

До председателя на Конституционния
съд на РБългария,

Правно мнение по к.д. №3 от 2020г на Конституционния съд на
РБългария

от професор д-р Дарина Зиновиева

Уважаеми господин Председател,

Уважаеми господа конституционни съдии,

На основание определение от 15 април 2020г. на Конституционния
съд на РБългария, предоставям правното си мнение.

С Определението от 15 април 2020 г. Конституционният съд е
допуснал искането на народни представители за установяване
противоконституционност на чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл.
7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал.2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл.
26, чл. 29, чл. 31, чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64,
чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл.
100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3,
чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и параграф 43 от Преходните и
заклучителни разпоредби от Закона за социалните услуги /обн., ДВ,
бр. 24/22.03.2019 г. в сила от 01.07.2020 г./, и на закона в неговата
цялост.

С цел по-добра компактност на изложението, групирам тематично отделни оспорени разпоредби, със съответен коментар.

1. По отношение разпоредби, свързани с целта и философията на Закона за социалните услуги /ЗСУ/ и противоречието с Преамбюла и посочените в искането разпоредби на Конституцията на Република България /КРБ/.

ЗСУ в систематиката на нормативните актове, свързани със социалната дейност на държавата, е специален закон, който урежда условията и реда за предоставяне на социална услуга на гражданите, които се нуждаят от такава. В този смисъл ЗСУ следва да се разглежда във взаимовръзка с други специални закони в сферата на социалното управление на държавата /напр. ЗХУ/, както и във взаимовръзка с общи закони, които имат конкретна връзка с прилагането на ЗСУ /напр. Семейният кодекс, Закона за защита от дискриминация, Административно-процесуалният кодекс, ЗАНН и др/.

В цялостната систематика на нормативната уредба в страната ни, ЗСУ има своето правилно място и намирам целта на закона в съответствие с КРБ.

По отношение текстовете на чл.1 и чл.2 от ЗСУ, считам, че принципите, изброени в закона, ведно с понятието „социална услуга”/чл.3 ЗСУ/ дават систематизирана яснота за понятието, като видно е, че тази услуга следва да се разглежда като обобщено понятие, подчинено на целите на този закон.

2. По отношение на видовете социални услуги / напр. чл.13, чл.14, чл.15, чл.16, чл.17 от ЗСУ/ и реда за проучване нуждата от тях / напр.чл.5, чл.6 от ЗСУ/, считам, че законът е предвидил прецизна защита правата на лицата, чрез предоставяне на съответна социална услуга, според съответна нужда, на съответно лице. Този извод идва от предвидената предварителна оценка на нуждата, която е индивидуална, съобразена с конкретна нужда.

В този смисъл подходът в ЗСУ оправдава грижата на държавата да осигури конституционно защитени социални, здравни и др. права на нуждаещите се лица. Така се реализира и принципа на закона за така нар. „всеобхватност” на социалната услуга.

3. По отношение субектите, които следва да предоставят социални услуги, ЗСУ предвижда така нар. публично-частно партньорство, като се дава възможност и на частни субекти да извършват видове социални услуги, но при строго регламентирани условия и ред. Така с разпоредбата на чл.31 е въведен лицензионен режим за частни субекти, желаещи да извършват социални услуги. В публичното право лицензът е индивидуален административен акт, издаден от орган на изпълнителната власт, който акт дава право на частен субект, да извършва дейност, която е от такова естество, че не може да се извършва без разрешителен режим, като дейността подлежи на строг предварителен, текущ и последващ държавен контрол. Предварителен, защото субектът следва да отговаря на условия, определени в закона и едва при проверката от страна на държавата дали са налице тези

условия и сигурното им доказване, индивидуалният административен акт може да се издаде законосъобразно /чл.146 и сл. ЗСУ/. Текущият контрол се изразява в правото и задължението на държавния орган да извършва проверки за спазването на условията за осъществяване на дейността и в случай на нарушение, да отнеме лиценза на лицето /чл.60, чл.158 от ЗСУ/. Видно е, че са предвидени и подзаконови актове, които да регламентират детайлни условия за качеството на социалната услуга.

Контролът на извършването на социална услуга чрез лиценз е регламентиран в достатъчна степен, за да се предотврати евентуална злоупотреба с права, както и да се преустанови такава. Подборът на частните доставчици на социална услуга се извършва с конкурсна процедура, което също гарантира качествен предварителен контрол. Сключването на договор между общината и доставчика на услугата допълва този контрол. ЗСУ осъждно урежда съдържанието на договора, като предвижда в чл.69, ал.3 то да се уреди в Правилника за приложение. От уредбата на принципите в ЗСУ става ясно, че са налице гаранции за защита на конституционните права на лицата- ползватели на социалната услуга.

4. В ЗСУ са предвидени разпоредби, които регламентират засилен вътрешно-ведомствен и външно-ведомствен контрол. Съответно, за реализирането на този контрол са предвидени оправомощени специализирани органи. Така напр. Агенцията за качеството на социалните услуги /АКСУ/ е със статут на изпълнителна агенция- на пряко подчинение на министъра на труда и социалната политика. Едно от правомощията на АКСУ

е да осъществява контрол и мониторинг по предоставянето на социалните услуги. Така напр. АКСУ лицензира доставчиците на социални услуги, както и в нейна компетнтност са изработването на предложенията до министъра на труда и социалната политика относно нормативни стандарти и критерии за качество и ефективност на социалните услуги. Изрично ЗСУ предвижда АКСУ да разработва критерии за анализ на добрите практики за високо качество и ефективност на социалните услуги. ЗСУ предвижда и достатъчен обем от контролни правомощия на общинските органи.

5. По отношение на здравно-социалните услуги, които предвижда ЗСУ, параграф 7 дава добра корелация с измененията в Закона за лечебните заведения.

Разпоредбата на чл.144 от ЗСУ предвижда при лицензиране на доставчиците на здравно-социалните услуги, съгласувателна административна процедура с правилно определени органи- Регионалните здравни инспекции /РЗИ/. Предвидена е и Методика, която следва да се издаде от министъра на здравеопазването, относно осъществяване на медицинското наблюдение. Следователно контролът на медицинското обслужване е предоставен на компетентните специализирани органи в системата на здравеопазване- министърът като централен орган и РЗИ на местно ниво.

6. Цялостният контрол върху реализиране на социалните услуги е с добра законова база. Това е видно и от съставите на административно-наказателните разпоредби, с предвидени административни наказания по отношение незаконосъобразни

действия, свързани с реализиране на социалната услуга. С оглед баланса с правата на доставчиците, законът е предвидил оспорване на административните актове, с които се засягат права и интереси по реда на АПК. Също така е предвидил оспорване на административните наказания по реда на ЗАНН.

В заключение: с оглед изложеното считам, че не е налице противоречие на коментираните по-горе разпоредби с Конституцията на Република България.

С уважение:

Професор д-р Дарина Зиновиева