

РЕШЕНИЕ

№ 29970

гр. София, 28.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 17 състав, в
публично заседание на 29.06.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ана Методиева

при участието на секретаря Грета Грозданова, като разгледа дело номер **3382** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във вр. с чл. 158, ал. 4 от Закона за социалните услуги (ЗСУ).

Образувано е по жалба на Фондация „Защита правата на децата“, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление в [населено място], представлявана от председателя Д. Г. Г., срещу Заповед № РД-01-29/30.01.2026 г. на изпълнителния директор на Агенцията за качеството на социалните услуги (АКСУ). С оспорената заповед, на основание чл. 158, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 1 ЗСУ, на фондацията е определен тридневен срок за „преустановяване извършването на дейности в нарушение по неспазване на стандартите за качество, определени в Наредбата за качеството на социалните услуги“, като представи доказателства за предоставяне на социалните услуги в съответствие с тези стандарти.

Жалбоподателят – Фондация „Защита правата на децата“, поддържа, че заповедта е незаконосъобразна поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалния закон и несъответствие с целта на закона. Сочи и нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 и т. 5 АПК, тъй като не са посочени конкретните дейности, социални услуги и стандарти, за които е прието несъответствие, нито действията, които следва да бъдат извършени в определения срок. Според жалбоподателя е налице и вътрешно противоречие между констатацията, че на адреса не се осъществява дейност, и разпореждането същата да бъде преустановена. Оспорва фактическите изводи на контролния орган. Твърди, че при предходни проверки са били представяни документи за квалификацията на ангажираните психолози, педагози и други специалисти, които работят като доброволци, а чл. 126 ЗСУ допуска участието на доброволци. Сочи, че реално извършвана дейност се установява и от

представените съдебни актове и протоколи за срещи между родители и деца. Поддържа, че при посещенията през юни и ноември 2025 г. не е отказан достъп, а оправомощеното лице временно е отсъствало поради мобилния характер на работата и е предложило друга дата, докато присъстващият доброволец не е имал право на достъп до поверителната документация.

Жалбоподателят възразява срещу изискването за индивидуални оценки на потребностите и индивидуални планове за подкрепа, като се позовава на чл. 12, ал. 2, т. 1 и чл. 83, ал. 1 ЗСУ за общодостъпните услуги, предоставяни за срок до два месеца. Оспорва и извода, че оценката на родителския капацитет изисква лиценз за „Терапия и рехабилитация“, като счита тази дейност за част от лицензираните услуги „Информирание и консултиране“ и „Обучение за придобиване на умения“.

Позовава се на Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г., с който било прието, че Задължително предписание № ЗП-7/20.03.2024 г. е изпълнено, и твърди, че последващото поддържане на констатации по същите въпроси противоречи на чл. 41, ал. 5 от Наредбата за качеството на социалните услуги (НКСУ). Оспорва редовността на връчването и съдържанието на констативните протоколи, твърди, че не са отразени дадените обяснения и възражения, както и че сигналите, по които са започнали проверките, не са представени. Излага съмнения за предубеденост на проверяващите.

Прави искане оспорената заповед да бъде отменена и претендира разноски въз основа на представен списък.

Ответникът – изпълнителният директор на Агенцията за качеството на социалните услуги, чрез главен юрисконсулт С. И., оспорва жалбата. Поддържа, че заповедта е издадена от компетентен орган, в писмена форма и при спазване на административнопроизводствените правила. Сочи, че Констативни протоколи № КП-438/30.06.2025 г. и № КП-845/21.11.2025 г., заедно с писма № П-КД-220/03.07.2025 г. и № П-КД-422/24.11.2025 г., са изпратени на посочения електронен адрес, а получаването им е потвърдено. Според ответника доставчикът не е осигурил необходимия персонал и не е представил изискваните документи за служителите, доброволците и потребителите. Поддържа, че доброволците могат да бъдат включвани при условията на чл. 126 ЗСУ, но това не освобождава доставчика от задължението да осигури изискуемите по НКСУ служители и организация. Счита, че услугата „Застъпничество и посредничество“ е специализирана, а „Информирание и консултиране“ и „Обучение за придобиване на умения“ могат да бъдат специализирани, поради което за съответните потребители се изготвят индивидуални оценки и планове. Твърди, че оценката на родителския капацитет включва специализирана психологическа работа. Ответникът сочи още, че проверките не са могли да бъдат осъществени поради неосигурен достъп и съдействие, а поисканите документи не са представени в дадените срокове. Поддържа, че съдебните актове и протоколите за проведени срещи не заместват документацията, която законът и стандартите изискват за управлението на случай. Счита, че данните от предходни проверки са използвани като контекст, а заповедта се основава на проверките от 2025 г.

Прави искане жалбата да бъде отхвърлена и претендира юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд – София-град, III отделение, 17-и състав, след като обсъди твърденията, доводите и възраженията на страните и провери оспорения акт на всички основания по чл. 146 АПК съобразно чл. 168, ал. 1 АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е допустима. Подадена е от адресата на оспорения акт, за когото са създадени неблагоприятни правни последици. Заповедта е била оспорена по административен ред, като с Решение № РД-20-3/24.02.2026 г. министърът на труда и социалната политика е отхвърлил

жалбата. Решението е съобщено на 04.03.2026 г., а съдебната жалба е постъпила в АКСУ на 13.03.2026 г., поради което срокът по чл. 149, ал. 3 АПК е спазен. Оспорен е подлежащ на съдебен контрол индивидуален административен акт.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

За да се произнесе, съдът установи от фактическа страна следното:

На 21.02.2022 г. на Фондация „Защита правата на децата“ са издадени Лиценз № Л-3129-1122 за социалната услуга „Обучение за придобиване на умения“, Лиценз № Л-3129-1123 за „Застъпничество и посредничество“, Лиценз № Л-3129-1124 за „Общностна работа“ и Лиценз № Л-3129-1125 за „Информирание и консултиране“.

След проверка, извършена на 06.03.2024 г., е съставен Констативен протокол № КП-183/13.03.2024 г. и е издадено Задължително предписание № ЗП-7/20.03.2024 г.

На 06.12.2024 г. е извършена последваща проверка за изпълнението му. В Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г. са описани разработени от доставчика програми, процедури, формуляри за индивидуална оценка и индивидуален план, документи за девет доброволци и документация за потребители. Отражено е, че при проверените случаи услугата „Информирание и консултиране“ е предоставяна като общодостъпна за срок до два месеца и не са изготвяни индивидуални оценки и планове. Комисията е приела, че необходимите действия за изпълнение на Задължително предписание № ЗП-7/20.03.2024 г. са предприети.

На 30.05.2025 г. е извършена извънредна тематична проверка, резултатите от която са отразени в Констативен протокол № КП-372/06.06.2025 г. В протокола е описано, че фондацията работи с доброволци, че за проверен потребител услугите са предоставяни по договори и анекси за периода от 08.12.2023 г. до 08.05.2025 г. и че не са представени индивидуална оценка и индивидуален план. Отразени са изводи за несъответствия и е предложено извършването на извънредна комплексна проверка.

Със Заповед № РД-18-486/23.06.2025 г. е разпоредена извънредна комплексна проверка в периода 25–26.06.2025 г.

На 25.06.2025 г. проверяващите са посетили адреса на услугите. На място е била А. С. Л., която е заявила, че е доброволец, не извършва професионална работа по случаите и няма достъп до документацията. Проверяващите са разговаряли по телефон с пълномощника Й. Т., който е заявил, че е извън С., и е предложил проверката да се извърши на друга дата.

За проверката е съставен Констативен протокол № КП-438/30.06.2025 г. В него е отразено, че на 25.06.2025 г. не е установено предоставяне на социална услуга на присъстващите лица и не е осигурен достъп до документацията. Посочени са данни от предходни проверки и от годишния отчет на доставчика за 2024 г., включително че не е отчетена дейност по „Обучение за придобиване на умения“ и „Общностна работа“, че услугите се извършват от доброволци, че за потребителите на „Застъпничество и посредничество“ не са установени индивидуални оценки и планове и че е изготвяна оценка на родителски капацитет. Комисията е предложила на доставчика да се определи двуседмичен срок по чл. 158, ал. 2 ЗСУ за представяне на доказателства.

С писмо № П-КД-220/03.07.2025 г. изпълнителният директор на АКСУ е изискал в двуседмичен срок да се представят досиетата на потребителите, индивидуални оценки и планове, договори и документи за квалификацията на доброволците, както и друга документация за работата по случаите. Писмото и Констативен протокол № КП-438/30.06.2025 г. са изпратени по електронна поща, а по преписката е приложено потвърждение за получаването им.

Със Заповед № РД-18-885/10.11.2025 г. е разпоредена извънредна тематична проверка за периода 13–14.11.2025 г. При посещението на адреса не е осигурен достъп. Пълномощникът на фондацията е уведомил проверяващите, че се намира извън С., и е предложил посещение на друга

дата.

За проверката е съставен Констативен протокол № КП-845/21.11.2025 г. В него са възпроизведени данни от проверките през 2024 г. и 2025 г. и е отразено, че проверката на място не е осъществена. Посочени са липса на достъп и съдействие, работа само с доброволци, липса на индивидуални оценки и планове за потребители на „Застъпничество и посредничество“, липса на отчетена дейност по „Общностна работа“ и дейност по оценка на родителски капацитет. В протокола е прието, че за „Общностна работа“ са налице основания по чл. 158, ал. 1, т. 5 ЗСУ, като и че са нарушени изискванията за персонал по приложения № 1, 3, 4 и 6 към НКСУ. Предложено е започване на процедура по отнемане на лицензите.

С писмо № П-КД-422/24.11.2025 г. от фондацията са изискани в седемдневен срок информация за потребителите, индивидуалните оценки и планове, система за управление на служителите, данни за служители по трудови и граждански правоотношения и договори с доброволци, както и друга документация за предоставяните услуги. Писмото и Констативен протокол № КП-845/21.11.2025 г. са изпратени по електронен път и с лицензиран пощенски оператор. Получаването на електронните съобщения е потвърдено на 08.12.2025 г.

На 12.12.2025 г. фондацията е подала възражение с вх. № 39-00-395, в което е оспорила констатациите от проверките и е изложила доводи за доброволния характер на работата, за отсъствието на пълномощника при посещенията и за дейностите по предоставяните услуги.

На 30.01.2026 г. изпълнителният директор на АКСУ е издал оспорената Заповед № РД-01-29. В обстоятелствената ѝ част са описани посещенията през юни и ноември 2025 г., съдържанието на писма № П-КД-220/03.07.2025 г. и № П-КД-422/24.11.2025 г. и непредставянето на изисканата информация. Като правно основание са посочени чл. 158, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 1 ЗСУ, Констативни протоколи № КП-438/30.06.2025 г. и № КП-845/21.11.2025 г. и двете писма. В разпоредителната част на фондацията е определен тридневен срок за преустановяване на дейности в нарушение по неспазване на стандартите за качество и за представяне на доказателства за съответствие.

С Решение № РД-20-3/24.02.2026 г. министърът на труда и социалната политика е отхвърлил жалбата срещу заповедта.

В съдебното производство са приети административната преписка, Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г., заповедите за извършване на проверките, лицензиите, документи за доброволци и за тяхната квалификация, документи по предоставяни услуги, съдебни актове и протоколи за проведени срещи между родители и деца, както и доказателствата за връчване на документите. Допуснато е събиране на гласни доказателства.

В съдебното заседание на 29.06.2026 г. свидетелят Й. С. Т. е заявил, че е психолог и доброволец към фондацията, че работата се извършва и мобилно, че при предходни проверки са представяни досиета и регистър на доброволците и че на 25.06.2025 г. е бил извън С. и е предложил друга дата за проверка. Свидетелката З. Ж. Ч. е заявила, че дейността се извършва от доброволци, че фондацията не получава държавно финансиране и че индивидуални оценки и планове се изготвят според вида и продължителността на услугата.

При така установеното от фактическа страна съдът обосновава следните правни изводи:

Съгласно чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ издаден лиценз се отнема при неспазване на стандартите за качество, определени в Наредбата за качеството на социалните услуги. Преди отнемането, по силата на чл. 158, ал. 2 ЗСУ, в редакцията, действаща от 30.12.2025 г. и приложима към датата на издаване на оспорената заповед, изпълнителният директор на АКСУ определя на доставчика подходящ срок за отстраняване на нарушението по ал. 1, т. 1–6, но не по-дълъг от два месеца. Ако нарушението не бъде отстранено в този срок, лицензът се отнема – чл. 158, ал. 3 ЗСУ.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган. Правомощието да определи срока по чл. 158, ал. 2 ЗСУ принадлежи на изпълнителния директор на АКСУ, а заповедта е издадена и подписана от лицето, заемащо тази длъжност. Не са налице основанията по чл. 146, т. 1 АПК.

Заповедта е съставена в писмена форма и съдържа наименование на органа, адресат, дата и правно основание. Не са изпълнени обаче в необходимата степен изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 и т. 5 АПК за конкретни фактически основания и ясна разпоредителна част.

Материалноправната предпоставка по чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ не е „неспазване на стандартите“ изобщо, а конкретно несъответствие на определена социална услуга с приложим за нея стандарт и критерий. Срокът по ал. 2 е предназначен за отстраняване на това конкретно несъответствие. Поради това актът трябва да позволява да се установят най-малко: социалната услуга, за която е констатирано нарушението, приложимият стандарт, критерий или нормативно изискване, фактическото действие или бездействие, в което се състои несъответствието, действията, които доставчикът трябва да предприеме и срокът за всяко от тях. Тази конкретизация е необходима и за последващата проверка по чл. 158, ал. 3 ЗСУ, тъй като без ясно първоначално задължение не може да се установи дали същото е изпълнено.

В разпоредителната част на процесната заповед не е посочен нито един конкретен стандарт, критерий или индикатор от приложенията към НКСУ. Не е разграничено по коя от четирите лицензирани услуги е установено несъответствие и не е указано коя дейност следва да бъде преустановена. Изразът „дейности в нарушение по неспазване на стандартите за качество“ възпроизвежда общо законовата предпоставка, без да определя дължимото поведение. Предписаното представяне на „доказателства по предоставяне на социалните услуги в съответствие стандартите“ също не определя вида и обхвата на документите, нито действията, чието извършване би било прието за изпълнение.

В мотивите са описани предимно невъзможността за извършване на проверки и неизпълнението на исканията за документи. Не е направен самостоятелен извод кои точно факти осъществяват нарушението по чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ. Липсва съпоставка между отделните констатации и приложимите стандарти за всяка услуга. Не е обсъдено и възражението от 12.12.2025 г., въпреки че то предхожда издаването на заповедта и съдържа доводи по всички основни констатации на проверяващите.

Съдът съобрази разясненията в Тълкувателно решение № 16/31.03.1975 г. на ОСГК на Върховния съд, според които мотивите на административния акт могат да се съдържат и в друг документ от преписката, съставен преди издаването на акта, когато органът се е позовал на него и е възприел съдържанието му. Позоваването на Констативни протоколи № КП-438/30.06.2025 г. и № КП-845/21.11.2025 г. и на двете писма не отстранява установения порок. Тези документи съдържат множество различни констатации – за персонал, документация на потребителите, липса на дейност, достъп до обекта, оценка на родителски капацитет и неизпълнение на искания за информация – без заповедта да посочи кои от тях органът квалифицира като основание по чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ. Освен това самите документи не определят еднозначно правното основание. В Констативен протокол № КП-845/21.11.2025 г. липсата на дейност по „Общностна работа“ е отнесена към чл. 158, ал. 1, т. 5 ЗСУ, докато процесната заповед е издадена само на основание т. 1 и обхваща едновременно четирите лиценза. Основанията по т. 1 и т. 5 имат различни фактически състави и не могат да бъдат взаимно замествани. На следващо място писма № П-КД-220/03.07.2025 г. и № П-КД-422/24.11.2025 г. изискват документи, но не сочат конкретните нарушени стандарти и не определят изчерпателно действията за отстраняване на несъответствие. Искането за информация е средство за изясняване на фактите; неизпълнението му не установява само по себе си фактическия състав на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ. Констатира се също, че между

отделните документи има непремахнато противоречие относно резултата от предходния контрол. С Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г. е прието, че Задължително предписание № ЗП-7/20.03.2024 г. е изпълнено. Протоколите от 2025 г. отново възпроизвеждат част от предходните констатации, без да разграничат кои са новонастъпили факти и кои се отнасят до вече приключилата проверка. Заповедта не разрешава това противоречие.

Непълнотата на мотивите и неопределеността на разпоредителната част са съществени. Процесната заповед не е само покана за представяне на документи, а акт по чл. 158, ал. 2 ЗСУ, чието неизпълнение може да доведе до отнемане на четири лиценза по чл. 158, ал. 3 ЗСУ. Адресатът трябва предварително и недвусмислено да знае какво нарушение се изисква да отстрани. Тази информация не може да бъде допълвана за първи път в съдебното производство чрез становището на ответника, защото това би заменило мотивите на органа и би лишило адресата от възможност да изпълни заповедта в определения срок. По тези съображения е налице основание за отмяна по чл. 146, т. 2 АПК.

При издаването на заповедта са допуснати и съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Наред с лицензионното производство по чл. 158 ЗСУ законът урежда и общ корективен механизъм при несъответствие със стандартите за качество. Съгласно чл. 59, ал. 2 ЗСУ при констатирано несъответствие изпълнителният директор на АКСУ издава задължително предписание за отстраняването му в определен срок и се предоставя методическа подкрепа. Правомощието за даване на задължителни предписания и за определяне на подходящ срок съобразно тежестта и степента на нарушението е предвидено и в чл. 114, т. 6 ЗСУ. Членове 42–45 НКСУ уреждат съдържанието на предписанието, методическата подкрепа и последващата проверка на изпълнението.

По делото е установено, че през 2024 г. е било издадено Задължително предписание № ЗП-7/20.03.2024 г., но с Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г. контролният орган е приел същото за изпълнено. След констатациите от 2025 г. не е издадено ново задължително предписание по чл. 59, ал. 2 ЗСУ и чл. 42 НКСУ. Писма № П-КД-220/03.07.2025 г. и № П-КД-422/24.11.2025 г. не съдържат всички елементи по чл. 43, ал. 1 НКСУ и по делото няма данни във връзка с тях да е предоставена методическа подкрепа. Тези обстоятелства са относими към преценката дали позоваването на документите от преписката може да преодолее неопределеността на оспорената заповед.

Основанията по чл. 158, ал. 1, т. 1 и т. 3 ЗСУ са самостоятелни. Неизпълнено задължително предписание не е елемент от фактическия състав по т. 1, тъй като противното тълкуване би заличило разграничението между двете основания. Поради това липсата на ново предписание след проверките през 2025 г. не опорочава сама по себе си акт по чл. 158, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 1 ЗСУ. Когато обаче конкретното несъответствие и необходимите действия за отстраняването му не следват недвусмислено от предходен документ, актът по чл. 158, ал. 2 ЗСУ трябва сам да ги индивидуализира така, че адресатът да може да изпълни задължението, а органът – впоследствие да провери изпълнението. Процесната заповед не изпълнява това изискване, а общата корективна насоченост на уредбата по чл. 59 и чл. 114, т. 6 ЗСУ потвърждава необходимостта от конкретно и изпълнимо предписано поведение.

Не е мотивиран и определеният тридневен срок. Член 158, ал. 2 ЗСУ изисква срокът да бъде „подходящ“, а съобразяването му с тежестта и степента на нарушението следва и от общото правило на чл. 114, т. 6 ЗСУ и е отразено в чл. 43, ал. 1, т. 3 НКСУ. Обстоятелството, че тридневният срок е под максималния двумесечен срок по чл. 158, ал. 2 ЗСУ, не го прави автоматично подходящ. В процесната заповед липсва преценка защо в рамките на три дни могат

да бъдат преустановени всички твърдени несъответствия по четири услуги и да бъдат представени доказателства за тяхното цялостно съответствие. Това е особено съществено, тъй като в Констативен протокол № КП-438/30.06.2025 г. е предложен двуседмичен срок, с писмо № П-КД-220/03.07.2025 г. е даден такъв срок, а с писмо № П-КД-422/24.11.2025 г. е даден седемдневен срок. Органът не е изложил съображения защо впоследствие е определил по-кратък срок, при това за по-широко формулирано задължение.

Неоснователно е възражението на жалбоподателя, че проверките през 2025 г. са били недопустими поради чл. 41, ал. 5 НКСУ. Разпоредбата забранява след връчването на конкретен констативен протокол направените в него констатации да бъдат преразглеждани, изменяни или отменяни. Тя не препятства нова извънредна проверка при постъпила информация за последващ период или за други факти. Същевременно резултатът по Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г. не може да бъде третиран като неизпълнение на предписанието от 2024 г.; за нови несъответствия е следвало да бъдат установени новите факти и да се приложи съответният ред.

Неоснователни са и възраженията, че констативните протоколи е трябвало да бъдат съставени в присъствието на представител на фондацията. Съгласно чл. 40, ал. 1 НКСУ протоколът се съставя в срок до десет дни от приключване на проверката, а чл. 41 урежда последващото му изпращане. Нормативната уредба не изисква съставянето и подписването му на мястото на проверката. По делото са представени електронни съобщения, потвърждения и известие за доставяне, от които се установява, че фондацията е узнала съдържанието на протоколите и писмата преди издаването на заповедта и е подала възражение на 12.12.2025 г. Дори изпращането по обикновена електронна поща да не съответства изцяло на способите по чл. 41, ал. 4 НКСУ, действителното получаване е осигурило възможност за защита. Сам по себе си този начин на съобщаване не е съществено нарушение, което да е повлияло на съдържанието на заповедта.

НКСУ допуска извънредна проверка без предварително уведомяване при получена информация за нарушения и при сигнал или жалба – чл. 37, ал. 4, т. 1 и т. 3. Сигналът е повод за проверката, но не е доказателство за извършено нарушение. Законосъобразността на последващия акт трябва да бъде установена чрез събраните при контрола доказателства. Непредставянето на самия сигнал не прави автоматично проверката недопустима, а по делото не са установени конкретни факти, от които да следва предубеденост на членовете на комисиите. В тази част доводите на жалбоподателя са недоказани.

По отношение на достъпа до обекта Констативни протоколи № КП-438/30.06.2025 г. и № КП-845/21.11.2025 г., информацията на А. Л. и показанията на свидетеля Й. Т. установяват, че при посещенията пълномощникът, който е разполагал с документите, е бил извън С., а присъстващият доброволец не е имал достъп до тях. Предложена е друга дата, която е била извън определения в заповедта период. При извънредна проверка доставчикът е длъжен да осигури присъствие на служител, необходимите условия, съдействие и документи съгласно чл. 39, ал. 3 и ал. 4 НКСУ. Поради това временното отсъствие на пълномощника не заличава неизпълнението на задължението за организация и съдействие. Тази констатация обаче не може да замести доказването на конкретно неспазен стандарт по чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ. Неосигуреният достъп обяснява защо проверяващите не са могли да прегледат документите, но не установява сам по себе си кои стандарти на коя услуга са нарушени и как следва да бъдат отстранени нарушенията. Ако органът приема това поведение за самостоятелно нарушение, той следва да приложи предвидения за него правен ред и да изложи съответната квалификация.

Следователно съществените процесуални нарушения се състоят в неизясняването на релевантните факти за всяка услуга, необсъждането на възражението от 12.12.2025 г., липсата на

индивидуализиран извод за конкретното несъответствие и на мотиви защо тридневният срок е подходящ. Изводът не се основава на възприемане на неизпълнено задължително предписание като елемент от чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ. Нарушени са чл. 35, чл. 36 и чл. 59, ал. 2 АПК и изискването на чл. 158, ал. 2 ЗСУ за определяне на подходящ и изпълним срок, което съставлява основание за отмяна по чл. 146, т. 3 АПК.

Заповедта противоречи и на материалния закон.

Относно персонала, чл. 126, ал. 1 ЗСУ допуска доброволци да бъдат включвани при предоставянето на социални услуги. Съгласно ал. 2 включването им се извършва по разработена от доставчика програма, която определя условията, видовете дейности, правата, задълженията, обучението, методическата подкрепа и супервизията. Допускането на доброволци не отменя стандартите за структура и квалификация на служителите. Приложения № 1–4 и № 6 към НКСУ изискват доставчикът да осигури достатъчно на брой и с необходимата професионална подготовка служители, длъжностни характеристики, определена степен на запълване на щатното разписание и съответните основни специалисти. В самите приложения доброволците са уредени като лица, които могат да бъдат привлечени допълнително по писмена процедура.

Ето защо тезата на жалбоподателя, че наличието на квалифицирани доброволци само по себе си изпълнява всички изисквания за персонал, не следва от чл. 126 ЗСУ. Представените договори и документи за образование установяват квалификация на част от доброволците, но не доказват сами по себе си изпълнение на изискванията за служители, щатна обезпеченост, разпределение на функции и организация за всяка услуга.

Това не обосновава законосъобразност на заповедта. Органът не е посочил конкретния стандарт и индикатор за всяка от услугите, необходимия и наличния брой служители, изискуемите основни специалисти и конкретното действие за отстраняване на несъответствието. Не е направено разграничение между служители и доброволци, нито оценка на представената програма за доброволци и на документите за техните функции и квалификация. Общият извод за „липса на специалисти“ не може да бъде заместен в съдебното производство с анализ, който органът не е извършил.

Относно индивидуалните оценки и планове, чл. 12, ал. 2 ЗСУ определя като общодостъпни услугите за информиране, консултиране и обучение за реализиране на социални права и развиване на умения, когато се предоставят за срок не по-дълъг от два месеца, както и мобилната превантивна общностна работа. По чл. 83, ал. 1 ЗСУ тези услуги се предоставят без индивидуална оценка на потребностите и индивидуален план за подкрепа. За специализираните социални услуги се прилага общото правило на чл. 80 ЗСУ, а управлението на случай включва изготвяне на оценка и план съгласно чл. 84 ЗСУ. Следователно основателен е доводът на жалбоподателя, че не може да се изискват индивидуални оценки и планове за всяка общодостъпна услуга по чл. 12, ал. 2 ЗСУ. Неоснователна е обаче тезата, че всички предоставяни от фондацията услуги са общодостъпни независимо от съдържанието, целта и продължителността им. „Застъпничество и посредничество“ не е сред услугите по чл. 12, ал. 2 ЗСУ, а „Информиране и консултиране“ и „Обучение за придобиване на умения“ могат да бъдат специализирани, когато се предоставят при условията на чл. 12, ал. 3 ЗСУ или извън срока и обхвата на ал. 2. Данните в Констативен протокол № КП-372/06.06.2025 г. за договори и анекси с обща продължителност от седемнадесет месеца са относими към тази преценка.

Порокът на заповедта се състои в това, че тя и предхождащите я писма изискват индивидуални оценки и планове общо за потребителите на всички лицензирани услуги, без да идентифицират конкретните случаи, вида на предоставената услуга, продължителността ѝ и обстоятелствата, които я определят като общодостъпна или специализирана. Така не може да се установи за кои

потребители липсата на тези документи е нарушение и за кои тя следва пряко от чл. 83, ал. 1 ЗСУ. Относно оценката на родителския капацитет, ЗСУ не я определя като самостоятелен вид социална услуга. Правната квалификация зависи от действително извършените дейности, тяхната цел, продължителност и използваните професионални методи. Самото наименование на изготвения документ не е достатъчно, за да се приеме предоставяне на „Терапия и рехабилитация“. В Констативен протокол № КП-879/10.12.2024 г. са отразени дадени от проверяващите методически насоки, че оценката на родителския капацитет може да се отнесе към „Обучение за придобиване на умения“, психологическото консултиране – към „Информиране и консултиране“, а лиценз за „Терапия и рехабилитация“ е необходим за терапевтичната част. В протоколите от 2025 г. е прието, че оценката на родителския капацитет предполага продължителна психологическа работа и затова изисква лиценз за „Терапия и рехабилитация“, но не са установени конкретните терапевтични дейности, извършени по посочен случай. Не е анализирано съдържанието на работата чрез критериите на § 1, т. 10 и т. 11 от допълнителните разпоредби на ЗСУ и приложимите стандарти. Поради това изводът за дейност без необходим лиценз е основан на предположение. Съдебните актове и протоколите за срещи между родители и деца установяват, че са били организирани и провеждани срещи, но не заместват изискуемата от ЗСУ и НКСУ документация за вида, съдържанието и качеството на социалната услуга. В тази част възражението на ответника е основателно. Същите доказателства обаче опровергават абсолютната констатация за пълна липса на дейност и са следвало да бъдат обсъдени наред с регистрите, договорите и отчетите, за да се определи точно естеството на извършеното.

Показанията на свидетелите Т. и Ч. са съобразени относно организацията на работа, доброволния характер на участието им и обстоятелствата при посещенията. Те се подкрепят от писмените доказателства в частта, че фондацията е работила с доброволци и че пълномощникът е отсъствал при проверките. Изявленията им за дадени устни разяснения от служители на АКСУ не са подкрепени с писмени доказателства и не могат да изменят нормативните изисквания или обхвата на лицензите. Показанията не установяват и изпълнение на всеки конкретен стандарт за четирите услуги.

Констативните протоколи са официални свидетелстващи документи относно непосредствено възприетите от проверяващите факти – посещенията на адреса, присъствалите лица, неосигурения достъп и непредставените на място документи. Правните оценки в тях за вида на услугата, приложимия лиценз и наличието на несъответствие не се ползват с обвързваща материална доказателствена сила и подлежат на пълна съдебна проверка.

Съвкупната оценка на доказателствата показва наличие на въпроси, които са изискували допълнително изясняване – кадровата обезпеченост, документацията за специализираните услуги и осигуряването на достъп за контрол. Тези обстоятелства не освобождават административния орган от задължението да определи точно правното значение на всеки факт и да докаже конкретния фактически състав по чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ. Съдът не може да избере вместо органа едно или няколко от множеството твърдени нарушения и да формулира за първи път дължимите корективни действия, тъй като това би променило предмета и съдържанието на оспорения акт. При носената от него доказателствена тежест по чл. 170, ал. 1 АПК ответният административен орган не установи, че към датата на издаване на заповедта е било налице конкретно неспазване на приложим стандарт за качество по всяка засегната услуга, индивидуализирано по начин, който позволява определяне и проверка на дължимото корективно поведение. Поради това материалноправната предпоставка по чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗСУ не е доказана и приложена по законосъобразен начин, което съставлява основание за отмяна по чл. 146, т. 4 АПК.

Оспореният акт не съответства и на целта на закона.

Целта на контрола по ЗСУ е да гарантира качеството на социалните услуги и правата и безопасността на потребителите чрез корективни действия, методическа подкрепа, подходящ срок, проверка на изпълнението и, като крайна последица, отнемане на лиценз. Общото задължение за преустановяване на неопределени дейности и представяне на неопределени доказателства в тридневен срок не създава реална възможност за отстраняване на несъответствията и за обективна последваща проверка.

Принципът на съразмерност по чл. 6 АПК изисква органът да не засяга правата и законните интереси в по-голяма степен от необходимото. Тъй като актът е част от процедура, която може да доведе до отнемане на четири лиценза, срокът и задълженията следва да са съобразени с естеството и обема на всяко нарушение. Немотивираният тридневен срок, общият обхват за всички услуги и неопределеното поведение не отговарят на това изискване.

Защитата на децата и останалите потребители е приоритет, но значимостта на засегнатите права изисква контролът да почива на точно установени факти, конкретни стандарти и изпълними мерки. Възможният риск не позволява да се пропуснат гаранциите по ЗСУ, НКСУ и АПК. Налице е и основанието по чл. 146, т. 5 АПК.

Предвид изложеното Заповед № РД-01-29/30.01.2026 г. следва да бъде отменена, без изпращане на преписката за задължително ново произнасяне. Отмяната не пречатства АКСУ да упражни контролните си правомощия при нови или надлежно установени несъответствия по предвидения в закона ред.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК в полза на жалбоподателя следва да се присъдят своевременно поисканите и доказани разноски в размер на 5,11 евро за внесена държавна такса.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд – София-град, III отделение, 17-и състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед № РД-01-29/30.01.2026 г. на изпълнителния директор на Агенцията за качеството на социалните услуги.

ОСЪЖДА Агенцията за качеството на социалните услуги, [населено място], [улица], да заплати на Фондация „Защита правата на децата“, ЕИК[ЕИК], разноски по делото в размер на 5,11 (пет евро и единадесет евроцента).

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба чрез Административен съд – София-град пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

На основание чл. 138, ал. 3 АПК препис от решението да се изпрати на страните по реда на чл. 137 АПК.

СЪДИЯ: