност, е регламентирана в Търговския закон. Всичко това изисква създаване на такава законова уредба, която да съответства максимално на икономическите реалности, да благоприятства за такова развитие на пазара на фармацевтични продукти, което да е в интерес и на потребителите.

От друга страна е вярно, че **правото на свободна стопанска инициатива не е абсолютно и неограничено**. Стремехът към закрила на по-висши обществени интереси може да обоснове държавно регулиране и контрол на стопанската дейност до определена степен. Животът и здравето на гражданите са безспорно висши обществени и конституционни ценности, които вероятно са мотивирали законодателят да въведе рестриктивния режим по чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ, считайки че така са дава по-голяма защита на гражданите. Но евентуалното приемане на по-либерална уредба чрез премахване на ограничителното изискване за образователен ценз на лицата, притежаващи аптека, не е от естество да увреди тези интереси и ценности.

Стремехът да се гарантира сигурен, безопасен и ефективен контрол при отпускането на лекарствени средства е обективиран законодателно в достатъчно на брой правни разпоредби от закона, които адекватно защитават правата на потребителите на лекарства. Така например изискването управите-

лят на аптеката да бъде лице, което е с придобита образователна степен магистър-фармацевт, в значителна степен обезпечава закрилата на пациента, защото лекарствените продукти се отпускат под непосредственото ръководство и контрол на правоспособен магистър по фармация. Достатъчно е да се посочи и глава 3 от закона - „Пускане на пазара на лекарствени продукти“, в която подробно е уредено производството по издаване на разрешение за употреба на лекарствени продукти и многобройните изисквания, които следва да бъдат изпълнени.

Интересите на потребителя на фармацевтични продукти са съществено защитени и чрез разпоредбите, даващи право на държавата да регулира и контролира пределните цени на лекарствените средства (глава 12 от ЗЛПХМ). Наред с това откриването на аптека не е резултат от произволна стопанска самоинициатива, а от осъществяването на един смесен фактически състав основен елемент, от който е издаването на лиценз за извършване на търговия на гребно с фармацевтични продукти. Този лиценз поражда правото да се иницира дейност по откриване и ръководене на аптека. Следователно самото детайлно регламентирано от закона производство по издаване на разрешение предполага упражняването на значителен предварителен контрол от съответните органи – министър на здравеопазването и Висш съвет по фармация, прилагане на строги критерии

при определяне на субекта, който ще бъде оправомощен да извършва тази специфична търговска дейност. В този смисъл приемането на уредба, която да предвижда право за всеки стопански субект да кандидатства за разрешение за осъществяване на търговия на гребно с лекарствени продукти чрез откриване на аптека, не препятства по никакъв начин постигането на горепосочените обществени цели, а съдейства за един много по-ефективен баланс между интересите на потребител и търговец. С настоящия рестриктивен правен режим това съотношение е съществено нарушено, в резултат на което принципът на свободна стопанска инициатива е неоправдано ограничен.

3. Противоречие

с чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Посредством разпоредбата на чл. 19, ал. 2 Конституцията установява като основен принцип на българската икономика правната равнопоставеност на всички икономически субекти чрез създаването на „еднакви правни условия за стопанска дейност“. Следователно законотворческата дейност следва да осигури такава система на правно регулиране на стопанската дейност, която да гарантира еднакви правни условия за всички граждани и юридически лица, както по отношение на започването на стопанска дейност, така и по отношение на нейното организиране и осъществяване. Недопустимо е създаването на особен режим за който и

да е субект на стопанска дейност. Същевременно Конституцията не допуска налагането на ограничения по отношение на формата на сдружаване.

В противовес на това конституционно прогласено начало член 222, ал. 1 ЗЛПХМ посредством изричното и изчерпателно изброяване на търговците, които имат право да откриват аптека и изключването на останалите търговци от обсега на това право, поставя стопанските субекти в явно неравносложна правна позиция. С нищо не е обосновано в световната практика, че един едноличен търговец и еднолично дружество с ограничена отговорност ще осъществяват по-добре която и да е стопанска дейност от другите видове търговски дружества, дори тези дружества да имат за съдружници или акционери само магистър-фармацевти. Рестриктивният режим по чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ необосновано и прекомерно накарнява един фундаментален за пазарната икономика принцип. Въведеното с чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ ограничение не би могло да се обоснове със закрилата на обществени интереси и целта да се обезпечи ефективен контрол при отпускането на лекарствени средства, тъй като това може да бъде постигнато и без да се налагат подобни ограничения, свързани със собствеността и формата на сдружаване. Правата и интересите на потребителите не биха могли да бъдат засегнати, ако законодателят предостави на всички частноправни субекти правото да кандидатстват за разрешение да

откриват аптека. Нещо повече, предоставянето на правото да се открие аптека на всички физически и юридически лица, не само че не би могло да доведе до увреждане на някакви обществени и социални ценности, касаещи живота и здравето на гражданите, но дори е в интерес на потребителя, тъй като ще обуслови повишаване на конкуренцията на съответния пазар заедно със закономерно произтичащите от това положителни последици спрямо цени и качество. Общеизвестно положение е, че свободната конкуренция води до минимизиране на разходите и намаляване на цените, създаване на по-голяма ефективност при производството и доставката на стоки и услуги, предприемането на иновативни решения, а не до монополизиране на пазарни сектори. В този смисъл опасенията, че евентуалното либерализиране на режима ще създаде предпоставки за нарушения на правилата на конкуренция и оттам накарняване правата на потребителя са неоснователни, тъй като и настоящата рестриктивна правна уредба позволява наличието на вертикална и хоризонтална интеграция в търговията с лекарства с опити за монополизиране и злоупотреби с господстващо положение на фармацевтичния пазар. Съществуването на правно ограничение, което очевидно не се приема от пазара, не е в интерес и на потребителите и не закрива обществения интерес.

След като в настоящото законодателство са предвидени всички възможни из-

исквания към дейността на аптеките, които защитават гражданите, включително самата продажба на лекарства да става под прякото ръководство на магистър-фармацевт, защо се прибавя и изискване за образователен ценз към собствениците на аптеки? Единственото логично обяснение е, че **законодателят приема, че притежателят или притежателите на дялове и акции в противоречие със закона ще принуждават магистър-фармацевта като управител на аптеката да извършва незаконна дейност.**

Основен принцип във всяка правна система е, че никой не може да предполага криминално поведение от останалите правни субекти. След като чл. 31, ал. 3 от Конституцията обявява обвиняемите за невинни до доказване на противното, то по аргумент на по-силното основание, това важи за физическите лица, които не са обвиняеми, а пък с още по-голяма степен се отнася за извършването и на незаконни действия, които не са престъпления. По същите причини не може да се предполага и че магистър-фармацевтите като станат еднолични търговци или притежатели на дяловете в ЕООД ще са по-склонни да спазват законите, отколкото например останалите граждани. Следователно такъв род презумпции на законодателя са противоположни и с нищо не защитават интересите на гражданите и накърняват принципа на равенство пред закона, установен в Конституцията.

Нещо повече. В противоречие със свободната стопанска инициатива и началото за равни правни условия за стопанска дейност са и всякакви ограничения, които не представляват каквато и да е защита на интересите на гражданите, т.е. ограничаването на конституционни норми без основание даже в принципите на Конституцията, залегнали в Преамбюла ѝ „като издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност“. И наистина – според чл. 48, ал. 5 от Конституцията всеки работник или служител срещу престирания от него труд получава гарантирано трудово възнаграждение. Магистър-фармацевтът е страна по трудов договор като управител на аптеката. Следователно като такъв той получава гарантирано трудово възнаграждение. Не е така за магистър-фармацевта, който е едноличен търговец или едноличен собственик на дяловете на ЕООД. Като такъв той ще получи само печалба, ако е успешна търговската му дейност. Следователно магистър-фармацевтът в тези случаи е изложен много по-интензивно на въздействието на пазарните механизми. И именно това може в много по-голяма степен да го накара да извършва незаконна дейност с цел да повиши печалбата си.

4. Противоречие с чл. 17, ал. 1 от Конституцията

Конституционно закрепеното изискване за гарантиране и защита на правото на собственост, предпоставки, за

което следва да създава законодателят чрез приеманите от него нормативни актове, е нарушено чрез атакуваната с настоящото искане разпоредба на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ. Чрез ограничителното изброяване на субектите, имащи право да открият аптека, се накърнява конституционно защитеното право на частна собственост, което е основно човешко право, предмет на закрила и от Европейската Конвенция за защита правата на човека (чл. 1 от Допълнителен протокол към Конвенцията). Безспорно е, че тази нормативна разпоредба лишава значителна част от гражданите и юридическите лица от право да притежават аптеки. А аптеката представлява обект на частна собственост и всеки правен субект, физическо или юридическо лице, има конституционно признато право да бъде носител на частна собственост.

При упражняване на правото върху частна собственост всички правни субекти са равни. В противоречие с това начало чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ регламентира ограничение, което поставя субектите на частна и публична собственост в неравностойна позиция. Държавата като субект на публична държавна собственост и едноличен собственик на лечебни заведения е оправомощена да бъде носител на правото да открива аптека (чл. 222, ал. 3 и 4 ЗЛПХМ), докато значителна част от субектите на частното право са напълно лишени от тази възможност, без да има конституционно оправдание за тази рестрикция,

тъй като интересите на потребителя на лекарства и здравето на граждани като цяло са защитени достатъчно ефективно чрез редица закони и подзаконни разпоредби. Защо на най-лошия стопански субект – Държавата – се дава право да осъществява една толкова важна за здравето на хората дейност. Няма държава в света, в която държавните аптеки да превъзхождат частните. Нещо повече в цивилизованите държави няма и държавни аптеки. В Решение 19 от 1995 г. по к. д. 17/95 Конституционният съд приема, че „гаранцията и защитата, които конституционните разпоредби осигуряват, се отнасят до всички видове собственост (частната собственост на гражданите или юридическите лица, както и частната и публична собственост на общините и държавата), те осигуряват пълна, безусловна и еднаква защита от различни видове посегателства върху нея“. В Решение 19 от 1993 г. по к. д. 11/93 изрично се посочва, че „**гражданите и юридическите лица при една действително пазарна икономика, която Конституцията иска да гарантира, са по принцип равнопоставени на държавата и общините.**“

5. Противоречие с чл. 17, ал. 3 от Конституцията

Законодателят не само прекомерно и необосновано ограничава правото на българските граждани да извършват икономическа дейност, но и задължава редица собственици на действащи ап-

теки принудително да се откажат или прехвърлят собствеността си, което води до противоречие с конституционното начало за неприкосновеност на частната собственост. Този извод е несъмнен и се налага от текста на параграф 16 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЛПХМ:

§ 16. (1) Магистър-фармацевти, които са получили разрешение за откриване на аптека като еднолични търговци, лечебните заведения, както и общините, които отговарят на условията по чл. 222, ал. 5, получили разрешение за откриване на аптека по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина, осъществяват дейността си въз основа на издадените им разрешения.

(2) Извън случаите по ал. 1 заварените към влизането в сила на този закон аптеки привеждат дейността си в съответствие с изискванията му в срок до една година от влизането в сила на закона.

(3) Лицата, осъществяващи търговия на дребно с лекарствени продукти, получили разрешение за откриване на аптека по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина, подават в срока по ал. 2 в Министерството на здравеопазването заявление по образец, утвърден от министъра на здравеопазването, за пререгистрация в съответствие с

изискванията на този закон, към което прилагат:

- 1. заверено копие от съдебно решение за регистрация;*
- 2. актуално удостоверение за влизане в търговския регистър;*
- 3. копие от издаденото по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина разрешение за откриване на аптека;*
- 4. документ за еднократно платена такса в размер 100 лв.*

Разпоредбата на § 16 от ЗЛПХМ предвижда принудителна промяна на собствеността върху всички обекти за търговия с лекарствени продукти на дребно, които не са собственост на физически лица, притежаващи образователната степен магистър-фармацевт. Това е действие, стоящо много близко до принудителното отчуждаване. Цитираният текст пряко нарушава прогласения в Конституцията принцип за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ), тъй като задължава собствениците на аптеки да прехвърлят собствеността си или да се откажат от нея. Ограниченият срок, насилственото прехвърляне на собствеността и липсата на достатъчен материален ресурс в магистър-фармацевтите ще доведе до прехвърляне на активи на цени под пазарните. А това означава, че държавата принудително изисква от гаден стопански субект да отчуждава собствени активи на стойност по-ниска от действителната

им на някой друг. Това е фрапиращо и недопустимо за една правова държава! По този начин в областта на частноправните отношения се създават непридвидимост и непредсказуемост, несъвместими с пазарното стопанство, което Конституцията въвежда. Свободното законодателно усмотрение при отнемането на придобити граждански права е несъвместимо и с прогласения от чл. 4, ал. 1 на Конституцията принцип на правовата държава.

6. Противоречие с чл. 52, ал. 5 от Конституцията

Съгласно чл. 52, ал. 5 КРБ „държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях“. Понятието „контрол“ в българския език и в мениджмънта е различно от понятието „управление“. Контролът е само част от управленския процес. Той представлява дейността по получаване на обратна информация дали процесите се развиват законосъобразно и правилно. Това означава, че държавата има право на специално засилена контролна дейност в сферата на търговията с лекарства, но конституционният текст не ѝ дава право да въвежда по законодателен път ограничения, които са в противоречие с други конституционни текстове. Контролът върху търговията на дребно с лекарствени продукти, който е в правомощието на държавата, е ефек-

тивно гарантиран законодателно чрез редица разпоредби, предоставящи контролни правомощия на министъра на здравеопазването, главния държавен здравен инспектор, изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по лекарства, директорите на регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве. След като контролни правомощия спрямо търговията на дребно с лекарства са вменени на държавни органи от такъв ранг, то конституционното изискване за контрол е имплементирано в законовата уредба в достатъчна степен и всякакви допълнителни ограничения, уповаващи се на това изискване, са излишни и необосновани. Допускането на възможността за всеки стопански субект да бъде носител на правото на собственост върху аптека под каквато и да е правно организационна форма не е в състояние по никакъв начин да попречи на държавата да упражнява своите права и задължения, формиращи съдържанието на понятието контрол по смисъла на чл. 52, ал. 5 КРБ.

Освен това контролът, който държавата е властна да упражнява върху здравните заведения, не може и не следва да бъде унифициран като интензитет, съдържание и функция, а трябва да бъде диференциран съобразно спецификата на съответното здравно заведение. От чл. 21, ал. 1 от Закона за здравето, в който са изброени видовете здравни заведения, следва че това са доста различни структури на националната сис-

тема за здравеопазване, което предполага и различен тип контрол върху тях. Аптеката, макар и нормативно уредена като част от тази система, е обект на частна собственост, зависим в дейността си от механизмите на свободния пазар. Качеството на предлаганите услуги в аптеката е в зависимост от финансовия капацитет и пазарните позиции на собственика. Следователно в интерес на никои друг освен на пациента-потребител е нормативната уредба на контрола върху аптеката да е изцяло съобразена със смесения статут на аптеката – обект на частна собственост и здравно заведение. Разширяването на кръга на субектите, които могат да получат разрешение за търговия на дребно с лекарства, и отпадането на ограничението, основано на признака образование, не би могло да осуети ефективността на контрола на държавата върху аптечната дейност, но затова пък ще повиши стандартите и качеството на предлагани услуги в този пазарен сектор.

7. Противоречие с чл. 19, ал. 3 от Конституцията

Съгласно чл. 19, ал. 3 инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни юридически лица се закриват от закона.

Ограничителният характер на разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ осуетява възможността за реализиране на инвестиции на пазара на фармацевтични продукти. Инвестиция е по правило вла-

гане в стопанската сфера на Република България на капитали както от местни, така и от чуждестранни физически или юридически лица в определени от закона форми. Специалният режим, установен в Закона за насърчване на инвестициите, цели именно привличане на чуждестранен капитал и неговата ефективна закрила с оглед интензивното развитие и „повишаване конкурентоспособността на българската икономика“ (чл. 1, ал. 2 ЗНИ). Закрилата на инвестициите е основно конституционно начало, тъй като инвестициите са един от съществените фактори, обуславящи успешното провеждане на икономическата реформа. Безпрепятственият поток на чуждестранни инвестиции във всяка една сфера от стопанския живот на страната е жизненоважно за държавата, тъй като това е основният механизъм за утвърждаване на пазарната икономика и частната собственост. Чуждестранните инвестиции са първостепенен фактор, благоприятстващ за намаляване нивото на безработицата в Република България, която е остър социален проблем и съответно за повишаване покупателната способност на населението. Как може да се изтъква като приоритет закрилата на интересите на пациента – потребител, без да се отчита неговата финансова немощ, която в много случаи води до обективната невъзможност за възползване от гарантираните му права. В този смисъл крайно неоправдано, социално и икономически необосновано е

ограничението, уредено в чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ. Налице е законодателна пречка за свободно реализиране на инвестиции в една много важна сфера от стопанския живот, което е неоснователно и излишно и противоречащо на всички социално-икономически цели, към които следва да се стреми държавата като Република България.

8. Противоречие с чл. 23 от Конвенцията за създаване на агенция за многостранно гарантиране на инвестициите (обн. ДВ. бр.74 от 13 септември 2005г.), чл. 2 от Договор между правителството на Република България и правителството на Република Полша за взаимно насърчаване и защита на инвестициите (обн. ДВ. бр.49 от 30 май 1995г.), чл. 2 и чл. 3 от Договор между правителството на Република България и правителството на Кралство Дания (обн. ДВ. бр.98 от 7 ноември 1995г.), чл. 9 от Договор за приятелство и сътрудничество между Република България и Кралство Испания (обн. ДВ. бр.97 от 3 ноември 1995г.), чл. 3 от Договор между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите (обн. ДВ. бр. 47 от 23 май 1995г.).

Република България е страна по Конвенцията за създаване на агенция за многостранно гарантиране на инвестициите. В чл.

5, ал. 4 КРБ е потвърден приоритетът на международните договори пред вътрешните правни норми: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“ Основна цел на тази агенция съгласно чл. 23 е насърчаване на инвестициите чрез „предприемане на действия за насърчаване на инвестиционните потоци и разпространяване информация за инвестиционните възможности в развиващите се страни членки, с оглед на подобряване на средата за чуждестранни инвестиционни потоци към тези страни, премахване ограниченията както в развитите, така и в развиващите се страни членки пред потока от инвестиции към последните“. От текста на тази разпоредба следва, че Република България, като страна по Конвенцията, е длъжна да обезпечи чрез вътрешното си законодателство постигане целите, заложи в разпоредбите на този международен акт - насърчаване потока от инвестиции между страните членки и в частност развиване на страните членки. Противно на това изискване и задължение разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ прави невъзможен потокът на чуждестранни инвестиции в сферата на българския фармацевтичен пазар и е абсолютна пречка за изпълнение на ангажиментите, поети от Република България с тази Конвенция.

Република България е страна и по редица договори за насърчаване и взаимна защита на инвестициите. Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗНИ утвърждава също предимството на международните договори, инкорпорирани във вътрешното ни право, относно режима на третиране на чуждестранните инвестиции: „Когато международен договор, по който Република България е страна, предвижда по-благоприятни условия за извършване на стопанска дейност от чуждестранни лица, прилагат се по-благоприятните условия според международния договор“. Обикновено в Договорите за насърчаване и взаимна защита на инвестициите се предоставя режим на най-облагодетелствана нация или национален режим. Чл. 2 от Договора с Полша гласи, че *„всяка договаряща се страна на своята територия ще насърчава и защитава инвестициите на инвеститори на другата договаряща се страна, ще допуска такива инвестиции в съответствие със своето законодателство и ще им предоставя безпристрастно и справедливо третиране и защита.“* В чл. 5 от Спогодба за насърчаване и взаимна закрила на инвестициите с Швейцария държавите са поели задължение инвеститорите да не бъдат засягани от дискриминационни мерки или каквито и да било други неоправдани мерки (чл. 5 (1) СНВЗИ с Швейцария). Разпоредби в същия смисъл се съдържат и в горепосочените договори за насърчаване и взаимна закрила на инвестициите с Полша, Дания, Испания и САЩ сключени през 1993, 1994 и 1995 г.:

„всяка договаряща се страна на своята територия ще насърчава и защитава инвестициите на инвеститори на другата договаряща се страна, ще допуска такива инвестиции в съответствие със своето законодателство и ще им предоставя безпристрастно и справедливо третиране и защита.“ (чл. 2 от Договора с Република Полша). По времето на сключване на тези договори и поемане на съдържашите се в тях ангажменти действащ в България е бил правен режим, предоставящ правото на всички стопански субекти да търгуват с лекарства на дребно чрез откриване на аптека. Настоящата ограничителна уредба не само, че изисква собственикът на аптека да е магистър-фармацевт, но и предвижда принудително прехвърляне на собственост от лица, които не отговарят на този образователно-квалификационен критерий. Противно на това чл. 3 от Договора със САЩ гласи, че: *„Инвестициите не могат да бъдат експроприирани или национализирани пряко или косвено посредством мерки, еквивалентни по своите последиствия на експроприацията или национализацията ("експроприация") освен: за обществени нужди, по недискриминационен начин, при незабавно плащане на адекватна и ефективна компенсация и съгласно съответния законен процес и общите принципи на третирането, предвидени в чл. II (2). Компенсацията трябва да бъде еквивалентна на действителната пазарна стойност на експроприираните инвестиции непосредствено преди предприемането на експроприационните*

действия или когато това стане известно, в зависимост от това, кое е предхождащото, да бъде платена без отлагане, да се включи лихвата на базата на разумна търговска ставка от датата на експроприацията, да е напълно реализуема и да бъде свободно прехвърляема при действащия пазарен валутен курс към датата на експроприацията.“ Както бе посочено по-горе принудителното прехвърляне на собственост върху аптеки от лица, неотговарящи на условията на рестриктивния режим, е много близко до отчуждаване, експроприация. Следователно разпоредбата на чл. 222, ал. 1 осуетява не само постигането на целите, заложи в Закона за насърчаване на инвестициите, но и надлежното изпълнение на задълженията, които Република България е поела по тези международни договори за защита на инвестициите.

В сравнително правен аспект редица европейски държави са възприели либералната нормативна уредба на правото да се открива аптека. В Ирландия всяко физическо или юридическо лице може да бъде титуляр на право на собственост върху една или повече аптеки. В Холандия режимът традиционно е също толкова либерален, като в края на 90-те години правилата, регулиращи правото на собственост върху аптеки, които не са били законоустановени дотогава, а определени от Холандската кралска фармацевтична камара, биват отменени и едва през 2006 г. е приет нов Закон за аптеките, предвиждащ дори, че фар-

мацевтите могат да бъдат управители на повече от една аптека. Норвегия се сочи за пример относно положителните последици, които отмяната на рестриктивния режим в лекарствения сектор поражда. През март 2001 г. в Норвегия отпадат законовите ограничения относно правото да се открива аптека, както спрямо кръга на субектите, така и по отношение броя на аптеките, които могат да се притежават от едно лице. Въпреки тези достатъчно ниски нива на регулации и рестрикции във фармацевтичния сектор в горепосочените държави, 90% от аптеките в Ирландия и 70% от тези в Норвегия са все още собственост на магистър-фармацевти, което опровергава официални становища на заинтересувани институции, че с отпадане на ограниченията незабавно производителите на лекарства ще открият собствени вериги аптеки, ще формират картели и тръстове, което неизменно ще обуслови повишаване цените на лекарствата.

9. При преценка на основателността на настоящото искане моля уважаемите конституционни съдии да отчетат как нормативната уредба на правото да се открива аптека след приемане на Конституцията на Република България през 1991 г. се е развивала.

С приемане на Конституцията от 1991 г. и установяването на пазарна икономика в Република България тогава

действащият Закон за народното здраве (ДВ, бр. 88 от 1973 г.) е изменен в своя чл. 75 и правото да се открива аптека се предоставя на всички граждани и юридически лица след разрешение на министъра на здравеопазването, като ръководителят на аптека е следвало да бъде специалист-фармацевт. Следователно тази конституционносъобразна законова регламентация на правото да се открива аптека, за която се претендира с настоящото искане, не е чужда на българската нормативна система. Нещо повече, тя е уреждала правоотношенията в тази област до 1995 г. Мотивите на законодателя, изложени в законопроекта, предвиждащ установяването на рестриктивен режим, са „да се избегне икономическото влияние на собственика спрямо управителя на аптеката“ и да се осигури възможност за идентифициране на отговорните лица. Отношенията между собственика и управителя на аптеката са обикновено трудовоправни, което обуславя една прецизна регламентация на насрещните дължими престации – работна сила срещу трудово възнаграждение. Управителят на аптека, в качеството си на страна по трудов договор, има надлежната закрила на трудовото законодателство и е неоправдано да се изтъква опасение от безнаказан икономически натиск. Този аргумент, изложен от законодателя, дискредитира най-малкото неговата дейност - ефективността на трудовите нормативни актове, от които разпоредби се очаква да предоста-

вят адекватна закрила на работниците и служителите във всички случаи на своевошно поведение от страна на икономически по-силната страна по трудовото правоотношение. Възможността за магистър-фармацевтите да работят в аптеки, на които не са собственици, не е нито заплаха за тяхната икономическа неприкосновеност, нито отменя професионалните им задължения, а дори напротив – предоставя се възможност за разделение на труда, тъй като управлението на доставките, договарянето на условия и цени в значителна степен изискват съответни мениджърски умения и търговски качества.

Следва да се констатира известна непоследователност на законодателя при регламентиране на правото да се открива аптека. Така например Параграф 127 от ПЗР на ЗИДЗЛСАХМ (обн. ДВ бр.10 от 2000 г.) е предвиждал преустановяване дейността и закриване на аптеки, създадени от юридически лица-търговци (СД, КД и кооперации), които съгласно чл. 68 на изменения ЗЛСАХМ не са сред субектите, легитимирани да бъдат собственици на аптеки, тъй като магистър-фармацевтите вече в качеството си на физически лица са единствено властни да бъдат титуляри. С Решение 3 от 2000 г. Конституционният съд обявява тази разпоредба за противоконституционна, тъй като е прието, че закриването на аптеки, образувани от събирателни и командитни гружества и от кооперации на фармацевти, представлява посегателство върху прите-

жаваното от търговеца предприятие и в широк смисъл на думата посягане върху правото на собственост.

Новият ЗЛПХМ, окончателно приет на Второ четене от Народното събрание на 30.03.2007 г. и влязъл в сила от датата на обнародването му в Държавен вестник /бр. 31 от 13.04.2007 г./, отново въвежда изискването, че правото да се открие аптека принадлежи на магистър-фармацевти, регистрирани като търговци по смисъла на ТЗ и то само под определена правно организационна форма (ЕТ или ЕООД). При изготвянето на проекта Министерският съвет с Решение № 565/27.07.2006 г. е приел проект на закона, който съдържа следната редакция на разпоредбата, касаеща дейността по търговия на дребно с лекарствени продукти /чл. 222, ал. 1/: *„Право да получи разрешение за откриване на аптека има физическо или юридическо лице, регистрирано по Търговския закон, по законодателството на държава-членка или по законодателството на държава-членка по Споразумението за Европейско икономическо пространство, което е сключило трудов договор или договор за управление на аптеката с магистър по фармация, а в предвидените от закона случаи с помощник-фармацевт.“*

Така предложената редакция е в унисон с принципните постановки в нормативната уредба на Европейския съюз и Конституцията на Република България и, не по-маловажно, отчита търговския

характер на регулираните обществени отношения и предвижда адекватна законова рамка на вече установените и наложени отношения. Въпреки това Комисията по здравеопазване в Народното събрание е предложила напълно противоположна редакция на чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ, която е приета на Второ четене на 30.03.2007 г. и която предвижда, че право да търгува на дребно с лекарствени продукти, като открие аптека, има само магистър по фармация, регистриран като едноличен търговец или еднолично дружество с ограничена отговорност.

10. Несъответствие на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ с правото на Европейския съюз – чл. 43 и чл. 56 от Договора за създаване на европейска общност.

Общностното право е основано на няколко ръководни принципа, свързани със свободите на гражданите в съюза: свобода на движение и установяване, пълна равнопоставеност между гражданите (в рамките на дадена държава и/или между гражданите на различни държави), равнопоставеност в признатите и гарантирани възможности на гражданите и юридическите лица. При преценката на съответствието на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ с нормите на общностното право следва да се имат пред вид следните текстове от Договора за създаване на Европейска общност:

Чл. 43 „В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху

свободата на установяване на гражданите на държава-членка на територията на друга държава-членка са забранени...

...Свободата на установяване включва правото да се предприема самостоятелна стопанска дейност, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност, дружества и фирми по смисъла на чл. 48, ал. 2 при условията, предвидени за граждани на държавата, където става установяването, при спазване на разпоредбите на главата, отнасяща се до капитала."

Чл. 56 „В рамките на разпоредбите, посочени в тази глава, всички ограничения върху движението на капитал между държави-членки и между държави-членки и трети страни са забранени."

Тълкувайки и прилагайки цитираните текстове от Договора, Европейската комисия и Съдът на Европейската общност са имали възможност да се произнесат по случаи, разкриващи сходства с разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ.

С решение IP/06/858 ЕК Комисията е разгледала случаи, свързани с ограничаването на стопанската инициатива и свобода при откриването и управлението на аптеки в Италия, Австрия и Испания. Съгласно своите правомощия ЕК е взела решение да отнесе случая с Италия пред Съда на Европейската общност на основание ограничаване на предвидените в чл. 43 и чл. 56 от Договора права, а спря-

мо Австрия и Испания – да им отпрати обосновано предложение за промяна на текстовете от Вътрешното им право, противоречащи на общностните принципи. Ако двете държави не се съобразят с тези препоръки, Европейската комисия е заявила, че може да предприеме същия подход като приложения спрямо Италия, т.е. да сезира Съда.

В горепосочените случаи като несъответни на общностните принципи разпоредби са посочени следните: забрана за корпоративна свързаност между търговци на едро и дребно с лекарства (Италия); забрана други лица, освен дипломирани магистър-фармацевти, да притежават аптеки (Италия и Испания); забрана за един фармацевт да притежава повече от една аптека (Испания); забрана едно лице да притежава повече от една аптека (Австрия); ограничаване на правно организационната форма, под която може да се извършва търговия на дребно с лекарства (Австрия).

Конкретните аргументи на Европейската комисия, развити в Решение IP/06/858 и послужили като основание за сезиране на Съда на Европейската общност, са в следния смисъл:

1. ЕК приема за неудачно и нецелесъобразно въвеждането на забрана за създаване, респ. притежаване на аптеки от лица, които не са дипломирани магистър-фармацевти. Подобни ограничения не могат да се третират като съответстващи на Договора освен, ако

приемането им е обосновано с необходимостта от защита на обществен интерес и са необходими и адекватни за постигането на значими цели. Въвеждането на такива мерки обикновено се мотивира със защитата на общественото здраве и осигуряването на контрол при отпускането на лекарствени продукти.

В този смисъл становището на ЕК е, че подобни ограничения върху собствеността представляват мерки, които надхвърлят границата на необходимостта за постигането на целта за „ефективно, безопасно и контролирано отпускане на лекарства“.

2. Забраната за притежаване на право на собственост върху аптека от лица, нямащи образователна степен магистър-фармацевт, не може да бъде оправдана със защитата на общественото здраве и нуждата от засилен контрол при продажбата на лекарствени продукти. Би било достатъчно да се изиска присъствието на магистър-фармацевт, който да отпуска лекарствата, както и осигуряването на качествен контрол върху продаваните продукти. Изводът на Комисията е, че ограниченията на собствеността и броят на притежаваните аптеки не са наложителни за обезпечаване на ефикасното и безопасно отпускане на лекарства, тъй като те могат да бъдат гарантирани чрез изискването лекарствени продукти да се продават от специалисти. Горните аргументи ЕК е развила и обо-

сновала по повод на ограничителния режим на уредба на аптекната дейност в Италия. Това обстоятелство прави неоснователен довода на шест от конституционните съдии по к.д. № 9/1998, гласували против обявяване противоконституционността на чл. 68, ал. 1 ЗЛСАХМ (отм.), че в основната представителка на континенталната правна система - Италия режимът е също толкова рестриктивен.

Съдът на Европейската общност също е имал повод да обоснове подобни аргументи по сходен казус /дело C-140/03/, при който Република Гърция е била дадена на съда от Европейската комисия за въведените в нейното законодателство ограничения, изразяващи се в следното: право да откриват оптици имат само оптици - физически лица с определена образователно-квалификационна степен; всеки оптик има право да открие само една оптика под формата на събирателно дружество или дружество с ограничена отговорност и то само ако поне 50% от дяловете са притежание на оптик. Оптиката, подобно на аптеката, е обект на частна собственост със статут на здравно заведение.

По това дело съдът е счел, че чл. 43 от Договора, прогласяващ свободата на установяване на гражданите в рамките на съюза, е приложим. Аргументът е, че текстът касае всички случаи, в които се затруднява или ограничава свободата на установяване на граждани на съюза, независимо че не е налице дискримина-

ция, основана на националност. Съдът приема, че наложените ограничения са неадекватни и неподходящи за постигането на поставените цели – защитата на общественото здраве. Общественото здраве може да бъде защитено и само със създаването на гаранции, че определени действия ще се извършват само от наети квалифицирани лица – оптици. Мярката, предвиждаща възможността един оптик да притежава само една оптика, също представлява ограничаване на правото на свободно установяване на територията на съюза. Нещо повече, съдът приема, че Република Гърция е нарушила и още един текст от Договора – чл. 48, който изисква еднакво третиране на физическите и юридическите лица от националните законодателства.

В друго свое решение – дело C-514/03 – Съдът на европейската общност приема, че националните мерки, затрудняващи осъществяването на основни права и свободи, могат да се третират като оправдани само при наличието на следните четири предпоставки: ограничителните мерки не следва да бъдат дискриминиращи; приемането им трябва да е провокирано от първостепенни причини, основаващи се на защита на общественения интерес; те трябва да бъдат подходящи за постигане на общественозначими цели; те не трябва да преминават границата на необходимите ограничения за постигането на поставените цели.

Становищата на Европейската комисия и Съда на Европейската общност, съдържащи се в гореизложените Решения, са показателни за това, че и компетентните органи на Европейския съюз, чийто пълноправен член е Република България, критикуват и оспорват разпоредби от вътрешното право на държавите-членки, с които се налагат прекомерни и неоправдани ограничения спрямо кръга на субектите, легитимирани да откриват и притежават аптека и да развиват икономическа активност на фармацевтичния пазар. Подобни законодателни рестрикции се разглеждат като необосновани и немотивирани, като ограничаващи правата и свободите на гражданите в степен, несъответна на необходимостта от защита на общественения интерес.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля на базата на тези аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн. ДВ, бр. 31 от 13 април 2007 г.) тъй като нарушава правата на гражданите.

Предлагам да бъдат конституирани като заинтересовани страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на здравеопазването, Асоциацията

на собствениците на аптеки, Български фармацевтичен съюз, Асоциацията на българските аптекари, Съюзът на юристите в България, Конфедерацията на работодателите и индустриалците, Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара, Асоциацията за хармонизация на правото и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

Април 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

ДОПЪЛНИТЕЛНО СТАНОВИЩЕ ПО КОНСТИТУЦИОННОТО ДЕЛО ПО ЗАКОНА ЗА ЛЕКАРСТВОТА В ХУМАННАТА МЕДИЦИНА

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

252

Определение от 15 май 2008 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ДВ, бр. 31 от 13 април 2007 г.) по конституционно дело № 2 от 2008 г.

В съответствие с предоставената ни възможност, представяме на вниманието на Конституционния съд допълнителни писмени аргументи по к.г. № 2 от 2008 г.:

I. ПО ИСКАНЕТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ. 222, АЛ. 1 ОТ ЗЛПХМ

1. Противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

В много закони се използва изискването за професионален ценз. Това, естествено не означава, че тези актове са

противоконституционни. Както правилно посочва Европейската комисия в Решение IP/06/858, същественото при ограничаването на едно право, каквото несъмнено е правото да не се допускат привилегии в зависимост от вида образувание относно собствеността върху аптеките, е дали това е необходимо за постигане на „ефективно, безопасно и контролирано отпускане на лекарства“. Този въпрос ще възниква винаги, когато се ограничават различни видове права чрез атакувания законов текст.

До схоген извод е стигнал и българският Конституционен съд. Както нееднократно е приемал той в своята практика, правото на свободна стопанска инициатива не е абсолютно и неограничено и не изключва изцяло възможността за държавно регулиране и контрол върху стопанската дейност, „закрилата на ценности от по-висш порядък може винаги да обоснове ограничаване на свободната стопанска инициатива“ (Решение 6 от 25 февруари 1997 г. по к. г. № 32/1996). До същия извод е достигнал и Конституционният съд на Република Литва в своето Решение от 14.05.2002 г. по к. г. № 23/2000, с предмет правото на собственост върху

аптеки - абсолютно аналогичен с предмета на настоящото дело. (Приложен е текстът на решението на английски език от официалния интернет сайт на Конституционния съд на Република Литва, заедно с превод на български език от заклет преводач.) Според него ограничаването на едно право е допустимо, „когато без ограничаването на това право ще е невъзможно да бъдат защитени установените в Конституцията ценности и ще бъдат нанесени вреди на обществения интерес.“ Регулативните и рестриктивни въздействия обаче трябва да бъдат обосновани, оправдани и компенсирани с явни положителни резултати, а не да обуславят недопустимо увреждане на други или дори на същите ценности, чиято закрила се прокламира.

По мое мнение разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от Закона за лекарствени продукти в хуманната медицина чрез регламентираното ограничение, не само не създава по-добри условия за ефективно, безопасно и контролирано отпускане на лекарства, т.е. не се постигат ценности от по-висш порядък, но създава опасност за здравето на гражданите и освен това необосновано засяга и застрашава техните права и законни интереси.

1.1. Дали чрез процесната разпоредба се предотвратява евентуалният натиск към извършване на незаконна дейност, който собственикът на аптеката, в качеството си на работодател,

може потенциално да упражнява върху управителя магистър – фармацевт?

Магистър-фармацевтът е страна по трудов договор като управител на аптеката. Следователно, като такъв, той получава възможно в най-голяма степен, в сравнение с други правоотношения, гарантирано трудово възнаграждение срещу престирания от него труд. Не е така за магистър-фармацевта, който е едноличен търговец или едноличен собственик на дяловете на ЕООД. В този случай магистър-фармацевтът, който лично носи отговорност да осигурява живота и здравето на гражданите, ще е изложен на прякото и мощно въздействие на пазара. Като собственик той може да получи само печалба и то само ако му е успешна търговската дейност. Печалбата ще е единственият му източник на доходи и той и семейството му ще бъдат изложени на риска да останат без средства за съществуване, ако поради някаква причина нямат печалба. Следователно магистър-фармацевтът в тези случаи е изложен много по-интензивно на въздействието на пазарните механизми, поради което много по-големи ще са и изкушенията за него. И именно това може в много по-голяма степен да го накара да извършва незаконна дейност с цел да повиши печалбата си. Това влошава възможността магистър-фармацевтът да се съсредоточи върху основната си задача да гарантира и да се грижи за здравето на хората.

Казано с други думи – процесният законов текст създава непримирим конфликт за самия магистър-фармацевт. Неговата и на семейството му издръжка пряко зависи само от печалбата на аптеката. А това е в противоречие с очакваното от него – да се грижи преди всичко за здравето на хората, като осигурява оптимален за здравето им съвет и осъществява необходимия контрол.

По този начин се създава реална опасност за здравето на гражданите. А именно Конституцията извежда опазването на здравето като приоритетно спрямо много други права – чл.35, ал.1, чл.37, ал.2, чл.41, ал.1

1.2. Освен това собственикът на аптека, който не притежава образователно-квалификационната степен магистър-фармацевт, не разполага с необходимата компетентност в областта на лекарствени продукти, което предполага много по-малка вероятност за неетично рекламиране и предлагане на лекарства, извършване на злоупотреби, чрез представяне на подвеждащи или неверни твърдения за лекарствени продукти, чрез умишлено прикриване на рискове или странични ефекти. Докато

Магистър-фармацевтът, в качеството си на собственик на аптека, и стремежи се към повишаване на печалбата от своята търговска дейност, разполага не само с икономически стимул, но и с професионална компетентност да рекламира печеливши и скъпи лекарства,

да представя подвеждаща информация с цел постигане на по-висока печалба и даже да извършва злоупотреби с лекарства, ако би бил склонен към такива злоупотреби.

Гаранциите за живота и здравето на българските граждани могат и следва да се осъществяват чрез контрол върху дейността, а не чрез ограничения върху собствеността. Дейността на аптеките се ръководи от магистър-фармацевти и именно в това е гаранцията за защита на живота и здравето на гражданите. Смяната на собствеността само сериозно влошава положението на българските граждани.

1.3. Чрез разпокъсването на собствеността на аптеките се постига същият ефект както при разпокъсването на собствеността на земята – по-лошо управление, невъзможност да се наемат тесни специалисти поради невъзможността пълноценно да се използват, натоварване на един специалист с разнородни функции, за да му се уплътни работата, неефективен транспорт за транспортиране на разнородни пратки, липса на специализиран финансов контрол и т.н. Резултатът е влошено управление на аптеките, неефективна икономическа дейност и в следствие на това по-лоши услуги при предоставяне на лекарства и по-високи разходи, които ще се изразят в повишени цени на лекарствата.

1.4. В резултат на атакуваната законова разпоредба собствеността върху

аптеките ще се разпокъса. Ще се появят множество собственици на по една аптека. Когато поръчват лекарства тези собственици очевидно ще поръчват много по-малки партиди лекарства, отколкото по-големи вериги от аптеки. Тогава цените на тези малки партиди естествено ще бъдат значително по-високи, отколкото при покупката на едро. По този начин ще се стигне до увеличаването на цените на лекарствата за крайния потребител. Възниква въпросът какви „ценности от по-висш порядък“ защитават по-високите крайни цени на лекарствата? Не само това съвсем излишното повишаване на цените на лекарствата влошава реализацията на правото на гражданите държавата да защити здравето им (чл.52, ал.3 от Конституцията).

1.5. Запазването на правото да се открива аптека само за определена категория субекти, обособени по образователен признак, неизменно води до стесняване и затваряне на пазара на фармацевтични услуги, което обуславя намаляване на конкуренцията и закономерно произтичащите от това негативни последици спрямо цени и качество. Общеизвестно положение е, че регулативното въздействие от страна на държавата върху свободните пазарни процеси, потискането и минимизирането на конкуренцията поражда единствено и само отрицателни явления, неблагоприятни за потребителите – ниско качество при производството и доставката на стоки и услуги, пови-

шаване на цените, застои и липса на стимул за предприемане на иновативни действия. Създаването на нормативни предпоставки за възникването на подобни явления в сферата на търговията на дребно с лекарствени продукти е неприемливо и недопустимо. С оглед първостепенното значение на живота и здравето на гражданите би следвало именно в този пазарен сектор да се гарантират всички условия за поддържане на оптимални цени и високо качество на предлаганите услуги и продукти, което налага да се отчита и съблюдава ролята на конкуренцията като фактор. „Ефективната конкуренция е явление, присъщо на всяка пазарна икономика. Необходимостта от осигуряване на условия за развитието на конкуренцията следва от важната роля, която има конкуренцията за безпроблемното функциониране и комплексното развитие на икономиката...Задача на държавата в една пазарна икономика е да създава условия за нормалното функциониране на пазарните механизми. Управлението на икономиката от държавата и обвързването помежду им би могло да има по-скоро отрицателно последици, ако държавните мерки не са навременни, адекватни и добре дозирани. Интервенцията на държавата, дори с цел да се създадат условия за доближаване на конкуренцията до един абстрактен и желан модел, в крайна сметка се оказва неефективна.“ (Доц. д-р Марков М., „Ограничаване на конкуренцията от държавата“, 2001 г., стр. 18 -19).

1.6. Разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ към настоящия момент съдържа и още едно ограничение. Тя лишава фармацевтите, които желаят да практикуват професията си в чист вид, съсредоточени единствено и изцяло в нея и в стремежа си за непрекъснато повишаване на професионалната си и научна квалификация, от възможността да работят по трудово правоотношение – без да носят стопанския риск върху себе си и без да са ангажирани с цялата организация на търговията – дейност, стояща далеч извън професионалната им сфера. Вместо сигурността на дохода и гаранциите, които им дава Кодексът на труда, чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ на практика задължава всички фармацевти, които искат да практикуват професията си, да бъдат едновременно с това и най-вече управители на търговско предприятие. Т.е. личният им ресурс да е ангажиран основно с дейност, в която не са специалисти, и да носят всички рискове от това.

1.7. На последно място, отмяната на ограничението относно притежанието на аптеки само от магистър-фармацевти, при положение че останалите гаранции за общественото здраве, съдържащи се в същия закон, останат в сила, няма да доведе по никакъв начин до утежняване на положението на гражданите. Изискванията на чл. 220, ал. 1, 2 и 3 от ЗЛПХМ остават в сила и гарантират напълно обществения интерес. Няма да бъде забранено на фармацевтите, които желаят да практикуват

като търговци, да се регистрират като еднолични търговци или ЕООД. Нито ще бъде попречено на потребителите да си купуват лекарства именно от тях, защото ги смятат за по-компетентни да се погрижат за тяхното здраве.

От изложеното се вижда, че чрез атакуваният законов текст не се постига нито „ефективно, безопасно и контролирано отпускане на лекарства“, нито „закрилата на ценности от висш порядък може винаги да обоснове ограничаване на свободната стопанска инициатива“. Общественият интерес е гарантиран в достатъчна степен и без това ограничение на правата на личността. Налага се изводът, че няма никакви причини да се допуска атакуваният законов текст да създава неравенство и ограничение на правата на гражданите, основано на признак – образование. Конституционният текст (чл. 6, ал. 2 КРБ) е изричен и категоричен, че не се допускат „никакви ограничения“ в правата, основани на някои от изброените признаци. Недопустимо е за една правова държава, която въздига правата на човека и гражданина като висша ценност, да допуска тяхното ограничаване по законодателен път, чрез неравнопоставяне на едни или предоставяне на привилегии на други, при положение, че няма същностно оправдание за подобно отклонение. Защото, както се отбелязва в Решение 1/27.01.05 г. по к.г. № 8/2004 „проявата на принципа за равенство на гражданите пред закона е в две направления – забрана за неравно-

поставяне и повеля за равно третиране, като забраната важи спрямо трите власти”.

Стремежът да се гарантира сигурен, безопасен и ефективен контрол при търговията с лекарствени средства е обективиран законодателно в достатъчно на брой разпоредби от закона, които защитават правата на потребителите на лекарства. Така например изискването управителят на аптеката да бъде лице, което е с придобита образователна степен магистър-фармацевт, в значителна степен обезпечава закрилата на пациента, защото лекарствените продукти се отпускат под непосредственото ръководство и контрол на правоспособен магистър по фармация. Достатъчно е да се посочи и глава 3 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина - „Пускане на пазара на лекарствени продукти”, в която подробно е уредено производството по издаване на разрешение за употреба на лекарствени продукти и многобройните изисквания, които следва да бъдат изпълнени. Интересите на потребителя на фармацевтични продукти са съществено защитени и чрез разпоредбите, даващи право на държавата да регулира и контролира пределните цени на лекарствените средства (глава 12 от ЗЛПХМ).

Наред с това откриването на аптека не е резултат от произволна стопанска самоинициатива, а от осъществяването на един смесен фактически

състав основен елемент, от който е издаването на лиценз за извършване на търговия на дребно с фармацевтични продукти. Този лиценз поражда правото да се иницира дейност по откриване и ръководене на аптека. Следователно самото детайлно регламентирано от закона производство по издаване на разрешение предполага упражняването на значителен предварителен контрол от съответните органи – министър на здравеопазването и Висш съвет по фармация, прилагане на строги критерии при определяне на субекта, който ще бъде оправомощен да извършва тази специфична търговска дейност. В този смисъл приемането на уредба, която да предвижда право за всеки стопански субект да кандидатства за разрешение за осъществяване на търговия на дребно с лекарствени продукти чрез откриване на аптека, не пречатства по никакъв начин постигането на горепосочените обществени цели, а съдейства за една реална и ефективна защита на правата и свободите на гражданите.

Именно поради гореизложените аргументи при процедурата по приемането на сега действащия ЗЛПХМ, Министерският съвет, с Решение № 565/27.07.2006 г., е приел проект на закона, който съдържа следната редакция на разпоредбата, касаеща дейността по търговия на дребно с лекарствени продукти /чл. 222, ал. 1/: „Право да получи разрешение за откриване на аптека има физическо или юридическо лице, регистрирано по Търговския закон, по

законодателството на държава-членка или по законодателството на държава-членка по Споразумението за Европейско икономическо пространство, което е сключило трудов договор или договор за управление на аптеката с магистър по фармация, а в предвидените от закона случаи с помощник-фармацевт.” Така предложената редакция е в унисон с принципните постановки в нормативната уредба на Европейския съюз и Конституцията на Република България и, не по-маловажно, отчита търговския характер на регулираните обществени отношения и предвижда адекватна законова рамка на вече установените и наложени отношения.

Чрез изричното ограничаване на кръга на правните субекти, легитимирани да бъдат носители на право на собственост върху аптека посредством изискването за образователен ценз, правната разпоредба на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ е в явно противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Равенството на гражданите пред закона е прокламирано още в преамбюла на Конституцията като общочовешка ценност. В чл. 6, ал. 2 КРБ равенството на гражданите пред закона е закрепено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията, както и за нормотворческата дейност. По правило правата на гражданина като

юридическа категория изразяват и осигуряват правата на човека като социално явление. Последните са естествено и екзистенциално присъщи на човека и като такива са неотчуждаеми и неотменими. Правата на човека са естествените права, които индивидът има и които са неотделими от него като човешко същество. Тези права предхождат обществения договор, държавната организация и следователно позитивното право. По генезис и роля те са по-висши от позитивното право, от закона. Повелята за равно третиране и забрана за неравнопоставяне е приложима към всеки закон, тъй като е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава. Ето защо недопустимо е за една правова държава, която въздига правата на човека и гражданина като висша ценност, да допусне тяхното ограничаване по законодателен път чрез неравнопоставяне на отделните индивиди, при положение, че няма същностно оправдание за подобно отклонение.

Всяка държава следва да осигури защита не само на така наричаните от някои автори „класически“ права, но и на така наречените социални и икономически права. На първо място и социалните и икономически права в много правни системи се реализират и чрез обезщетение по съдебен ред, какъвто е случаят със САЩ.

Освен това не можеш да съдиш държавата за обезщетение и при нару-

шаването на редица класически права. Например за това, че не ти е осигурила сигурност, ако човек е бил обект на нападение с цел обир или телесна повреда. Нещо повече – много от така наречените класически права са свързани също с разходи на държавата, както и социалните и икономически права. Например правото на сигурност е най-скъпото за реализация право. Правото на ефективна защита пряко зависи от икономическите възможности на държавата.

А забраната за дискриминация, което също е класическо право, се изразява и в дискриминиране на основание определено образование, когато няма важни причини за това. А се уверихме, че няма такива причини.

Дори в България, ако претърпиш тежък инцидент и не ти осигурят медицинска помощ при положение, че има възможност за това, в този случай имаш право да съдиш държавата и в обикновен съд, тъй като ще е налице незаконосъобразно бездействие, произтичащо пряко от нормативен акт (чл.256 и 257 от АПК). Можеш да съдиш и лекаря, който не е изпълнил задължението си да ти окаже медицинска помощ, въпреки че е имал възможност. Това, че даденото конституционно право може и да е конкретизирано в закона, не променя характера на това право – а именно конституционното право да бъде ползвана закрила на здравето от държавата. Но не това е същественото. Би било елементаризиране на проблема със защита на

човешките права, те да се сведат до такива, за които можеш да съдиш държавата за обезщетение и такива където не можеш да предявиш такъв иск. Ако и в Конституционния съд не можеш да потърсиш защита срещу накърняването на социални и икономически права, то значи тези права са без санкция, което означава, че не съществуват. Кое-то очевидно не е така.

За разлика от обикновения съд, където конкретно лице може да съди държавата примерно за обезщетение, **Конституционният съд осигурява възможност за защита срещу накърняване (засягане и ограничаване) на конституционните права на гражданите чрез законови текстове.**

Какъвто и аргумент да бъде изтъкнат, неравенството и ограничението на правата на гражданите, регламентирано в чл. 222, ал. 1 и основано на признак – образование, не може да бъде оправдано в настоящия случай, тъй като не само че не се постигат по-високи гаранции за живота и здравето на гражданите, но напротив – те рязко се намаляват.

2. Противоречие с чл. 19, ал. 1 от Конституцията

Процесният законов текст съдържа изрично и изчерпателно изброяване на субектите, имащи право да извършват търговия на дребно с лекарствени продукти, чрез откриване на аптека, представлява ограничаване на конституционно прокламираната свобода за

извършване на стопанска дейност. Правото на свободна стопанска дейност е признатата на всяко физическо и юридическо лице възможност да бъде равноправен участник на пазара заедно с всички останали правни субекти. Съдържанието му обхваща възможността да се предприема всяка стопанска дейност, без основателно забранените, при условията на свободна и честна конкуренция, както и свобода и самостоятелност на всеки стопански субект да определя пазарното си поведение в рамките на закона и добросъвестната търговска практика. Държавата, от своя страна, е задължена да гарантира това право поне нормативно.

От текста на нормативната разпоредба прогласяване, на чиято противоконституционност се претендира с настоящото искане, могат да се формират няколко несъмнени извода, касаещи предпоставките и реда за осъществяване на дейност по търговия на дребно с лекарства: разрешение за извършване на тази дейност може да получи само физическо лице, притежаващо образователна степен – магистър-фармацевт; физическото лице, магистър-фармацевт, следва да бъде регистрирано като търговец по Търговския закон, за да придобие правото да извършва търговия на дребно с лекарствени продукти; изчерпателно са посочени възможните правно-организационни форми, под които може да се извършва дейността по търговия на дребно с лекарствени продукти – ед-

ноличен търговец или еднолично дружество с ограничена отговорност.

В противовес на този рестриктивен режим чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България гласи, че: „Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива“.

Този конституционен текст предполага, че основополагащо за българската икономика ръководно начало е осигуряването на свободна стопанска инициатива на всички граждани и юридически лица. Отчитайки особеностите на историческия момент, в който е приета Конституцията, трябва да се има предвид, че целта на Върховния закон и на заложените в него принципи е да се поставят основите на напълно различен икономически модел, който изключва водещата позиция на държавата в икономиката и гарантира свободата на всеки стопански субект да предприема активности във всяка една сфера от стопанския живот на страната с оглед развитие и утвърждаване на частната собственост.

Аптеката е безспорно обект на частна собственост. Дейността, която извършват лицата, открили аптека, е търговия на дребно с лекарствени продукти. Откриването на аптека е вид търговска дейност, насочена към осъществяване на крайния етап от търговията с фармацевтични продукти – продажбата на лекарства на гражданите. Макар и специфична търговска

дейност, свързана с конституционно защитени ценности, каквито са животът и здравето на гражданите, тя се подчинява и е зависима от принципите на пазарната икономика. Откриването и стопанисването на аптека е пряко и непосредствено свързано с пораждаване на частноправни имуществени отношения между равнопоставени субекти. Сделките, които се сключват и изпълняват в рамките на този обект на частна собственост, безспорно притежават конститутивните характеристики на абсолютни търговски сделки и попадат в първата категория търговска продажба, уредена в чл. 1, ал. 1, т. 1 ТЗ – покупка на стоки с цел препродажба в първоначален, преработен или обработен вид. В своята практика КС утвърждава тази концепция: „аптеката е съвкупност от права, задължения и фактически отношения по продажба на лекарства на дребно, следователно е търговско предприятие по смисъла на чл. 15, ал. 1 от Търговския закон... аптекната дейност, независимо от спецификата си, е вид стопанска дейност и регулирането ѝ следва да се подчинява на конституционните принципи и гаранции, посочени в чл. 19 от Конституцията“. (Решение 3 от 27 април 2000 г. по к.д.3/2000)

Аптеката е особен обект на частна собственост – тя има законоустановен статут на здравно заведение (чл. 219, ал. 1 ЗЛПХМ), което обуславя допустимостта на държавен контрол по смисъла на чл. 52, ал. 5 от Конституци-

ята: „държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, био-препарати и медицинска техника и върху търговията с тях“. Но аптеката е не само особен обект на частна собственост, но и особен тип здравно заведение – в него се извършва търговия на дребно с лекарствени продукти. Следователно правото на държавата да регулира тази дейност трябва да се упражнява при минимално засягане и пренебрегване на гражданите за един свободен пазар принципа, какъвто е принципът на свободната стопанска инициатива.

Независимо дали дейността на аптеката е регулирана от държавата, аптеката е преди всичко обект на частна собственост – субектите, които извършват дейността по търговия на дребно с лекарствени продукти са частноправни, подложени на динамизма на свободния пазар, правно-организационната форма, под която се извършва тази дейност, е регламентирана в Търговския закон. Всичко това изисква създаване на такава законова уредба, която да съответства максимално на икономическите реалности, да благоприятства за такова развитие на пазара на фармацевтични продукти, което да е в интерес и на потребителите. Както вече имахме възможност да се убедим, ограничението, наложено от рестриktivния режим по чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ, е крайно неоправдано и неприемливо, защото цели изцяло необосновано капсули-

ране на пазара на фармацевтични услуги чрез ограничаване на кръга на лицата, които имат право да извършват подобен род стопанска дейност. Но това ограничение не води до намаляване на условията за злоупотреби, тъй като търговията на дребно с лекарствени продукти си остава търговска дейност, чиято крайна цел е формиране на печалба. Дори регулирането на цените на лекарствата от държавата не е в състояние да предотврати влиянието на пазара върху собственика на аптека, бил той и магистър-фармацевт. Вярно е, че по силата на закона почти всички лекарствени продукти, както тези включени в Позитивния лекарствени списък, така и тези извън него, отпускани с или без лекарско предписание, се търгуват с нормативно установена максимална надценка, която се различава от печалбата. Но печалбата ще е толкова по-голяма като абсолютна стойност, колкото по-скъпи лекарствени продукти се продават. Освен това факторите, които влияят върху формирането на печалба от търговията с лекарства, съвсем не се изчерпват само с лекарствата, чиито цени се регулират нормативно. В една съвременна аптека се продават много по-широк кръг артикули. Другият значим фактор, определящ формирането на печалбата, е количеството продавани лекарствени продукти, независимо дали тяхната цена е нормативно регламентирана. Следователно дори установяването на нормативна надценка за голяма част от

лекарствените продукти не може по никакъв начин да предотврати въздействието на пазарните механизми върху собствениците на аптеки, независимо от техния образователен ценз. По своята иманентна същност дейността по откриване и стопанисване на аптека е търговска дейност, която зависи от закономерностите на свободния пазар, поради което икономически по начало е без значение дали титулярът на аптеката ще е магистър-фармацевт или гражданин, респ. юридическо лице без тази образователно-квалификационна степен. Собственикът инвестира и подпомага аптеката. Но самата дейност по отпускане на лекарства се извършва от магистър-фармацевта. Ето защо всякакви ограничения в собствеността спрямо аптеките са излишни и необосновани, единственият ефект от подобни рестрикции е засягане и противоречие с основни конституционни принципи, какъвто е принципът за свободна стопанска инициатива. Както отбелязва Конституционният съд на Р. Литва в цитираното по-горе свое Решение „фактът, че едно лице е собственик на аптека, не означава, че то като собственик ще има правото да извършва онези дейности, за които Законът за фармацевтичните дейности (на Р. Литва – б. а.) разпорежда, че могат да бъдат извършвани само от лице, което има установено фармацевтично образование и притежава необходимата професионална квалификация. Собственикът на търговско предприятие,

получило лиценз да извършва фармацевтични дейности, напр. аптека, не може да се идентифицира, само по своя инициатива като фармацевт.” Този принцип у нас е гарантиран от чл. 220 на ЗЛПХМ.

Необходимо е да се обърне внимание и на още един аспект – не по-малко важен от изброените. Атакуваната разпоредба на ЗЛПХМ ограничава не само свободата на стопанската дейност в областта на предприемачеството, тя ограничава по необоснован начин и възможностите на субектите, които биха желали да извършват дейност не самостоятелно като отделни предприемачи, а като наети при други субекти – на трудови или граждански правоотношения с тях. Такива биха били магистър-фармацевтите, които искат да практикуват единствено и само своята професия в чистия и ѝ вид, без да се занимават с бизнес в тесен смисъл, или такива, които не разполагат с достатъчен капитал или организационни възможности, за да открият свой собствен бизнес. Разпоредба на чл. 222, ал.1 във връзка с ал. 2 -5 от ЗЛПХМ дава възможност понастоящем фармацевтите да бъдат наети по трудови правоотношения само като втори фармацевт в аптеката – заедно със собственика ѝ, съобразно ал. 2 или в аптека по ал. 3 или 5, които са много малка част от общия брой на аптеките. В същото време, по силата на чл. 48, ал. 3 от Конституцията държавата е длъжна да се грижи за създаване на условия за осъществяването на правото на труд, а ал. 3 на съ-

щия текст дава свобода на всеки сам да избере мястото си на работа. Предвид изтъкнатите по-горе в т. 1 аргументи, тази свобода по отношение на фармацевтите би могла да бъде адекватно реализирана единствено след отмяната на действието на процесната разпоредба. А интересът за обществото от това е съвсем очевиден. Работещите на трудово правоотношение фармацевти ще могат да се съсредоточат изцяло на професията си в услуга на здравето на хората, без да посвещават силите си на други несвойствени за тях задачи. Кодексът на труда им гарантира достатъчно възможности за непрекъснато повишаване на квалификацията им, дори и без съгласието и подкрепата на работодателя.

3. Противоречие

с чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 Конституцията установява като основен принцип на българската икономика правната равнопоставеност на всички икономически субекти чрез създаването на „еднакви правни условия за стопанска дейност”. Следователно законотворческата дейност следва да осигури такава система на правно регулиране на стопанската дейност, която да гарантира еднакви правни условия за всички граждани и юридически лица, както по отношение на започването на стопанска дейност, така и по отношение на нейното организиране и осъществяване. Недопустимо е създаването на осо-

бен режим за който и да е субект на стопанска дейност. Същевременно Конституцията не допуска налагането на ограничения по отношение на формата на сдружаване.

В противовес на това конституционно прогласено начало член 222, ал. 1 ЗЛПХМ посредством изричното и изчерпателно изброяване на търговците, които имат право да откриват аптека и изключването на останалите търговци от обсега на това право, поставя стопанските субекти в явно неравностойна правна позиция. С нищо не е обосновано в световната практика, че един едноличен търговец и еднолично дружество с ограничена отговорност ще осъществяват по-добре която и да е стопанска дейност от другите видове търговски дружества, дори тези дружества да имат за съдружници или акционери само магистър-фармацевти. Рестриктивният режим по чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ необосновано и прекомерно накърнява един фундаментален за пазарната икономика принцип. Въведеното с чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ ограничение не би могло да се обоснове със закрилата на обществени интереси и целта да се обезпечи ефективен контрол при отпускането на лекарствени средства, тъй като това може да бъде постигнато и без да се налагат подобни ограничения, свързани със собствеността и формата на сдружаване.

Вече имахме възможност да обосновем, че процесният законов текст ще доведе до по-високи цени на лекарствата,

влошаване на предоставяните услуги, повишаване на риска да се предлагат по-скъпи лекарства, без да имат по-добър ефект. Това по несъмнен начин пряко и ненужно засяга правата и интересите на потребителите.

Нещо повече, предоставянето на правото да се открие аптека на всички физически и юридически лица, не само че не би могло да доведе до увреждане на някакви обществени и социални ценности, касаещи живота и здравето на гражданите, но дори е в интерес на потребителя, тъй като ще обуслови повишаване на конкуренцията на съответния пазар заедно със закономерно произтичащите от това положителни последици спрямо цени и качество. Общозвестно положение е, че свободната конкуренция води до минимизиране на разходите и намаляване на цените, създаване на по-голяма ефективност при производството и доставката на стоки и услуги, предприемането на иновативни решения, а не до монополизирание на пазарни сектори. В този смисъл опасенията, че евентуалното либерализиране на режима ще създаде предпоставки за нарушения на правилата на конкуренция и оттам накърняване правата на потребителя са неоснователни, тъй като и настоящата рестриктивна правна уредба позволява наличието на вертикална и хоризонтална интеграция в търговията с лекарства с опити за монополизирание и злоупотреби с господстващо положение на фармацевтичния пазар. Съществуването

на правно ограничение, което очевидно не се приема от пазара, не е в интерес и на потребителите и не защита обществения интерес.

След като в настоящото законодателство са предвидени всички възможни изисквания към дейността на аптеките, които защитават гражданите, включително самата продажба на лекарства да става под прякото ръководство на магистър-фармацевт по силата на изрична законова разпоредба, защо да се прибавя и изискване за образователен ценз към собствениците на аптеки? Единственото логично обяснение е, че **законодателят приема, че притежателят или притежателите на дялове и акции в противоречие със закона ще принуждават магистър-фармацевта като управител на аптеката да извършва незаконна дейност.** Основен принцип във всяка правна система е, че никой не може да предполага криминално поведение от останалите правни субекти. След като чл.31, ал.3 от Конституцията обявява обвиняемите за невинни до доказване на противното, то по аргумент на по-силното основание, това важи за физическите лица, които не са обвиняеми и с още по-голяма степен важи за извършването и на незаконни действия, които не са престъпления. По същите причини не може да се предполага и че магистър-фармацевтите като станат еднолични търговци или притежатели на дяловете в ЕООД ще са по-склонни да спазват законите, отколкото например останалите гражда-

ни. Следователно такъв род презумпции на законодателя са противоположни и с нищо не защитават интересите на гражданите.

4. Противоречие

с чл. 17, ал. 1 от Конституцията

Конституционно закрепеното изискване за гарантиране и защита на правото на собственост, предпоставки, за което следва да създава законодателят чрез приеманите от него нормативни актове, е нарушено чрез атакуваната с настоящото искане разпоредба на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ. Чрез ограничителното изброяване на субектите, имащи право да открият аптека, се накърнява конституционно защитеното право на частна собственост, което е основно човешко право, предмет на закрита и от Европейската Конвенция за защита правата на човека (чл. 1 от Допълнителен протокол към Конвенцията). Безспорно е, че тази нормативна разпоредба лишава значителна част от гражданите и юридическите лица от право да притежават аптеки. А аптеката представлява обект на частна собственост и всеки правен субект, физическо или юридическо лице, има конституционно признато право да бъде носител на частна собственост.

При упражняване на правото върху частна собственост всички правни субекти са равни. В противоречие с това начало чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ регламентира ограничение, което поставя субектите на частна и публична собственост в не-

равностойна позиция. Държавата като субект на публична държавна собственост и едноличен собственик на лечебни заведения е оправомощена безусловно да бъде носител на правото да открива аптека (чл.222, ал. 3 и 4 ЗЛПХМ). Правото да се открива аптека е предоставено на лечебните заведения, без да са установени никакви рестрикции относно собствеността, докато значителна част от субектите на частното право са напълно лишени от тази възможност, без да има конституционно оправдание за това ограничение, тъй като интересите на потребителя на лекарства и здравето на гражданите като цяло са защитени достатъчно ефективно чрез редица закони и подзаконови разпоредби. След като спрямо държавата законодателят е установил този конституционно съобразен модус на регламентиране на правото да се открива и притежава аптека, като вместо да ограничава правото на собственост, поставя изисквания към самата дейност, то няма законно оправдание този подход да не бъде приложен и към останалите правни субекти. Защо на най-лошия стопански субект – Държавата – се предоставя безусловно правото да осъществява една толкова важна за здравето на хората дейност. Няма държава в света, в която държавните аптеки да превъзхождат частните. Нещо повече в цивилизованите държави няма и държавни аптеки.

В Решение 19 от 1995 г. по к. д. 17/95 Конституционният съд приема, че „за-

ранцията и защитата, които конституционните разпоредби осигуряват, се отнасят до всички видове собственост (частната собственост на гражданите или юридическите лица, както и частната и публична собственост на общините и държавата), те осигуряват пълна, безусловна и еднаква защита от различни видове посегателства върху нея“. В Решение 19 от 1993 г. по к.д. 11/93 изрично се посочва, че „гражданите и юридическите лица при една действително пазарна икономика, която Конституцията иска да гарантира, са по принцип равнопоставени на държавата и общините.“

Разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ накарнява не само правото на собственост, но и правото на наследяване, уредено в същия чл.17, ал. 1 от Конституцията. Този извод се налага веднага, щом бъде разгледана хипотезата на наследяване на търговското предприятие на магистър-фармацевт, регистриран като едноличен търговец или на капитала на учреденото от него ЕООД, от неговите наследници, които няма висше образование по фармация. Чл. 60, ал. 1 от Търговския закон предвижда, че в случай на смърт на едноличния търговец, наследниците му „поемат предприятието“. А това, предвид правната дефиниция на понятието „търговско предприятие“ според българското търговско право означава, че наследникът става титуляр на правата и задълженията на търговеца и е оправомощен да продължи дейността му, като се въз-

ползва от всички създадено от ЕТ фактически положения. Разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ, обаче забранява това и предизвиква непреодолимо противоречие между две правни норми от еднакъв ранг, което в крайна сметка води до накърняване на правата на наследника. Аналогична е ситуацията при наследяване на дела в капитала на ЕООД, собственост на фармацевт. След като дялът бъде наследен по силата на чл. 129, ал. 1 от ТЗ за наследника не остава нищо друго освен да го прехвърли, независимо от волята си, защото чл. 222 изречение последно от ЗЛПХМ ограничава предмета на дейност на това търговско дружество само до търговия на дребно с лекарствени продукти, в противовес на принципа за обща правосубектност на търговските дружества, признат от Търговския закон. А принудителното отчуждаване на частна собственост е отдавна надживяна форма на правно регулиране, недопустима по действащата Конституция. Този въпрос е детайлно развит в следващия абзац.

5. Противоречие с чл. 17, ал. 3 от Конституцията

Процесната законова разпоредба не само прекомерно и необосновано ограничава правото на българските граждани да извършват икономическа дейност, но и задължава редица собственици на действащи аптеки принудително да се откажат или прехвърлят собствеността си, което води до противоречие с конституционното начало за неприкос-

новеност на частната собственост. Този извод е несъмнен и се налага от текста на параграф 16 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЛПХМ:

§ 16. (1) Магистър-фармацевти, които са получили разрешение за откриване на аптека като еднолични търговци, лечебните заведения, както и общините, които отговарят на условията по чл. 222, ал. 5, получили разрешение за откриване на аптека по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина, осъществяват дейността си въз основа на издадените им разрешения.

(2) Извън случаите по ал. 1 заварените към Влизането в сила на този закон аптеки привеждат дейността си в съответствие с изискванията му в срок до една година от Влизането в сила на закона.

(3) Лицата, осъществяващи търговия на дребно с лекарствени продукти, получили разрешение за откриване на аптека по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина, подават в срока по ал. 2 в Министерството на здравеопазването заявление по образец, утвърден от министъра на здравеопазването, за пререгистрация в съответствие с изискванията на този закон, към което прилагат:

1. заверено копие от съдебно решение за регистрация;

2. актуално удостоверение за Вписване в търговския регистър;

3. копие от издаденото по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина разрешение за откриване на аптека;

4. документ за еднократно платена такса в размер 100 лв.

Разпоредбата на § 16 от ЗЛПХМ само конкретизира срока за заварените собственици на аптеки, които съгласно чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ нямат право да извършват търговия на дребно с лекарствени продукти, притежават аптеки и поради това са длъжни да извършат принудителна промяна на собствеността върху всички обекти за търговия с лекарствени продукти на дребно, които не са собственост на физически лица, притежаващи образвателната степен магистър-фармацевт. Това е действие, стоящо много близко до принудителното отчуждаване. Цитираният текст пряко нарушава прогласения в Конституцията принцип за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ), тъй като задължава собствениците на аптеки да прехвърлят собствеността си или да се откажат от нея. Насилственото юридическо задължение за прехвърляне на собствеността и средностатистическата липса на достатъчен материален ресурс в магистър-фармацевтите (поради това, че по начало те се занимават с контрол върху продажбите

на лекарства, а не с бизнес) ще доведе до прехвърляне на активи на цени по пазарните. А това означава, че държавата принудително изисква от даден стопански субект да отчуждава собствени активи на стойност по-ниска от действителната им на някой друг. Това е фрапиращо и недопустимо за една правова държава! По този начин в областта на частноправните отношения се създават непредвидимост и непредсказуемост, несъвместими с пазарното стопанство, което Конституцията въвежда. Свободното законодателно усмотрение при отнемането на придобити граждански права е несъвместимо и с прогласения от чл. 4, ал. 1 на Конституцията принцип на правовата държава.

Параграф 127 от ПЗР на ЗИДЗЛСАХМ (обн. ДВ бр.10 от 2000) е предвиждал преустановяване дейността и закриване на аптеки, създадени от юридически лица-търговци (СД, КД и кооперации), които съгласно чл. 68 на изменения ЗЛСАХМ не са сред субектите, легитимирани да бъдат собственици на аптеки, тъй като магистър-фармацевтите вече в качеството си на физически лица са единствено властни да бъдат титуляри. С Решение 3 от 2000 г. Конституционният съд обявява тази разпоредба за противоконституционна, тъй като е прието, че закриването на аптеки, образувани от събирателни и командитни дружества и от кооперации на фармацевти, представлява посегателство върху притежаваното от търговеца

предприятие и в широк смисъл на думата посягане върху правото на собственост.

6. Противоречие

с чл. 52, ал. 5 от Конституцията

Чл. 52, ал. 5 КРБ предвижда, че „държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, био-препарати и медицинска техника и върху търговията с тях“. Понятието „контрол“ в българския език и в мениджмънта е различно от понятието „управление“. „Контролът е последната фаза от процеса на управление и с него се установява доколко този процес се осъществява правилно.....Чрез контрола се проверява правилността на взетото решение, неговите качества и обхват, установява се качеството на планиране и прогнозиране, определя се постигнатата степен на координираност.“ (Доц. д-р Зафиров Цв. „Стратегическо управление“, Варна, 2007). Контролът е само част от управленския процес. Той представлява дейността по получаване на обратна информация дали процесите се развиват законосъобразно и правилно. Това означава, че държавата има право на специално засилена контролна дейност в сферата на търговията с лекарства, но конституционният текст не ѝ дава право да въвежда по законодателен път ограничения, които са в противоречие с други конституционни текстове. Контролът върху търговията на дребно с лекарствени продукти,

който е в правомощието на държавата, е ефективно гарантиран законодателно чрез редица разпоредби, предоставящи контролни правомощия на министъра на здравеопазването, главния държавен здравен инспектор, изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по лекарства, директорите на регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве. След като контролни правомощия спрямо търговията на дребно с лекарства са вменени на държавни органи от такъв ранг, то конституционното изискване за контрол е имплементирано в законата уредба в достатъчна степен и всякакви допълнителни ограничения, уповаващи се на това изискване, са излишни и необосновани. Допускането на възможността за всеки стопански субект да бъде носител на правото на собственост върху аптека под каквато и да е правно организационна форма не е в състояние по никакъв начин да попречи на държавата да упражнява своите права и задължения, формиращи съдържанието на понятието контрол по смисъла на чл. 52, ал. 5 КРБ.

Освен това контролът, който държавата е властна да упражнява върху здравните заведения, не може и не следва да бъде унифициран като интензитет, съдържание и функция, а трябва да бъде диференциран съобразно спецификата на съответното здравно заведение. От чл. 21, ал. 1 от Закона за здравето, в който са изброени видовете здравни заведения, следва че това са доста раз-

лични структури на националната система за здравеопазване, което предполага и различен тип контрол върху тях. Аптеката, макар и нормативно уредена като част от тази система, е обект на частна собственост, зависим в дейността си от механизмите на свободния пазар. Качеството на предлаганите услуги в аптеката е в зависимост от финансовия капацитет и пазарните позиции на собственика. Следователно в интерес на никой друг освен на пациента-потребител е нормативната уредба на контрола върху аптеката да е изцяло съобразена със смесения статут на аптеката – обект на частна собственост и здравно заведение. Разширяването на кръга на субектите, които могат да получат разрешение за търговия на дребно с лекарства, и отпадането на ограничението в собствеността, основано на признака образование, не би могло да осуети ефективността на контрола на държавата върху аптечната дейност, но затова пък ще повиши стандартите и качеството на предлагани услуги в този пазарен сектор.

Очевидно е, че в болничните заведения се осъществява много по-интензивно въздействие върху живота и здравето на гражданите, отколкото в аптеките. В болниците гражданите не само че са подложени на лекарствена терапия, но се осъществяват и хирургически интервенции, прегледи, физиотерапия и пр. И въпреки това законодателят не се е разпоредил само лекари да са собственици на болнич-

ните заведения. Следователно по аргумент на по-силното основание следва да се приеме, че чрез собствеността на магистър-фармацевтите върху аптеките не се осъществява никаква допълнителна гаранция за живота и здравето на гражданите, а противоконституционно и неоснователно се облагодетелства една професионална група.

7. Противоречие

с чл. 19, ал. 3 от Конституцията

Според чл. 19, ал. 3 инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни юридически лица се закрилят от закона.

Закрилата на инвестициите означава преди всичко да се гарантира запазването на собствеността, придобита с тези инвестиции и на второ място да има стабилитет при осъществяването на започнатата стопанска дейност, за да се обезпечи възвръщаемостта на направените инвестиции.

Ограничителният характер на разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ е в пряко противоречие с конституционното изискване за закрила на инвестициите. Налага се и прехвърляне на собствеността и преустановяване на дейността на инвестиралите в аптечната дейност.

Освен това за в бъдеще се осуетява възможността за реализиране на инвестиции на пазара на фармацевтични продукти. Инвестиция е по правило вложена в стопанската сфера на Република

България на капитали както от местни, така и от чуждестранни физически или юридически лица в определени от закона форми. Специалният режим, установен в Закона за насърчаване на инвестициите, цели именно привличане на чуждестранен капитал и неговата ефективна закрила с оглед интензивното развитие и „повишаване конкурентоспособността на българската икономика“ (чл. 1, ал. 2 ЗНИ). Закрилата на инвестициите е основно конституционно начало, тъй като инвестициите са един от съществени фактори, обуславящи успешното провеждане на икономическата реформа. Безпрепятственият поток на чуждестранни инвестиции във всяка една сфера от стопанския живот на страната е жизненоважно за държавата, тъй като това е основният механизъм за утвърждаване на пазарната икономика и частната собственост. Чуждестранните инвестиции са първостепенен фактор, благоприятстващ за намаляване нивото на безработицата в Република България, която е остър социален проблем и съответно за повишаване покупателната способност на населението. Как може да се изтъква като приоритет закрилата на интересите на пациента – потребител, без да се отчита неговата финансова немощ, която в много случаи води до обективната невъзможност за възползване от гарантираните му права. В този смисъл крайно неоправдано, социално и икономически необосновано е ограничението, уредено в чл. 222, ал. 1

ЗЛПХМ. Налице е законодателна пречка за свободно реализиране на инвестиции в една много важна сфера от стопанския живот, което е неоснователно и излишно и противоречащо на всички социално-икономически цели, към които следва да се стреми държавата като Република България.

Въз основа на изложеното в преходните точки се налага изводът, че чрез разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ е въведено ограничение на фундаментални конституционни принципи, което не представлява каквато и да е защита на интересите на гражданите, налице е ограничаване на конституционни норми, което не намира основание даже в принципите на Конституцията, залегнали в Преамбюла ѝ: „като издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност“.

Животът и здравето на гражданите, закрилата на потребителя и на пациента, в частност, правото му на достъпна и на преференциални цени медицинска помощ, са висши конституционни ценности, които законодателят е призван да брани. И вероятно те са го мотивирали да въведе рестриктивния режим по чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ, считайки, че така се осигурява по-голяма защита на гражданите. Но реалните последици от това ограничение не само, че не са в интерес на гражданите, а създават предпоставки за едно дългосрочно увреждане на техните права – на правото им на за-

крила на здравето от страна на държава, на защита правата на потребителя, на правото на неприкосновеност на частната собственост, правото на свободна стопанска инициатива, на равноправни условия на стопанска дейност. Съотношението и балансът между интересите на потребител и търговец са съществено нарушени.

II. ПО ИСКАНЕТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОРЕЧИЕ НА ЧЛ. 222, АЛ. 1 ОТ ЗЛПХМ С МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ, ПО КОИТО БЪЛГАРИЯ Е СТРАНА

272

1. Противоречие с чл. 23 от Конвенция за създаване на агенция за многостранно гарантиране на инвестициите (обн. ДВ. бр.74 от 13 септември 2005г.).

Република България е страна по Конвенция за създаване на агенция за многостранно гарантиране на инвестициите. В чл. 5, ал. 4 КРБ е потвърден приоритетът на международните договори пред вътрешните правни норми: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“

Основна цел на тази агенция съгласно чл. 23 е насърчаване на инвестициите чрез „приемане на действия за насърчаване на

инвестиционните потоци и разпространяване информация за инвестиционните възможности в развиващите се страни членки, с оглед на подобряване на средата за чуждестранни инвестиционни потоци към тези страни, премахване ограниченията както в развитите, така и в развиващите се страни членки пред потока от инвестиции към последните“. От текста на тази разпоредба следва, че Република България, като страна по Конвенцията, е длъжна да обезпечи чрез вътрешното си законодателство постигане целите, заложи в разпоредбите на този международен акт - насърчаване потока от инвестиции между страните членки и в частност развиване на страните членки. Чуждестранните инвестиции несъмнено са един от най-съществените фактори, обуславящи успешното развитие на все още приключилата икономическа реформа в България. Безпрепятственият поток на чуждестранни инвестиции във всяка сфера от стопанския живот и особено привличането на големите световни корпорации е от жизненоважно значение за държавата, тъй като това е основният механизъм за утвърждаване икономиката ни като развита и конкурентноспособна. Поради това българската законодателна уредба следва да е максимално ориентирана към благоприятстване привличането на чуждестранен капитал и едновременно с това гарантиране на неговата ефективна закрила и максимално благоприятни условия за чуждестранните инвеститори.

Противно на това изискване и задължение разпоредбата на чл. 222, ал. 1 от

ЗЛПХМ прави невъзможен потокът на чуждестранни инвестиции в сферата на българския фармацевтичен пазар и е абсолютна пречка за изпълнение на ангажиментите, поети от Република България с тази Конвенция.

Република България е страна и по редица договори за насърчаване и взаимна защита на инвестициите. Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗНИ утвърждава също предимството на международните договори, инкорпорирани във вътрешното ни право, относно режима на третиране на чуждестранните инвестиции: „Когато международен договор, по който Република България е страна, предвижда по-благоприятни условия за извършване на стопанска дейност от чуждестранни лица, прилагат се по-благоприятните условия според международния договор“. Това е поредното противоречие с други действащи законови разпоредби, което предизвиква атакуваният чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ. Очевидно е, че тези противоречия следва да бъдат решавани съобразно нормите от по-висш юридически ранг – Конституцията, общностното право на ЕС и международните договори, и едновременно с това като се отчитат по-висшите обществени ценности, които установяват и гарантират последните.

2. Противоречие с чл. 2 от Договор между правителството на Република България и правителството на Република Полша за взаимно насърчаване и защита на инвестициите (обн. ДВ.

бр.49 от 30 май 1995г.).

Обикновено в Договорите за насърчаване и взаимна защита на инвестициите се предоставя режим на най-облагодетелствана нация или национален режим. Чл. 2 от Договора с Полша гласи, че „всяка договаряща се страна на своята територия ще насърчава и защитава инвестициите на инвеститори на другата договаряща се страна, ще допуска такива инвестиции в съответствие със своето законодателство и ще им предоставя безпристрастно и справедливо третиране и защита.“ В чл. 5 от Спогодба за насърчаване и взаимна закрила на инвестициите с Швейцария държавите са поели задължение инвеститорите да не бъдат засягани от дискриминационни мерки или каквито и да било други неоправдани мерки (чл. 5 (1) СНВЗИ с Швейцария).

„всяка договаряща се страна на своята територия ще насърчава и защитава инвестициите на инвеститори на другата договаряща се страна, ще допуска такива инвестиции в съответствие със своето законодателство и ще им предоставя безпристрастно и справедливо третиране и защита.“ (чл. 2 от Договора с Република Полша);

3. Противоречие с чл. 2 и чл. 3 от Договор между правителството на Република България и правителството на Кралство Дания (обн. ДВ. бр.98 от 7 ноември 1995 г.)

Разпоредби в същия смисъл се съдържат

и в договорите за насърчаване и взаимна закрила на инвестициите с Полша, Испания и САЩ, сключени през 1995 г.:

„Всяка договаряща се страна ще приема инвестициите, направени от инвеститори от другата договаряща се страна, в съответствие със своето законодателство и административна практика и ще насърчава подобни инвестиции, доколкото е възможно, включително и откриването на представителни кантори.“
(Чл. 2 от Договора с Дания);

„На инвестициите и дейностите, свързани с инвестициите на инвеститори от която и да е договаряща се страна, ще се предоставя по всяко време справедливо третиране и ще им се осигурява пълна защита и сигурност на територията на другата договаряща се страна. Нито една от договарящите се страни не може по никакъв начин да навреди чрез необосновани или дискриминационни мерки на управлението, поддържането, използването или разполагането с инвестициите, направени от инвеститори на другата договаряща се страна на нейна територия. Всяка договаряща се страна ще спазва всяко задължение, което е поела във връзка с инвестициите на инвеститори на другата договаряща се страна.“ (Чл. 3, ал. 1 от Договора с Дания);

В Дания магистър-фармацевтите имат право да откриват до три аптеки, до-

като българската законодателна уредба, макар че не ограничава изрично този брой, задължава собственикът на аптеката да бъде неин ръководител и „задължително да работи в нея“. Българският правен ред реално не дава възможност на един фармацевт да управлява повече от една аптека, защото сам, той не може да изпълни изискванията на чл. 222 ал. 1 и ал. 2 от ЗЛПХМ едновременно за повече от една аптека.

Наред с това, атакуваната разпоредба съдържа абсолютно необоснованото ограничение на стопанската дейност на предприятието за извършване на търговия на дребно с лекарства като забранява изрично извършването на друга дейност в рамките на същото предприятие.

4. Противоречие с чл. 9 от Договор за приятелство и сътрудничество между Република България и Кралство Испания (обн. ДВ. бр.97 от 3 ноември 1995г.)

Налице е очевидно противоречие между процесния законов текст и чл.9 от Договора за приятелство и сътрудничество между Република България и Кралство Испания:

„Всяка една от страните се задължава в рамките на националното си законодателство и на двустранните споразумения да създава благоприятни условия за стимулиране на инвестициите на другата страна на своя територия, осигурявайки тяхната защита

с цел подобряване на условията за дейност на предприятията на другата страна на нейна територия.”

На първо място не се създават никакви благоприятни условия за стимулиране на инвестиции от Испания в областта на продажбата на лекарства на гребно чрез създаването на процесния ограничителен режим, който принуждава инвеститорите да прекратят инвестицията си и да прехвърлят собствеността си върху аптеките. Рестриктивният режим не само създава екстремно неблагоприятни условия за испанските инвестиции, но и задължително довежда инвеститорите до огромни загуби поради принудителното прекратяване на дейността им от страна на държавата, невъзможност да се осигури пазарно продажба на предприятие с перспективи на дейност и загуба на бъдещите печалби.

На второ място чрез създаването на антипазарния рестриктивен режим за продажбата на лекарства се прави точно обратното на осигуряването на защита на инвеститорите от Испания в продажбата на лекарства на гребно чрез аптеки. Инвестициите не само се лишават от защита, но биват подложени на унищожително въздействие.

На трето място с процесния законов текст не само не се подобряват условията за дейност на аптечните предприятия на испански инвеститори, но се премахват условията тези предприятия да съществуват.

Следователно сме изправени пред пряко и особено грубо нарушение на чл.9 от договора.

5. Противоречие с чл. 3 от Договор между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите (обн. ДВ. бр. 47 от 23 май 1995 г.).

При сключването на този договор и поемане на съдържащите се в него ангажменти, действащ в България е бил правен режим, предоставящ правото на всички стопански субекти да търгуват с лекарства на гребно чрез откриване на аптека. Настоящата ограничителна уредба не само, че изисква собственикът на аптека да е магистър-фармацевт, но и предвижда принудително прехвърляне на собственост от лица, които не отговарят на този образователно-квалификационен критерий. Противно на това чл. 3 от Договора със САЩ гласи, че: „Инвестициите не могат да бъдат експроприирани или национализирани пряко или косвено посредством мерки, еквивалентни по своите последиствия на експроприацията или национализацията ("експроприация") освен: за обществени нужди, по недискриминационен начин, при незабавно плащане на адекватна и ефективна компенсация и съгласно съответния законен процес и общите принципи на третирането, предвидени в чл. II (2). Компенсацията трябва да бъде еквивалентна на действителната пазарна стойност на експроприирани-

те инвестиции непосредствено преди предприемането на експроприационните действия или когато това стане известно, в зависимост от това, кое е предхождащото, да бъде платена без отлагане, да се включи лихвата на базата на разумна търговска ставка от датата на експроприацията, да е напълно реализуема и да бъде свободно прехвърляема при действащия пазарен валутен курс към датата на експроприацията.” Както бе посочено по-горе принудителното прехвърляне на собственост върху аптеки от лица, неотговарящи на условията на рестриктивния режим, е много близко до отчуждаване, експроприация.

При всички случаи, едно предприятие представлява ценност не със собствеността си или наемните си отношения върху един недвижим имот, а с цялата съвкупност от правоотношения, с която се характеризира неговата търговска дейност. С прекратяването на дейността и най-малкото неяснотата дали ще има магистър-фармацевт, който да купи предприятието като цяло, при всички положения ще се получи по-ниска цена от реалната пазарна стойност на едно действащо предприятие. Практиката показва, че само пред последната година са закрити над 300 аптеки в страната, което не навежда на извода, че въобще някой купува търговските предприятия. При това магистър-фармацевтите няма откъде да са натрупали необходимия финансов ресурс и кредитабилност за да могат

да предложат даже близка до пазарната цена на аптекните предприятия. При всички положения инвеститорите с насилствено прекратена дейност ще загубят бъдещите си печалби.

6. Несъответствие на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ с правото на Европейския съюз – чл. 43 и чл. 56 от Договора за създаване на европейска общност.

Правото на Европейската общност е основано на няколко ръководни принципа, свързани със свободите на гражданите в съюза: свобода на движение и установяване, пълна равнопоставеност между гражданите (в рамките на дадена държава и/или между гражданите на различни държави), равнопоставеност в признатите и гарантирани възможности на гражданите и юридическите лица. При преценката на съответствието на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ с нормите на общностното право следва да се имат пред вид следните текстове от Договора за създаване на Европейска общност:

Чл. 43 „В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху свободата на установяване на гражданите на държава-членка на територията на друга държава-членка са забранени...

Свободата на установяване включва правото да се предприема самостоятелна стопанска дейност, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност, дружества и

фирми по смисъла на чл. 48, ал. 2 при условията, предвидени за граждани на държавата, където става установяването, при спазване на разпоредбите на главата, отнасяща се до капитала.”

Чл. 56 „В рамките на разпоредбите, посочени в тази глава, всички ограничения върху движението на капитал между държави-членки и между държави-членки и трети страни са забранени.”

Тълкувайки и прилагайки цитираните текстове от Договора, Европейската комисия и Съдът на Европейската общност са имали възможност да се произнесат по случаи, разкриващи сходства с разпоредбата на чл. 222, ал. 1 ЗЛПХМ.

С решение IP/06/858 ЕК Комисията е разгледала случаи, свързани с ограничаването на стопанската инициатива и свобода при откриването и управлението на аптеки в Италия, Австрия и Испания. Съгласно своите правомощия ЕК е взела решение да отнесе случая с Италия пред Съда на Европейската общност на основание ограничаване на предвидените в чл. 43 и чл. 56 от Договора права, а спрямо Австрия и Испания – да им отправя обосновано предложение за промяна на текстове от вътрешното им право, противоречащи на общностните принципи. Ако двете държави не се съобразят с тези препоръки, Европейската комисия е заявила, че може да предприеме същия подход като приложения спрямо Италия, т.е. да сезира съда.

В горепосочените случаи като несъответни на общностните принципи разпоредби са посочени следните: забрана за корпоративна свързаност между търговци на едро и дребно с лекарства /Италия/; забрана други лица, освен дипломирани магистър-фармацевти, да притежават аптеки /Италия и Испания/; забрана за един фармацевт да притежава повече от една аптека /Испания/; забрана едно лице да притежава повече от една аптека /Австрия/; ограничаване на правно организационната форма, под която може да се извършва търговия на дребно с лекарства /Австрия/.

Конкретните аргументи на Европейската комисия, развити в Решение IP/06/858 и послужили като основание за сезиране на Съда на Европейската общност, са в следния смисъл:

1. ЕК приема за незаконосъобразно въвеждането на забрана за създаване, респ. притежаване на аптеки от лица, които не са дипломирани магистър-фармацевти. Подобни ограничения не могат да се третират като съответстващи на Договора освен, ако приемането им е обосновано с необходимостта от защита на обществен интерес и са необходими и адекватни за постигането на значими цели. Въвеждането на такива мерки обикновено се мотивира със защитата на общественото здраве и осигуряването на контрол при отпускането на лекар-

ствени продукти.

В този смисъл становището на ЕК е, че подобни ограничения върху собствеността представляват мерки, които надхвърлят границата на необходимостта за постигането на целта за „ефективно, безопасно и контролирано отпускане на лекарства“.

2. Забраната за притежаване на право на собственост върху аптека от лица, нямащи образователна степен магистър-фармацевт, не може да бъде оправдана със защитата на общественото здраве и нуждата от засилен контрол при продажбата на лекарствени продукти. Би било достатъчно да се изисква присъствието на магистър-фармацевт, който да отпусна лекарствата, както и осигуряването на качествен контрол върху продаваните продукти. Изводът на Комисията е, че ограниченията на собствеността и броят на притежаваните аптеки не са наложителни за обезпечаване на ефикасното и безопасно отпускане на лекарства, тъй като те могат да бъдат гарантирани чрез изискването лекарствени продукти да се продават от специалисти.

Горните аргументи ЕК е развила и обосновавала по повод на ограничителния режим на уредба на аптечната дейност в Италия. Това обстоятелство прави неоснователен довода на шест от конституционните съдии по к.д. № 9/1998, гласували против обявяване

противоконституционността на чл. 68, ал. 1 ЗЛСАХМ (отм.), че в основната представителка на континенталната правна система - Италия режимът е също толкова рестриктивен.

Съдът на Европейската общност също е имал повод да обоснове подобни аргументи по изключително сходен казус /дело C-140/03/, при който Република Гърция е била привлечена пред съда от Европейската комисия за въведените в нейното законодателство ограничения, изразяващи се в следното: право да откриват оптици имат само оптици - физически лица с определена образователно-квалификационна степен; всеки оптик има право да открие само една оптика под формата на събирателно дружество или дружество с ограничена отговорност и то само ако поне 50% от дяловете са притежание на оптик. Оптиката, подобно на аптеката, е обект на частна собственост със статут на здравно заведение.

По това дело съдът е счел, че чл. 43 от Договора, прогласяващ свободата на установяване на гражданите в рамките на съюза, е приложим. Аргументът е, че текстът касае всички случаи, в които се затруднява или ограничава свободата на установяване на граждани на съюза, независимо че не е налице дискриминация, основана на националност. В практиката си Съдът на ЕО приема, че „Чл. 43 ЕО изключва всякакви национални мерки, които въпреки че не създават дискриминация на основа националност,

предизвикват възпрепятстване на или представят като по-малко привлекателно упражняването на свободата за установяване от населението на Общността, гарантирана от Договора за създаване на Европейската общност,” Според него общественото здраве може да бъде защитено посредством мерки, които ограничават в по-малка степен свободата на установяване на физическите и на юридическите лица, като например посредством изискването за наличието на квалифициран оптик / фармацевт като служител или съдружник във всеки оптичен магазин или аптека, чрез норми в областта на гражданската отговорност за чужди действия и посредством разпоредби, които предвиждат задължение за застраховка за професионална отговорност. **Ограничаването на основните свободи, гарантирани от Договора за създаване на Европейската общност, от националните законодателства могат да бъдат оправдани единствено по причини с първостепенно значение от всеобщ интерес, при условие че мерките са уместни за осигуряване постигането на преследваната цел и не стигат по-далеч от необходимото за тази цел.**

Същото виждане се застъпва от Съда и в друго негово решение – дело C-514/03.

А въз основа на аргументите, изтъкнати по-горе в становището, се налага единствено изводът, че по отношение на чл. 222, ал. 1 от ЗЛПХМ не са налице нито

причините, нито условията, нито необходимостта на подобно ограничение.

Становищата на Европейската комисия и Съда на Европейската общност, съгържаци се в гореизложените Решения, са показателни за това, че и компетентните органи на Европейския съюз, чийто пълноправен член е Република България, критикуват и оспорват разпоредби от вътрешното право на държавите-членки, с които се налагат прекомерни и неоправдани ограничения спрямо кръга на субектите, легитимирани да откриват и притежават аптека и да развиват дейност на фармацевтичния пазар. Подобни законодателни рестрикции се разглеждат като необосновани и немотивирани, като ограничаващи основните права и свободите на гражданите в степен, несъответна на необходимостта от защита на обществения интерес.

Юни 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА И ПОДОБРЯВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА НА МЕСТНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ

280

В своя принципиен документ „Доброто управление, правата на гражданите и местната власт. Препоръки към общините“ омбудсманът изтъкна, че намира за нецелесъобразно стихийното избиране на местни обществени посредници без ясна обща визия за същността и призиването на един естествен медиатор между общинските администрации и гражданите. Подчерта се също, че при избирането на местни обществени посредници трябва да бъдат гарантирани преди всичко принципите на независимост и безпристрастност, които са в основата на всяка институция от омбудсмански тип. В съответствие с тези постановки и с оглед уеднаквяване на практиката на общинските съвети, омбудсманът на България изготви и примерен правилник за организацията и дейността на местния обществен посредник.

Анализът на практиката внемногобройните общини, където на този етап съществува институцията на местния обществен посредник, показва, че оскъдната законова база, както и разнородната уредба за дейността

на местните посредници, която общинските съвети приемат, създава рискове да бъде бламирана самата идея и ролята на омбудсмана като независима обществена институция - застъпник за правата на хората.

Ето защо, с тези Препоръки позицията на националния омбудсман, отразена в цитирания по-горе документ, се разгръща и детайлизира, все с цел да бъдат създадени необходимите нормативни и обществени предпоставки за гарантиране на независимостта и подобряване на капацитета на местните обществени посредници, като елемент от системата за граждански контрол за прилагане на принципите на добро управление на местно ниво.

Първо, омбудсманът счита, че е необходимо известно разширяване на законовата уредба на местните обществени посредници чрез изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Това се налага по две основни причини. От една страна, законите разпоредби са по-стабилни и по-трудно подлежат на промени, което е

от особено значение за устойчивостта на институцията местен обществен посредник. От друга страна, по този начин ще бъде въведен минимален набор от единни стандарти за създаването и функционирането на тази институция и ще се преодолеят значителните различия, съществуващи в момента на общинско равнище.

Второ, омбудсманът препоръчва следните основни идеи за подобряване на законовата рамка на дейността на местните обществени посредници:

- Да бъде запазено **правото на преценка**, което понастоящем всеки общински съвет има дали е налице конкретна обществена необходимост от създаване подобна местна институция, според спецификата на съответната община.
- С оглед затрудненото финансово положение на редица общини в България, което често се посочва като причина за нежеланието да бъде въведена институцията обществен посредник, следва да се обмисли възможността **две или повече съседни общини в рамките на една област да имат общ обществен посредник**. Такава практика вече съществува и може да бъде ефективна, особено по отношение на по-малки като население и финансов ресурс общини.
- С оглед гарантиране на политическата независимост на обществените посредници е препоръчително **квалифицираното мнозинство (две**

трети от всички общински съветници) за избор и освобождаване на обществения посредник **да бъде запазено**. Това означава, че местният посредник не може да бъде избран единствено от представители на управляващото политическо мнозинство (което и да е то!), а трябва да се потърси по-широко съгласие с участието на опозиционните среди, представени в общинския съвет. Вярно е, че невъзможността да бъде формирано таква квалифицирано мнозинство често пъти се изтъква като една от причините за неуспешното установяване на институцията в някои общини. Но от друга страна, таква завишено мнозинство е една от силните гаранции, че в общия случай за местен посредник ще бъде на избрана личност, която има не само необходимия обществен и професионален авторитет, но и обществена подкрепа, базираща се не само на одобрението на управляващите. Само така може да се постигне по-реален баланс на интересите и да се препятства по-ефикасно формалното или неформално влияние и въздействие на управляващите върху дейността на местния обществен посредник.

- Добре е да се разшири **кръга от лица, които могат да издигат кандидатури** за обществен посредник. В много общини понастоящем този кръг е ограничен до общински съветници и групи от общински

съветници. Целесъобразно би било да се въведе законово изискване общинските съвети да приемат процедурни правила, позволяващи номинации за обществен посредник да могат да правят и местни граждански организации и определен брой гласоподаватели с постоянен и/или настоящ адрес на територията на общината.

- Наложително е законодателното закрепване на **минимум от изисквания за заемане на длъжността** обществен посредник. Тези изисквания следва да включват българско гражданство, определен образователен ценз и изискване лицето да не е осъждано. Отделно от тази разпоредба на общинските съвети може да бъде предоставена възможност, по тяхна преценка, да разширят кръга от тези изисквания.
- Изискванията за **несъвместимост** също трябва да бъдат уредени със закон. От особено значение е внимателното формулиране на несъвместимостта с участието в юридически лица с нестопанска цел, като е препоръчително да се забрани изрично членството само в такива организации, които ползват финансиране от общинския бюджет или участват в съвместни проекти с общинската администрация, финансирани от европейски фондове или международни програми.
- От особено значение е законодателно да бъде уреден **мандатът** на обществения посредник, като е препоръчително, с оглед гарантиране на независимостта на обществения посредник, той да се различава от мандата на общинския съвет (например 5 години).
- Също в закона трябва да бъдат уредени и **основанията за предсрочно освобождаване** на местния обществен посредник, за да се предотвратят предпоставките за оказване на политически натиск и произволното освобождаване от длъжност на обществения посредник.
- На законово ниво трябва да се определят и основните правомощия, които има местният обществен посредник, както и процедурата за разглеждане на жалби и сигнали. Следва да се предвиди, че местните посредници разглеждат жалби и сигнали срещу общинската администрация и нейните звена, както и срещу дружества с общинско участие, които осъществяват обществени услуги. По аналогия с предвидената в Конституцията уредба на националния омбудсман следва да се предвиди, че право да се обръщат към местния обществен посредник имат само **граждани**, а също така да се уреди изрично и възможността за самосезиране, т.е. предприемане на проверки по **собствена инициатива**.

- Следва да се предвидят и по-подробни правила относно **Взаимодействието на обществения посредник с органите на местната власт и местната администрация** и поспециално да бъде изрично уредено задължението на местните органи да оказват съдействие и да предоставят необходимата информация на обществения посредник. Необходимо е също така да бъде предвидено право на обществения посредник на достъп до документи и информация, които са служебна тайна. Препоръчително е да се предвидят и правила, уреждащи взаимоотношенията на обществения посредник с общинския съвет, включително право на обществения посредник да предлага определени въпроси за включване в дневния ред на заседанията на общинския съвет, както и проекти за решения.
- Нормативно трябва да бъде уредено по нов начин **финансирането на дейността** на обществените посредници. В тази насока, с оглед по-силни гаранции за независимостта на местните омбудсмани, следва да се обмисли възможността обществените посредници да разполагат с делегирани бюджети и да бъдат включени в Единния бюджетен класификатор. Целесъобразно би било и уеднаквяването на разпоредбите относно възнаграждението на обществения посредник, например като определен процент от възнаграждението на кмета или председателя на общинския съвет.
- От уеднаквяване по законов ред се нуждаят и разпоредбите относно **годишния доклад** на местните обществени посредници и **регистъра на жалбите**. Годишният доклад следва да има минимално съдържание, което да е еднакво във всички общини. Всеки обществен посредник следва да води и регистър за жалбите, който да е публичен.
- По законов път следва да бъде уредено **Взаимодействието между националния омбудсман и местните обществени посредници**. В тази насока е препоръчително да бъдат включени разпоредби, предвиждащи **методическо съдействие** от страна на националния омбудсман, като институция с повече правомощия, опит и авторитет на общонационално равнище. Би могло да се обмисли и чрез законова делегация да се даде право на националния омбудсман да приема **типов правилник** за дейността на местния обществен посредник, който да служи за база за приеманите от общинските съвети правилници. Добре би било също да се въведе и процедура, по която националният омбудсман по своя преценка може да **привлича за участие в проверки по отделни случаи** местни обществени посредници, когато оплакванията

са от действия на съответната местна администрация. Друга възможност, която е целесъобразно да се разламентира е местните обществени посредници **да могат да препращат на националния омбудсман** със съгласието на жалбоподателя случаи, които са извън тяхната компетентност (т.е. не се отнасят до общинската администрация или до дружества с общинско участие, които предоставят обществени услуги.)

- От гледна точка на **правното положение** на местните обществени посредници е препоръчително длъжността „местен обществен посредник“ да бъде включена в Националната класификация на професиите и в Единния класификатор на длъжностите в администрацията, а стажът като правен сътрудник на обществения посредник да се зачита за юридически стаж.

В заключение, омбудсманът на Република България подчертава още веднъж необходимостта от доразвитие и подобряване на нормативната база, уреждаща статута и работата на местните обществени посредници. Такава промяна е наложителна от гледище на правата на гражданите и обществения интерес от засилване на гражданския контрол върху прилагането на принципите на добро управление и добра администрация в общините и техните администрации.

Декември 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ 3
ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ

ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2008 Г.

288

Разходната политика на омбудсмана на Република България и през 2008 г. е подчинена на:

- пестеливо поддържане на необходимите административни и материално-технически условия за осъществяване на нормативно определените функции на институцията, за своевременно и ефикасно разглеждане на жалби и сигнали на граждани, за извършване на проверки по собствена инициатива и граждански контрол върху работата на администрацията, с оглед зачитането на гражданските права и свободи;
- осигуряване на максимална прозрачност и публичност в дейността на институцията, като нейни съществени характеристики и като важен инструмент в борбата срещу проявите на лоша администрация.

Изпълнението на бюджета на омбудсмана през отчетния период е базирано на принципите за икономично и ефективно изразходване на бюджетните средства.

На основание чл. 6, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2008 г. и ПМС № 15 от 01.02.2008 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2008 г. за обезпе-

чаване на дейността на омбудсмана е утвърден бюджет за 2008 г. от 3 552 000 лв. При изпълнението на бюджета са спазени определените приоритети в чл. 15, ал. 2 от ЗДБРБ за 2008 г.

Изпълнението на бюджета на омбудсмана за 2008 г. е в размер на 3 020 899 лв. или 85 на сто от утвърдения план за годината. Разходите са извършвани в рамките на определените от Министерството на финансите ежемесечни лимити. Направените разходи за заплати и възнаграждения на ангажирани в институцията лица са с 10.45 на сто по-малко от утвърдените за годината. Издръжката е в размер на 1 911 560 лв., които в основната си част са разходи за външни услуги във връзка с проведени мероприятия на Омбудсмана, платен наем за отчетния период.

В институцията на омбудсмана има утвърдени счетоводна политика, индивидуален сметкоплан и правилник за счетоводната отчетност, което създава условия за достоверно и точно представяне на имущественото и финансовото състояние на Счетоводната политика. Наред с това се прилагат Вътрешни правила за изграждане на системите за финансово управление и контрол, утвърдени от ръководите-

ля на институцията в съответствие със Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и методическите указания на МФ. Системата за финансово управление и контрол включва политики и процедури, въведени от ръководството на институцията с цел да се осигури: увереност, че целите на организацията са постигнати в съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори; надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация; икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите, опазване на активите и информацията. В институцията на омбудсмана

действа и Етичен кодекс за поведение на служителите в администрацията, който регламентира изпълнението на служебните задължения, конфликта на интереси, взаимоотношенията между ръководството, служителите и гражданите.



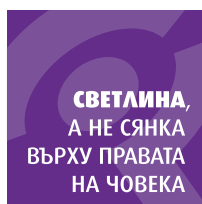
Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



Този доклад е отпечатан на 100% рециклирана хартия Dalum Cyclus Offset.



Licens nr.: DK/11/1



ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

София 1000, ул. „Джордж Вашингтон“ № 22
тел. (02) 8106955, 9809510 | факс: (02) 8106963
priemna@ombudsman.bg
www.ombudsman.bg