

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 159 К1

Дата 19.05.2020

ПИСМЕНО МНЕНИЕ
на проф. д-р Йордан Христосков
по конституционно дело № 3/2020 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 15 април 2020 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането 54 народни представители за установяване на 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.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 заключителни 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.

Вносителите се позовават на противоречия с Преамбюла, чл.1, ал. 2 и 3; чл.4; чл.5; чл.6, ал.2; чл.7; чл.14; чл.23; чл.30, ал.1; чл.31, ал.3; чл.32, ал.1; чл.44, ал.2; чл. 47, ал.1 и 5; чл.51, ал.1 и 3; чл.53, ал.6; чл.56; чл.57, ал.1 и 2; чл.60, ал.1 и чл.122, ал.1 от Конституцията на Република България.

С писмо № 90 КД/15.04.2020 г. Председателят на Конституционния съд на Република България отправя покана към мен да представя писмено правно мнение по предмета на делото.

В качеството ми на независим експерт с теоретични познания и практически опит в социалната сфера изразявам правно мнение по отделни текстове от искането на народните представители, а именно по По твърдението за наличие на противоречие с Преамбюла, чл. 1, ал. 1 и ал. 3, чл. 4, ал.2, чл.6, чл.44, ал. 2 и чл. 51, ал.1 и ал.3 от Конституцията на Република България (КРБ).

Със своите цели (чл.1, ал.2) и принципи (чл.2) Законът за социалните услуги (ЗСУ), не само че не е в противоречие с Преамбюла на Конституцията, но по-скоро утвърждава прокламираните от създателите ѝ ценности като хуманизъм, равенството, справедливост, толерантност и гарантира правата, защитата и социалната сигурност на гражданите. Тези принципи и цели са в синхрон и с определението на Република България като социална държава, разбираана в общоприетия смисъл на това определение. Самото понятие „социална държава“ (на немски *Sozialstaat*) е използвано за първи път през 1850 г. от Лоренц фон Щайн, основоположник на учението за публичната администрация. Този автор свързва определението „социална държава“ с функциите на държавата "да поддържа пълно равенство в правата на различните социални прослойки и за всяко едно лице, посредством властта". Държавата, според Щайн, е длъжна да съдейства (курсив мой) за икономическия и социален прогрес на

всеки свой гражданин. В съвременната справочна и научна литература този общ термин „социална държава“ (нарича се и „*държава на благосъстоянието*“) обхваща различни форми на икономическа и социална организация на обществото с една главна цел - икономическо и социално благополучие за всички. Както се вижда, класическото и съвременното виждане за социална държава не вменият един безусловен ангажимент на държавата пряко и безвъзмездно да предоставя всички социални услуги, а нейната роля е най-вече да съдейства, да създава условия и организация за социално благополучие. Всичко това означава, че вносителите на искането по конституционно дело №3/2020 г. градят своите аргументи върху едно неправилно разбиране ролята на социалната държава и от тук мотивите им за противоконституционност на ЗСУ спрямо Преамбюла на Конституцията (в частност определението на Република България като социална държава) са несъстоятелни.

На същата тази основа - неправилно (едностранно) разбиране на същността и ролята на социалната държава, че единствено тя трябва да предоставя пряко и безвъзмездно социални услуги и превратно тълкуване на целите и принципите на ЗСУ – се градят и заключенията на вносителите за противоконституционност на отделни членове на ЗСУ спрямо чл. 4, ал.2, чл.6, и чл. 51, ал.1 и ал.3 от Конституцията. Несъстоятелни са твърденията, че чрез ЗСУ конституционното право на социално подпомагане, като държавно гарантирана безвъзмездна подкрепа на изпадналите в нужда, се заменя със социална услуга – платена търговска дейност с цел печалба. Делегирането на правомощия на общините да бъдат основен доставчик на социални услуги и разрешаването на лицензирани частни лица да извършват социални услуги некоректно се определя като абдикиране на държавата от социалните ѝ ангажименти. Всъщност в законодателната практика на Р. България общините изпълняват делегирани функции не само в областта на социалните услуги, но и в областта на образованието, здравеопазването, опазването на околната среда и други дейности и тази делегация не е обявена като противоконституционна. И действително, именно общините (чл. 29, ал.1 от ЗСУ) и създадените от тях специализирани юридически лица (чл. 29, ал.3, т.2 от ЗСУ) са тези, които имат универсална компетентност да предоставят социални услуги на населението. Тази политика на държавата е свързана с принципа „субсидиарност“, дефиниран в чл. 5 от Договора за ЕС - решенията да се вземат на възможно най-близко до гражданите ниво. Там най-добре познават хората и това напълно кореспондира с принципа „индивидуализиране на подкрепата“ (чл.2 т. 3 от ЗСУ).

Приведените аргументи показват ясно, че държавата не само не абдикира от конституционните си задължения на социална държава, създаваща условия за осигуряване действието на чл. 51 ал. 1 и ал. 3 от КРБ, но със ЗСУ ясно се разпределят функциите на държавните и местните органи, както и сътрудничеството между тези органи (чл. 14 – 27 от ЗСУ). За първи път се въвежда и планиране на всички социални услуги чрез разработването на Национална карта на социалните услуги (чл. 34 - 36 от ЗСУ) и разработване на годишни планове за социални услуги на национално и общинско ниво (чл. 37 - 39) по ред определен в Наредба за планиране на социалните услуги (чл. 40 от ЗСУ). По същите причини „всеобхватността“ на ЗСУ, по отношение на неговата насоченост към всички граждани на Р. България, не може да се квалифицира като противоконституционна, особено като се имат предвид неговите цели и принципи.

ЗСУ дава възможност на общината да възложи предоставянето на отделни социални услуги и на частни доставчици, но само на такива, които са получили

лиценз от държавната Агенция за качеството на социалните услуги (чл. 31, ал. 1 и 2 ЗСУ). Частните доставчици, на които е възложено от общината предоставяне на социални услуги, делегирани от държавата дейности, имат само подкрепяща роля и не получават директно финансиране от държавния бюджет. Единственият правен субект, на който държавата предоставя средства за социални услуги е общината, а предоставяните средства са строго целеви. Финансирането на социална услуга от държавния бюджет не може да надвишава разходите за нейното предоставяне, определени със съответен стандарт за делегирана социална дейност. Размерът на предоставяните финансови ресурси за делегираните социални услуги пък е съобразен с броя потребители от Националната карта на социалните услуги. С чл.43, ал.4 от ЗСУ се въвежда забрана за общините и частните доставчици да получават приходи от предоставянето на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет. Съгласно чл. 70, ал. 3 от ЗСУ, съвместното предоставяне на социални услуги по договор за публично-частно партньорство между община и частно лице не може да се осъществява с държавни средства. Плащаните такси за социални услуги, които се финансират от държавния бюджет, не постъпват като приход в общината или частния доставчик, а се превеждат в държавния бюджет.

Допускането на юридически и физически лица от държавите членки на ЕС, или от друга държава – страна по Споразумението за ЕИП, да извършват без лиценз социални услуги в България по ЗСУ еднократно или за срок до 6 месеца в рамките на една календарна година кореспондира с правото на свободно движение на услуги и принципа на свободната конкуренция и е уредено в разпоредбите на Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар. Естествено е, че чуждестранните доставчици на социални услуги ще съблюдават текста в преамбюла на тази директива и няма да извършват услуги, които са изключени от приложното ѝ поле, а именно услуги, които са от изключителна важност с цел гарантиране основното право на човешкото достойнство и са израз на принципите за социална кохезия и солидарност. Това правило ще бъде обект на надзор и от Агенцията за качеството на социалните услуги и да се твърди, че има риск от нарушения на преамбюла на Директива 2006/123/ЕО е най-малкото некоректно.

Несъстоятелно е и търсенето на противоконституционност на основата на твърдението, че ЗСУ дублира и измества Закона за социалното подпомагане, както и други социални закони. Конституционното право на социално подпомагане и на социално осигуряване, както и правото на социалната защита и подкрепа на специфични уязвими групи, се реализира чрез специални закони като Закона за социално подпомагане, Закона за семейни помощи за деца, Кодекса за социално осигуряване, Закона за хората с увреждания, Кодекса на труда, Закона за заетостта и други. Акцентът в ЗСУ пада върху предоставянето на услуги на всички нуждаещи се, а при посочените други специални закони, акцентът пада върху паричните помощи и обезщетения при бедност, при различни социални рискове, водещи до загуба на доходи от труд, както и върху специфична защита на определени уязвими групи от населението. ЗСУ е специален закон, който урежда всички въпроси свързани с планирането, предоставянето, финансирането, качеството, контрола и мониторинга на социалните услуги.

Безпочвени са и съжденията, че частните доставчици ще влошават качеството на социалните услуги, безконтролно ще увеличават таксите и ще злоупотребяват с финансовите ресурси на държавата и общините. ЗСУ повелява възлагането на социални услуги от частни юридически лица да се извършва след провеждане на конкурс при осигурено финансиране, подходяща материална база, квалифицирани кадри и други

условия, гарантиращи качеството на услугата (чл. 64 от ЗСУ). Самата дейност на частния доставчик е под постоянен общ надзор от държавата и специализиран надзор в лицето на Агенцията за качество на социалните услуги. При неизпълнение на поетите задължения и несъответствие със стандартите за качеството на социалната услуга дейността на частния доставчик се прекратява, а лицензът се отнема (чл. 59, чл.60 и чл. 158 от ЗСУ).

Приведените аргументи доказват, че всички съждения за опасност от противоконституционни действия на частните доставчици (в това число и чуждестранните) са несъстоятелни и тяхната дейност не застрашава националната сигурност на страната и не е в противоречие с Преамбюла и с чл.1 ал.1 и ал.3 и чл. 44, ал. 2 от КРБ.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основата на изложените аргументи, моля да отхвърлите искането на 54-те народни представители по съответните текстове на ЗСУ, по които съм изразил правно мнение, като постановите, че те не противоречат на Преамбюла, чл. 1, ал. 1 и ал. 3, чл. 4, ал.2, чл.6, чл.44, ал. 2 и чл. 51, ал.1 и ал.3 от Конституцията на Република България.

Проф. д-р Йордан Христосков