

ОТНОСНО НЯКОИ ЗАКОНОВИ ПРАВОМОЩИЯ И  
ОБЩЕСТВЕНИ ИНИЦИАТИВИ НА ОМБУДСМАНА

Христо Орманджиев

ABOUT SOME LEGAL AND SOCIETY ASPECTS  
BY THE OMBUDSMAN ACTIVITIES

Hristo Ormandzhiev

**Abstract:** The article deals with the newest possibility for the ombudsman to approach the Constitutional Court with a petition to establish unconstitutionality of law whereby any rights and freedoms of citizens are violated. There are shown different examples by such approaching and also the results of them. Another part of the content is about the possibility for the ombudsman in the Judiciary Act to approach the General Assemblies of the Supreme Cassation Court and Supreme Administrative Court with an offer for setting forth a decision and enrich the legal practice. There is a part about the way for the ombudsman to impact on the legislation of the country. Finally are shown some activities of the ombudsman to spread information about human right protection by publishing brochures, books etc.

**Key words:** Constitution, ombudsman, Constitutional court, citizen, society, human rights, claims, defender.

Със създаването на нормативната основа на институцията на омбудсмана не се слага край на нейното развитие, а напротив – възлагат ѝ се и други правомощия. Най-същественото от тях е свързано с възможността, която му се предоставя в чл. 150, ал. 3 от Конституцията да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Посочената конституционна промяна<sup>1</sup> представлява единствената до момента, с която се въвежда нов субект, ведно с първоначално въведените в Основния закон. Въвеждането на подобна норма всъщност запълва съществуващата празнота в Конституцията, свързана с възможността КС да се сезера и от граждани. Безспорно и в този случай сезирането се осъществява опосредствено – от омбудсмана, който прави преценка дали да осъществи предоставеното му правомощие, или не. Преценката обаче се базира на неговите наблюде-

ния върху българското законодателство, както и въздействието на законодателните актове върху личната сфера на гражданите. В този смисъл преценката на омбудсмана дали да сезира КС, или не в голяма степен се определя и от подадените жалби пред него. Последното не означава, че всяка жалба до омбудсмана ще води до иницииране на производство пред КС, като такова ще се проведе след преценка на омбудсмана относно нарушаване правата на гражданите.

Освен исканията до КС, в съответствие с правомощието на омбудсмана да изразява позиции относно зачитането правата на гражданите, той може да изразява мнения посредством становища<sup>2</sup> и позиции<sup>3</sup>, което го превръща в силна обществена фигура, с отношение към процесите в страната. Интересно е, че общественият посредник може да изразява и правни становища<sup>4</sup> по конституционни въпроси. На практика в тях се поставя определен проблем, като в качеството

<sup>1</sup> Нормата е част от третата поправка на Конституцията, обн. ДВ., бр. 27/31.03.2006 г.

<sup>2</sup> Становище на омбудсмана на Република България относно зачитането на трудовите права и човешкото достойнство на работещите.

<sup>3</sup> Позиция на омбудсмана на Република България относно проявите на расизъм и ксенофобия в страната.

<sup>4</sup> Становище на омбудсмана на Република България относно участието на българските граждани с двойно гражданство в управлението на страната.

на представител на обществото той може да иницира дебат по темата с участието на представители от различни обществени сфери. Въпреки липсата на нормативна уредба, подобна активност на омбудсмана още веднъж подчертава характера на институцията, като представител на гражданите, който се поставя в тяхна услуга.

Освен становища по правни въпроси, такива той може да изразява и по конкретно подадени жалби<sup>5</sup>, които отразяват неговото мнение по конкретен случай, като те се изпращат и до жалбоподателя.

От момента на въвеждането на правомощието на омбудсмана да сезира КС то е често използвано. През 2013 година той е отправил три искания за установяване на противоконституционност на определени разпоредби до Конституционния съд<sup>6</sup>, като в два от случаите исканията са отхвърлени, а в един сезирането води до обявяване на разпоредба от Закона за лова и опазване на дивеча за противоконституционна. През същата година КС се произнася и по искане, инициирано от омбудсмана, отправено в края на 2012 година, за обявяване на противоконституционни на разпоредби от ЗДС и ЗОС.<sup>7</sup> Предметът на сезиранията на КС, осъществени от омбудсмана е по различни закони – Закона за данък върху доходите на физически лица (ЗДДФЛ), Закона за лова и опазване на дивеча (ЗЛОД), Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД), Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ).

Освен жалби по конкретни въпроси гражданите сезират омбудсмана и с искания за упражняване на правомощията му по чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Така например през 2013 година гражданите се обръщат към обществения защитник с жалби за сезиране на Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, на Закона за частните съдебни изпълнители, както и на текстове в някои закони, сред които са Законът за политическите партии във връзка с отпускането ежегодно на дър-

жавна субсидия на политическите партии, които са получили не по-малко от 1% от действителните гласове на последните парламентарни избори (чл. 26 от Закона за политическите партии), Изборният кодекс по отношение на редица разпоредби, свързани с произвеждането на избори за народни представители по пропорционална изборна система, бариерата при разпределението на мандатите, подписката в подкрепа на независими кандидати, депозита за участие в избори и други;<sup>8</sup> както и законът за здравното осигуряване относно разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 5, т. 1 по отношение на заплащането на здравноосигурителни вноски от лицата, регистрирани като безработни без право на обезщетение. В този смисъл активността на омбудсмана при упражняване на правомощията му по чл. 150, ал. 3 от Конституцията се определя както от личната преценка на омбудсмана, така и от жалбите, с които последният е сезиран с искане за упражняване на посоченото правомощие.

При упражняване на посоченото правомощие се забелязва интересна тенденция. Освен, че през първата година от въвеждането на посоченото правомощие (2006 г.) омбудсманът е сезирал КС с искания за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за енергетиката (ЗЕ), Административно-процесуалния кодекс (АПК) и Закона за данък добавена стойност (ЗДДС), той е бил и конституиран като заинтересована страна и по дела, образувани пред съда, с релнирани искания за обявяване противоконституционност на чл. 132 г, ал. 3 от Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН)<sup>9</sup> отг., параграф 54 от ПЗР на ЗИДЗИН.<sup>10</sup> Последното сочи, че още с въвеждането на институцията омбудсман както на законово, така и на конституционно ниво, последната намира своето място като ефективен способ за защита правата на гражданите, включително и чрез сезирането от негова страна на КС и предоставяне на становища по вече образувани дела.

През следващата година (2007) искания са отправени във връзка с обявяване на противо-

<sup>5</sup> Становище по жалба 1725/27.07.2010 г. на Айсел Рамаданова Мустафова относно нарушения на правата на човека при полицейска акция, проведена на 23 юли 2010 в дома на жалбоподателката в гр. Кърджали.

<sup>6</sup> Вж. Решение № 3/27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г., Решение № 4/04.07.2013 г. по к.д. № 11/2013 г., Решение № 10/24.10.2013 г. по к.д. № 8/2013 г.

<sup>7</sup> Вж. Решение № 6/15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г.

<sup>8</sup> Годишен доклад за дейността на омбудсмана през 2013 г.

<sup>9</sup> Виж к.д. № 11/2005 г.

<sup>10</sup> Виж к.д. № 9/2006 г.

конституционност на разпоредби от ЗДДС, (относно третирането на свободните професии) на адвокати и нотариуси като „независими икономически дейности” и необходимостта като такива последните да начисляват ДДС, върху цените на предоставяните от тях услуги, както и за обявяване на противоконституционна на разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от ЗМСМА, с който се въвежда изискване кметовете на общини и кметовете на райони да притежават минимална образователно-квалификационна степен „бакалавър”. С оглед на посочения предмет на отправените искания на омбудсмана до КС, с правно основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията с основание може да се направи изводът, че единственото условие за упражняване на посоченото правомощие, е да е налице неговото убеждение, че със закон се нарушават права на гражданите. Тази преценка следва да намери своя израз във формулиране на конкретна мотивация, развита от омбудсмана в искането му до КС. Последната може да съвпада или частично с част, или с всички съдийски убеждения, като в този случай сезирането на КС се приема за успешно, респективно определена разпоредба от закона се обявява за противоконституционна, респективно да липсва подобно съвпадение, като в този случай искането на омбудсмана се отхвърля, а инициативата може да се приеме за неуспешна. Съществува обаче и друга интересна практика. Независимо от осъщественото сезиране на съда с искане за обявяване на противоконституционни на разпоредби на ЗЕ – чл. 107 и чл. 154, ал. 1 и чл. 184 и постановеното Решение № 4/15.03.2007 г. по к.д. № 10/2006 г., омбудсманът отново отправя подобно искане с мотива, че липсва решение по поставения въпрос, тъй като не е постигнатото предвиденото мнозинство за постановяване на валиден съдебен акт.

Активността на омбудсмана при упражняването на правомощието му по чл. 150, ал. 3 бележи трайност и през следващите години – през 2009 година са образувани няколко дела, свързани с разпоредби на ГПК<sup>11</sup>, Закона за културното наследство<sup>12</sup>, Закона за енергетиката<sup>13</sup>, като омбудс-

манът е конституиран като заинтересувана страна по дела, с предмет Закона за уреждане на правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове<sup>14</sup>, както и по параграф 12 от ЗИДЗДДС.<sup>15</sup>

Характерна особеност е, че сезирането на омбудсмана може да се отнася както до разпоредби от отделни закони, така и до актове на други органи. В този смисъл такава е сезирането, осъществено по к.д. № 19/2009 година, относно Решението на Народното събрание да се наложи ограничителен вещноправен режим върху собствеността на група български и чужди граждани, наследници на българските царе Фердинанд I и Борис III. Според омбудсмана цитираното решение е прието при нарушаване на следните конституционни разпоредби – чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 17, ал. 1, 3 и 5, чл. 38 и чл. 84. Конституционният съд не се произнесе по съществуването на искането, тъй като го отклонява на формалното основание, че омбудсманът не може да оспорва други актове на парламента, освен закони.

През 2010 година по инициатива на омбудсмана са образувани няколко дела, с предмет обявяване на противоконституционност на разпоредби от ГПК<sup>16</sup>, като предметът на искането по чл. 150, ал. 3 от Конституцията е за обявяване на противоконституционността на разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от ГПК, според които се забранява принудителното изпълнение на парични вземания против държавни учреждения и общини. Според омбудсмана, тази уредба нарушава права и свободи на гражданите, противоречи на принципа за неприкосновеността на частната собственост, на равнопоставеността на субектите на частна собственост в условията на пазарна икономика и на равенството на страните в съдебния процес, тъй като дава привилегия на държавните учреждения и общините сами да преценяват кога и как да заплатят свои задължения към гражданите. Конституционният съд прие за недопустими исканията на омбудсмана за установяване несъответствие на чл. 519 и 520 от ГПК с Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на ЕС.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Виж Решение по к.д. № 4/2009 г.

<sup>12</sup> Виж Решение по к.д. № 11/2009 г.

<sup>13</sup> Виж Решение по к.д. № 15/2009 г.

<sup>14</sup> Виж Решение по к.д. № 12/2009 г.

<sup>15</sup> Виж Решение по к.д. № 16/2009 г.

<sup>16</sup> Виж Решение по к.д. № 9/2010 г.

<sup>17</sup> Годишен доклад за дейността на омбудсмана за 2011 г., с. 133.

Друго искане, осъществено от омбудсмана, което е отклонено от КС е свързано с образуването к.д. № 14/2010 година за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на § 8, ал. 1 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (обн., ДВ, бр. 72 от 2006 г., изм., ДВ, бр. 65 от 2008 г., в сила от 22.07.2008 г., изм., ДВ, бр. 18 от 2010 г., в сила от 05.03.2010 г.). Съгласно оспорената разпоредба „за приватизационни договори, по които има неизпълнени в срок задължения, изпълнителният съвет на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, съответно органите по чл. 4, ал. 4, могат да предприемат необходимите действия за учредяване на законна ипотека или налагане на обезпечителни мерки по чл. 397 от Гражданския процесуален кодекс върху имуществото на приватизираното дружество и върху имуществото на купувача, а в случаите по чл. 25 и 35 от отменения Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (обн., ДВ, бр. 38 от 1992 г., отм., бр. 28 от 2002 г.), върху имуществото на приватизираното дружество”<sup>18</sup>.

Конституционният съд е сезиран от омбудсмана и с предмет на искането обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за развитие на академичния състав (ЗРАСРБ).<sup>19</sup> В становището на омбудсмана се посочва, че разглежданият закон е лош пример за пълно заобикаляне на основни принципи на законодателния процес и правовата държава, както и на конкретните парламентарни процедури, предвидени в Конституцията и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Приетият на първо четене законопроект за развитие на академичния състав в Република България, внесен от Министерския съвет на 18.12.2009 г. е напълно различен като философия и принципи от гласувания на второ четене. Както е азбучно известно, на първо четене парламентът изразява отношението си именно към философията и принципите на даден законопроект и ако те бъдат подкрепени с вота на народните представители, стават рамката от която Народното събрание не може да излиза в хода на обсъжданията между двете четения

и при окончателното второ гласуване на законопроекта. Тъкмо обратното се случи със Закона за развитието на академичния състав на Република България.

С решение № 11 от 5 октомври 2010 г. преобладаващата част от оспорваните текстове бяха обявени за противоконституционни.<sup>20</sup>

Освен реализираните от омбудсмана сезирания на КС, същият е сезиран и от страна на гражданите с искане за реализиране на това правомощие. След обсъждането им обаче такава инициатива не е осъществена, предвид мотивираното становище на омбудсмана, че исканията са лишени от основание. Исканията са били свързани със Закона за политическите партии, Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България, както и на текстове от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Подобно филтриране на исканията на гражданите при сезирането на КС е обществено оправдано и необходимо, с оглед осигуряване на ефективността на предоставеното на омбудсмана правомощие. Възприемането на противното разрешение би довело до претрупване на КС със сезирания, включително и по въпроси, извън компетентността на омбудсмана и съда.

Съществена възможност на омбудсмана е свързана и с въздействието, което той има и върху нормативната среда от гледище на защитата на правата на гражданите. Най-сериозната възможност за такова въздействие се свързва с възможността, която омбудсманът има да прави законодателни предложения, на основание чл. 33 от Правилника за организация и дейността на омбудсмана. Тази хипотеза обаче обхваща само случая, когато омбудсманът действа в качеството си на национален превантивен механизъм, както и в случай че установи, че има нужда от законодателни промени в определена област той може да отправя предложения и препоръки до МС или НС. Тълкувайки лингвистично посочената разпоредба може да се достигне до извода, че омбудсманът не е задължен да осъществи разписаните му правомощия. В практиката на омбудсмана се забелязва, че още в първите му доклади<sup>21</sup> той реализира това правомощие чрез законодателните му предложения.

<sup>18</sup> Пак там, с. 133.

<sup>19</sup> Виж Решение по к.д. № 13/2010 г.

<sup>20</sup> Годишен доклад за дейността на омбудсмана за 2011 година, с. 134.

<sup>21</sup> Годишен доклад за дейността на омбудсмана за 2006 година – с. 236.

Независимо от факта, че в правилника за организацията и дейността на омбудсмана не се съдържа детайлно описание на дейностите му по отправяне на подобни предложения, то в тях се съдържа мотивирано предложение за законодателни промени, както и точно и мотивирано посочване на текстовете, които трябва да претърпят законодателна промяна. Тези предложения се извеждат от жалбите, които постъпват при омбудсмана. Така например в предложенията за законодателни промени, обективирани в Предложение за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие, на база на осъществените от него проверки се установява, че се констатира случай на лоша администрация, свързани с необосновано забавяне при определяне на защитените зони, което продължава няколко години и е резултат от неправилното администриране от страна на органите на изпълнителната власт, както и непровеждането на кампании от страна на тези органи, свързани с неразясняването от тяхна страна на ролята и значението на защитените зони. В резултат на направените констатации и оценки относно необходимостта от формиране на съзнание за съпричастност и принадлежност към екологичната мрежа, наличието на конфликт на интереси при определяне на защитените зони, води до конкретни предложения от страна на омбудсмана за промени в посочения закон. Те са свързани със защита правата на гражданите и изключват едностранното администриране от страна на държавните органи при определяне териториите на защитените зони. Предложените изменения предвиждат провеждане на обществено обсъждане, с максимален брой граждани преди определяне територията на защитените зони.

Подобни инициативи за законодателни промени са направени и в редица закони – Закон за електронните съобщения – досежно осигуряване на възможност за потребителя да се откаже от предоставената услуга в разумен срок след сключване на договор, без да се посочва причина за това и без налагане на санкции за абоната, както и необходимостта да се предвиди изричен избор от потребителя на начина за продължаване на срочния договор. В този смисъл последващо предложение за промяна в същия закон е необходимостта неустойките при предсрочно прекратяване на подновен договор за определен срок да бъдат фиксирани в разумни граници.

Законодателни промени, инициирани от омбудсмана са и тези в Закона за защита на потребителите (ЗЗП). Основните насоки на предложените промени са насочени към това да се предвиди до колко пъти стоката може да бъде приведена в съответствие с договореното чрез ремонт, да се наложи забрана за втори ремонт при един и същи дефект на стоката, да се предвиди разумен срок за ремонт в зависимост от характера и целта на стоката, както и правата на потребителя, регламентирани в чл. 114 от ЗЗП, да се приведат в съответствие с чл. 3, § 5 от Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 година.<sup>22</sup>

Съществено правомощие на омбудсмана, въведено в ЗСВ, е и възможността му да отправя искане за постановяване на тълкувателни решения и тълкувателни постановления.<sup>23</sup> Инициативата на омбудсмана следва да изхожда от неговото субективно възприятие относно въпроси, разрешавани протеворечиво от съдилищата, като, за да се реализира правомощието, е необходимо омбудсманът да има и поглед към съдебната практика.

В едно от исканията се прави искане за постановяване на тълкувателно решение по въпроса за прилагането на чл. 113 от НПК. В практиката на районните и окръжните съдилища съществуват различни тълкувания по повод прилагането на нормата на чл. 113 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), съгласно която при възникване на спор за право върху предмети, иззети като веществени доказателства, който подлежи на разглеждане по реда на Гражданския процесуален кодекс, те се пазят, докато решението на гражданския съд влезе в сила.

В мотивите на някои съдебни решения и определения се приема, че разпоредбата на чл. 113 от НПК следва да се прилага при наличието на висящ граждански спор пред гражданския съд като веществените доказателства се пазят, докато решението на гражданския съд влезе в сила. Според това тълкуване на разпоредбата правен спор за собственост е налице, когато пред съд е предявен иск с редовна искова молба. Приема се още, че при наличието на спор за собственост без предявен иск пред граждански съд, поради липсата на правомощия от страна на органите на досъдебното производство за разрешаването му, вещта следва да се върне на лицето, от което е

<sup>22</sup> Годишен доклад за дейността на омбудсмана за 2010 г., с. 137.

<sup>23</sup> Чл. 125 от ЗСВ.

била иззета, а претенцията за собствеността върху вещта следва да се предяви пред гражданския съд.

В мотивите на други решения и определения се приема, че за да се приложи разпоредбата на чл. 113 от НПК не е необходимо спорът да е висящ по реда на ГПК, а е достатъчно естеството му да е такова, че да подлежи на разрешаване по този ред.

Приема се, че е достатъчно по делото да са подадени повече от една молби до прокурора за връщане на вещта по реда на чл. 111, ал. 2 от НПК, за да се приеме, че с налице спор за собственост и да се приложи разпоредбата на чл. 113. Молбите се разглеждат като претенции за собственост, които, макар и отправени към прокурора, обуславят извод за възникнал спор за права, който подлежи на разглеждане по гражданскоправен ред. В някои случаи се приема и че издирването на вещта от друго лице е достатъчно основание да се счита, че е налице спор за собственост.

Релевирият въпрос се свежда до това трябва ли да е налице висящо производство пред съда относно собствеността на вещта, за да се приеме, че е налице спор за право и да се приложи разпоредбата на чл. 113 от НПК или е достатъчно да са налице претенции на две или повече лица пред прокурора по реда на чл. 111, ал. 2 от НПК за връщането на вещта, за да се приложи разпоредбата. Към искането задължително се прилагат и копия на цитираните в него актове.

Омбудсманът активно упражнява правомощието си по сезиране на компетентните органи за приемане на тълкувателни решения. През 2013 година той го е упражнил шест пъти – съответно по въпроси, свързани с противоречива съдебна практика относно определянето на размера на таксата за битови отпадъци по Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) по реда на чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ със следния въпрос: Определянето на размера на таксата за битови отпадъци пропорционално на данъчната оценка на имота по реда на чл. 67, ал. 2 от Закона за местните данъци и такси променя ли нейния характер, превръщайки я в скрит имуществен данък?

Омбудсманът отправя и искане за тълкуване по ЗСПЗЗ относно това Представлява ли индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК отказът (изричен или мълчалив) на министъра на земеделието и храните по чл. 17, ал. 8 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) за издаване на заповед за преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари

реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка? С тълкувателно решение № 4/13.12.2004 година по тълкувателно дело № 3, Общото събрание на съдиите приема, че мълчаливият или изричният отказ на министъра на земеделието и храните да издаде заповед за преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка по чл. 17 ал. 8 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК.

Омбудсманът е иницирал и искане за постановяване на тълкувателно решение по въпроса: „Притежава ли белезите на индивидуален административен акт, по смисъла на чл. 21 АПК, заповедта на министъра на вътрешните работи по чл. 192а ЗМВР (отм.) за преместване на държавен служител при служебна необходимост или при изменение на оперативната обстановка за срок до една година в същото или в друго населено място на същата или на друга длъжност в рамките на притежаваната категория?“ В своето тълкувателно решение № 2/26.02.2014 година на ОСС на ВАС приема, че Заповедта на министъра на вътрешните работи по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР за преместване на държавен служител при служебна необходимост или при изменение на оперативната обстановка за срок до една година в същото или в друго населено място на същата или на друга длъжност в рамките на притежаваната категория е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК и подлежи на съдебен контрол.

Искането за приемане на тълкувателно решение по определена въпрос се иницира при противоречива или неправилна съдебна практика. Под противоречива съдебна практика следва да се разбира такава, при която един и същ въпрос се решава по различен начин от съдебните състави. В този случай инициативата на омбудсмана, както и на другите оправомощени субекти по чл. 125 от ЗСВ, има за цел да избегне противоречията в практиката и да уеднакви разрешаването на идентични правни спорове.

Докато противоречивата съдебна практика може да бъде доказана чрез прилагане на съдебни решения на различни състави, то неправилната такава следва да се установи от някого, респективно по пътя на съдебни решения, които изоставят определена практика, в резултат на изменени обществено-икономически условия. Последното обаче следва да се констатира от омбудс-

мана, който да е запознат със съдебната практика по определен въпрос.

Искането на омбудсмана следва да се отпрати до съответната колегия, респективно колегии в писмена форма и да има законово предписаното му съдържание – разпоредбата на нормативния акт и изложението на спорните въпроси по прилагането ѝ, както и влезлите в сила съдебни актове, в които се съдържа противоречива или неправилна съдебна практика, както и точно изложение на искането.

Омбудсманът може да бъде и факултативен (незадължителен) участник в заседанието на общото събрание за приемане на тълкувателно решение. Преценката за участие или не в посоченото заседание се прави от административния ръководител на съда, до който е отправено искането, който може да отправи покана до омбудсмана. В този случай на него се предоставя копие от съответното искане, както и приложенията към него. Въпреки участието в заседанието обаче, омбудсманът няма право да гласува при приемане на тълкувателното решение или постановление, тъй като не е член на съответната колегия, но може да изразява становище. По този начин омбудсманът става активен участник във формирането на съдебната практика на ВКС и ВАС (под формата на тълкувателни решения на двата съда, респективно на приемане на съвместни тълкувателни постановления), които по аргумент на чл. 130, ал. 2 от ЗСВ са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове.

В този смисъл са и редица сезирания от страна на омбудсмана до ВКС – така например с оглед на преодоляване на противоречивата и неясна практика на съда при прилагане на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД) той сезира Общото събрание на гражданската колегия при Върховния касационен съд да приеме тълкувателно решение по следните въпроси: Необходимо ли е да съществува връзка между конкретната престъпна дейност по чл. 3, времето на нейното осъществяване и придобитото имущество, за да се постанови отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност по реда на ЗОПДИППД (отм.)?, както и Достатъчно основание ли е да не е установен

законен източник на доходите за придобиване на имуществото през проверявания период по реда на ЗОПДИППД (отм.), за да е налице основателно предположение, че имуществото е придобито от престъпна дейност? В ТР № 7/30.06.2014 година на ОСГК на ВКС се приема, че е необходимо да има връзка (пряка или косвена) между престъпната дейност по чл. 3, ал. 1 ЗОПДИППД (отм.) и придобиването на имуществото. Достатъчно е връзката да може обосновано да се предположи логически, с оглед обстоятелствата по делото, както и да не е установен законен източник в придобиването на имуществото, за да бъде то отнето по реда на чл. 28 ЗОПДИППД (отм.), като конкретната престъпна дейност и обстоятелствата, от които се прави предположението за връзката с придобиването на имуществото, са тези, които определят релевантния период във всеки конкретен случай, който трябва да е в рамките на чл. 11 ЗОПДИППД (отм.).<sup>24</sup> В друг случай омбудсманът с оглед на по-добрата защита на гражданите в изпълнителното производство се обръща с искане към Общото събрание на Гражданската и Търговската колегии при Върховния касационен съд да приеме тълкувателно решение по въпроса с кое процесуално действие се насочва изпълнението върху недвижимо имущество, което длъжникът смята за несеквестируемо, съгласно чл. 435, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс и което действие съответно длъжникът може да обжалва в срока по чл. 436, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс.

Съществено правомощие на омбудсмана е посочено в чл. 24 от АПК и е свързано с възможността да бъде инициатор на издаване на административен акт, в случаите, предвидени в закона. При упражняването му той се нарежда заедно с другите органи, които имат подобна инициатива – съответния компетентен държавен орган, гражданин или организация, както и прокурора, в указаните в закона случаи.

Друг аспект в дейността на омбудсмана може да се намери и при предоставяне на административна защита. Тази възможност се илюстрира най-добре от възможността, която омбудсманът има по реда на чл. 100 от АПК да иницира възобновяване на административното производство по отношение на влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, може да бъде отменен

<sup>24</sup> Виж Годишен доклад за дейността на омбудсмана за 2013 година, с. 199, както и ТР № 7/30.06.2014 на ОСГК на ВКС.

или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако актът не е подлежал на оспорване по административен ред – от органа, който го е издал, в случай че съществено е нарушено някое от изискванията за законосъобразност. Отчитайки посоченото правомощие на омбудсмана, той може да влияе върху развитието на административното производство. Следва да се отчете и възможността на парламентарният омбудсман да информира за нарушения и особено за системни нарушения висшестоящите административни звена, за да осигури бързи и ефективни действия за отстраняването им. Така омбудсманът е уникална институция със свои правомощия, функции и средства за въздействие. Тя не дублира и не може да бъде заместена с никоя от вече съществуващи подобни институции, а е още един допълнителен механизъм за ефективна защита на правата на човека и контрол върху работата на администрацията.

Подобна инициатива има омбудсманът и в административния изпълнителен процес. Съгласно чл. 276, ал. 2 от АПК изпълнението може да започне и по инициатива на горестоящия орган, на прокурора или омбудсмана, или по писмена молба на заинтересован гражданин или организация.

Освен предоставените със закон правомощия на омбудсмана следва да се отчетат и другите активности, които той упражнява. Чрез някои от тях се задават стандарти за работа в определени важни обществени сфери. В този смисъл такъв модел се залага с учредената от омбудсмана Годишна награда за журналисти, които чрез своята работа и публикации са допринесли за разкриването на прояви на лоша администрация или нарушения на правата на гражданите от държавни и общински органи или от организациите, които предоставят обществени услуги. С нея се удостоверяват журналисти от национални и регионални медии, които са напуснали териториите на хроникьорската журналистика и са публикували задълбочени аналитични материали и журналистически разследвания в областта на защитата на правата на човека. Материалите, които могат да бъдат номинирани за участие, следва да бъдат посветени на актуални и общественозначими теми, свързани със случаи на преодолени прояви на лоша администрация и нарушаване на правата на гражданите, в резултат на журналистически материали, насърчаване на добри практики в отно-

шенията между гражданите и администрацията и на междуетническата и религиозната толерантност, с доказан широк обществен отзвук, нарушения на основните права на гражданите и прояви на дискриминация, липса на прозрачност и случаи, в които публичен орган отказва да предостави информация, която е длъжен да предостави на гражданите и други. С оглед създаване на рамки на взаимодействие между омбудсмана и органи на изпълнителната власт първият е сключил споразумение за сътрудничество с министерство на вътрешните работи. В последното се сочат конкретни направления на това сътрудничество, които са свързани с обмен на информация, а при необходимост и съвместни действия, за преодоляване на случаи на лоша администрация и незначитане на правата на гражданите от страна на органите на МВР и от други органи на централната и местната власт, изготвяне на съвместни предложения за усъвършенстване на нормативната уредба, свързана с опазването на правата, живота, здравето и имуществото на гражданите, както и обмен на информация и сътрудничество при разглеждане на сигнали за злоупотреби и корупционни практики, които са отправени до омбудсмана.<sup>25</sup>

Подобно споразумение за сътрудничество съществува и между омбудсмана и Сметната палата. Негов предмет е обмен на информация, както и предприемане на съвместни действия за преодоляване на случаи на лоша администрация и незначитане на правата на гражданите, констатирани при проверка на двете институции в органите на държавната и местната власт, както и преодоляване на слабости и недостатъци в системите на финансово управление и контрол и вътрешния одит в организациите на публичния сектор. В резултат на това сътрудничество се осъществява и взаимен обмен на информация между двете институции – от една страна, омбудсманът изпраща за сведение на Сметната палата своя годишен доклад пред Народното събрание, както и други свои по-важни становища и доклади, а Сметната палата изпраща на омбудсмана становището си по чл. 20, ал. 4 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор. Общото ръководство на заложеното в споразумението взаимодействие се осъществява от омбудсмана и от председателя на Сметната палата, докато оперативното ръководство се осъществява от упълномощени от тях лица.

<sup>25</sup> <http://www.ombudsman.bg/initiatives/372#middleWrapper>.



Споразумение под формата на протокол за взаимодействие с Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ) е подписано от омбудсмана с предмет защита на правата и свободите на гражданите, гарантирани от европейското и българското законодателство, между които: право на добро управление, право на труд и упражняване на свободно избрана професия, защита на трудови и осигурителни права, осигуряване на право на здравословни, безопасни и достойни условия на труд, както и осигуряване на право на достъп до социална сигурност и социална защита. В споразумението са посочени и основните форми на взаимодействие като формиране на съвместна експертно-координационна група, провеждане на периодични срещи, свързани с преглед на нормативната уредба, съдебната и административна практика и по общественно значими проблеми и сигнали на граждани, както и инициране на съвместни прояви, свързани със спазването и защитата на правата на гражданите.

Интересна е и дейността на омбудсмана по защита правата на потребителите, които намират израз в отделни негови издания. Такова например е наръчника на потребителя на обществени услуги. Целта е да се информират гражданите по-лесно в лабиринта от процедури, правила и изисквания, произтичащи от нормативната уредба на дейността на доставчиците на обществени услуги; да запознае с правата, които всеки потребител има и с възможностите за тяхната защита.

На следващо място с цел защита правата на гражданите, абонати на „Топлофикация“, омбудсманът в отделно издание<sup>26</sup>, прави преглед на жалбите, постъпили при него, във връзка с дейността на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение, като се правят конкретни предложения във връзка с дейността на държавните органи, като някои от тях са: да се предприемат конкретни действия за създаване на предпоставки за изграждане и развитие на конкурентен и финансово стабилен енергиен пазар, 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.

Подобни предложения са отправени и към други държавни органи като Министъра на икономиката и енергетиката, който е длъжен да създаде условия за активен диалог с организациите на потребителите, в това число и в Националния съвет за защита на потребителите, както и да осъществява ефикасен предварителен текущ и последващ контрол за прилагането на реда и техническите условия за топлоснабдяване, прекратяване, прекратяване на топлоподаването и прилагане на дяловото разпределение на топлинна енергия.

В посоченото издание се правят предложения към ДКЕВР – да създаде действащи и ефикасни механизми за включване на потребителските организации при обсъждане на решения, както и 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 в Общите условия за продажба на топлинна енергия.

Омбудсманът е определил и политиките в своята дейност.<sup>27</sup> Като основен приоритет в дейността му е определена работата по индивидуални жалби на гражданите. С проверки омбудсманът търси пътища за решаване на споровете между гражданите и администрацията във всеки отделен случай. Той използва своето законово правомощие да се самосезира по всякакви въпроси с по-голяма обществена значимост, щом се отнасят до правата на човека. Предприема проверки по собствена инициатива, публично обявява своите позиции и становища, активно участва в законодателния процес от гледна точка защитата на човешките права и свободи, включително като оспорва пред Конституционния съд текстове от нормативни актове, които според него посягат на правата на човека. Точно е да се каже, че в тези случаи националният омбудсман на България, ръководен и от добрите европейски примери, участва активно във формирането на обществената политика, предлагайки понякога и промени в една или друга нейна област.<sup>28</sup> Като част от една

<sup>26</sup> Ганев, Г. Гражданинът-крепостник на Топлофикацията или равнопоставен и защитен потребител, 2008.

<sup>27</sup> Ганев, Г. Политики на омбудсмана на Република България. С., 2007.

<sup>28</sup> Пак там, с. 5, 14, 15.

от основните политики, които той провежда, е тази по гарантиране на правото на добро управление като обществена норма и правила за добро поведение на администрацията, която се реализира чрез провеждане на активна публична кампания за запознаване на българските институции и обществеността с концепцията за добро управление и практиките на ЕС за гарантиране на индивидуалното право на добра администрация.

Едно от възможните решения за осъществяване на посочената политика е свързано с лансиране на инициатива за въвеждане на правото на добро управление в Конституцията. Тази инициатива може да бъде отразена в специален доклад (по смисъла на чл. 22, ал. 4 от Закона за омбудсмана) или позиция на омбудсмана, които да се базират на проучвания на политиката на ЕС, Съвета на Европа, ООН, Световната банка и др. по този въпрос. Докладът (позицията), може да се адресира до органите, които имат право на конституционна законодателна инициатива, а също – да бъде поискано изслушване пред Народното събрание (по силата на чл. 9, ал. 9 от приетия от парламента Правилник за организацията и дейността на омбудсмана) и други.

Част от паралелната активност на омбудсмана, свързана с разпространение на информация за защита правата на човека, е и издаването на информационен бюлетин, в който са публикувани решения по дела, заведени от български граждани пред ЕСПЧ по реда на ЕКЗПЧ.<sup>29</sup> Подобни инициативи са в интерес не само на гражданите, но и на съдилищата, които са длъжни да съобразяват практиката си с тази на Съда в Страсбург при решаване на дела с идентичен или подобен предмет, като съобразяват и разпоредбите на националното законодателство.

На следващо място омбудсманът публикува и Наръчник за прилагане на принципите на добро управление.<sup>30</sup> В посоченото издание той приема, че: „Местното самоуправление, както и останалите нива на публична власт в България все

още не са достигнали онази степен на съвременно развитие и отговорност по отношение на гражданите, което бихме желали да срещаме в ежедневието си. Както администрацията не е приела за своя същност служенето на обществения/гражданския интерес, така и гражданите все още не са достатъчно отговорни към задълженията си и не познават и не защитават правата си.

С основание може да се приеме, че омбудсманът не само защитава правата на гражданите, но и играе роля на техен разпространител сред обществото. В тази посока е и публикацията на омбудсмана, свързана с правата на пациента.<sup>31</sup> Целта на посочената публикация е свързана с факта, че: „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 потъпкват от лоши правила и още по-лоши практики. Често когато имат нужда от ефикасна и достъпна здравна помощ, гражданите се сблъскват с липса на информация, с безразличие и даже с незаконни искания за заплащане на здравни услуги.”<sup>32</sup>

Медицинската тематика присъства трайно в дейността на омбудсмана<sup>33</sup>. Интересът към темата е предизвикан от постъпилите в институцията жалби и сигнали от хора с увреждания и/или техни близки, свързани с достъпността и качеството на медицинската и физикалната рехабилитация. Жалбите са подадени предимно от млади хора, които поради тежки гръбначномозъчни травми са приковани на инвалидни колички. Те търсят съдействието на омбудсмана за осигуряване на правото им на адекватна и дългосрочна медицинска и физикална терапия и рехабилитация, като споделят, че за тях това е единствената им надежда и шанс за достоен живот. Сред набо-

<sup>29</sup> Такива са делата Галина Костова срещу България (жалба № 36181/05), Стоянов и Табаков срещу България (жалба № 34130/04), както и Николова и Вандова срещу България (жалба № 20688/04).

<sup>30</sup> Виж. **Ганев, Гиньо**. Наръчник за прилагане на принципите на добро управление.

<sup>31</sup> **Ганев, Г.** Наръчник на пациента.

<sup>32</sup> Пак там, с. 2.

<sup>33</sup> „ПО ПЪТЯ НА ПАЦИЕНТА” – доклад на омбудсмана на Република България за проблемите в системата от медицински и физикални услуги, предоставяни в специализираните болници за рехабилитация, в контекста на правото на хората с увреждания на медицинска рехабилитация.

лелите въпроси, които те поставят, още са: достъпността на архитектурната среда както до сградите, така и до залите за терапия и до съоръженията; липсата на уреден статут за придружителя, липсата на основни уреди за рехабилитация на хора с параплегии.” В резултат на извършените проверки са отправени редица препоръки към различни държавни органи, като Министерския съвет, Министъра на здравеопазването, Министъра на труда и социалната политика, Управителя на НЗОК.

Изложеното идва да подсказва, че дейността осъществявана от омбудсмана не може да се определи единствено, като свързана с разглеж-

дането на жалби, подадени от граждани. Последните представляват само основа за дейността му, свързана с разпространяване на правата на гражданите и защитата им в качеството на пациенти, абонати на енергоразпределителни дружества или най-общо казано в качеството им на ползватели на обществени услуги. С основание може да се каже, че паралелно с упражняване на законните му правомощия, омбудсманът развива и дейност по запознаване на гражданите с техните права в отделни обществени сфери и начина за осъществяването им, с което се превръща не само в утвърдена, но и в необходима и обществено разпознаваема институция.

#### ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

**Ганев, Г.** Гражданинът-крепостник на Топлофикацията или равнопоставен и защитен потребител, 2008. // **Ganev, G.** Grazhdaninat-krepostnik na Toplofikatsiyata ili ravnopostaven i zashtiten potrebitel, 2008.

**Ганев, Г.** Политики на омбудсмана на Република България. С., 2007. // **Ganev, G.** Politiki na ombudsmana na Republika Balgariya. S., 2007.

**Ганев, Г.** Наръчник за прилагане на принципите на добро управление. // **Ganev, G.** Narachnik za prilagane na printsipite na dobro upravlenie.

**Ганев, Г.** Наръчник на пациента. // **Ganev, G.** Narachnik na patsienta.