



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ I-365 /2018 г.
Гр. София, 22.03.2018 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На основание чл. 150, ал. 1 вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност /обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018 г./

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля, Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност /обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018 г./ поради противоречието им с принципите на правовата държава /Преамбюл, чл. 4, ал. 1/ и с чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Законът за частната охранителна дейност (ЗЧОД) урежда условията и реда за извършване на частна охранителна дейност, която в чл. 2, ал. 1 е дефинирана като търговска дейност, насочена към опазване на живота и здравето на физическите лица, охраняване на имуществото на физическите и юридическите лица, гарантиране на максимално ниво на сигурност при транспортиране на ценни пратки и товари, осигуряване на безпрепятствено провеждане на различни по характер и вид мероприятия.

С този закон за пръв път в чл. 5, ал. 1, т. 6, като нов вид охранителна дейност е предвидена охраната на урбанизирана територия. Последната, съгласно § 1, т. 5 от Допълнителната разпоредба на ЗЧОД, представлява селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание /строителните му граници/, определени с устройствен план, без да се включва землището.

Уредбата, посветена на охраната на урбанизирани територии, се съдържа в раздел VI от ЗЧОД, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 и регламентира същността и начина на осъществяване, сключването на договори за охрана и обособяване на екипи за реализирането на тази охрана.

Намирам, че с въвеждане на частна дейност за охрана на урбанизирани територии се нарушава конституционно предвидената предметна компетентност на Министерския съвет /МС/, уредена в общата клауза на правомощията му в чл. 105, ал. 2 от Конституцията. Наред с това се засягат (се прехвърлят) правомощия на държавата, реализирани от МС и ресорно от Министерството на вътрешните работи /МВР/ по опазване на обществения ред и националната сигурност, като тези правомощия се възлагат на търговци.

Сравнителният съдържателен анализ на понятията „дейност на МВР“¹, „охранителна дейност“² (чл. 14 ЗМВ), „частна охранителна дейност“³ (чл. 2, ал. 1 ЗЧОД), „охрана на урбанизирани територии“⁴ (чл. 27 ЗЧОД) дава достатъчно основания обосновано да се приеме, че се касае за дейности с общ предмет.

I. Съгласно чл. 1, ал. 2 КРБ държавната власт се осъществява чрез органи, предвидени в Конституцията. Чрез разпоредбата на чл. 105, ал. 2 КРБ конституционният законодател е възложил изрично на Министерския съвет да осигурява обществения ред и националната сигурност, като това се осъществява посредством дейността на МВР, уредена в Закона за МВР. В последния са разписани кореспондиращи на конституционното положение норми (чл. 6, ал. 1, т. 2 и чл. 14), съгласно които една от основните дейности на МВР е охранителната, включваща и опазването на обществения ред.

¹ Чл. 2, ал. 1: „Дейността на МВР е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред и пожарна безопасност и защита на населението.“

² Чл. 14, ал. 1: „Охранителната дейност е дейност по опазване на обществения ред и осигуряване безопасността на движението по пътищата в Република България.“; вж. и ал. 2 относно способите.

³ Чл. 2, ал. 1: „Частната охранителна дейност е търговска дейност, насочена към опазване на живота и здравето на физическите лица, охраняване на имуществото на физическите и юридическите лица, гарантиране на максимално ниво на сигурност при транспортиране на ценни пратки и товари, осигуряване на безпрепятствено провеждане на различни по характер и вид мероприятия.“

⁴ Чл. 27: „Охраната на урбанизирани територии е комплекс от дейности, който включва защита от противоправни посягателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули.“

Конституционният съд е имал повод да се произнесе по въпроса за прехвърляне на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи⁵. Като е приел, че то принципно не противоречи на Конституцията, освен изискването да бъде извършено със закон, КС е посочил необходимостта да бъдат съобразени следните обстоятелства:

1. „Характерът на правните субекти, на които се възлагат държавните функции, предназначението на самите държавни функции, както и в каква степен самото прехвърляне е подчинено, съответства или противоречи на демократичните ценности и принципи на Конституцията“⁶.

Наред с обосноваването становище относно характера на правните субекти /юридически лица с нестопанска цел или такива, осъществяващи стопанска дейност/, особено съществен е анализът на характера на държавните функции, преценяван с оглед отношението им към държавния суверенитет. На тази основа Конституционният съд е счел, че те могат да се обособят в две групи и първата от тях, обхващаща правомощията на държавните органи да гарантират сигурността на всички правни субекти на територията на страната, „съставляват ядрото на държавния суверенитет и чрез тях се реализира и поддържа легитимният монопол върху насилието в националната държава. По своята природа те съставляват изключителен домен на държавата, а възможността за прехвърлянето им извън системата на държавните органи води до разпад на държавността. Преди всичко това са правомощията, свързани с опазване на обществения ред, основните права, живота и собствеността на гражданите, гарантиране на сигурността и правния мир“⁷.

2. Принципът на пропорционалност - „при възлагането на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи, следва да се отчита действието на принципа на пропорционалността“. Макар и в друг аспект /с оглед на монополно положение/ този принцип е съобразяван⁸ през преценката да не бъдат засегнати основни права на гражданите.

Предвидената в чл. 28 ЗЧОД възможност за сключване на договор за охрана на урбанизирана територия от страна на кмета на общината ще постави

⁵ Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4 за 1994 г., Решение № 3 от 2000 г. по к.д. № 3 от 2000 г., Решение № 5 от 2005 г. по к.д. № 10 от 2004 г.

⁶ Решение № 5 от 2005 г. по к.д. № 10/2004 г.

⁷ Цитираното решение.

⁸ Пак там: „В това дело принципът на пропорционалността се разкрива и в друго измерение, което се изразява в това да не бъдат засегнати основни права на гражданите при прехвърляне на държавна функция за осъществяване от правни субекти извън системата на държавните органи. Делегирането на държавната функция следва да бъде подчинено на идеята за максимизиране на защитата на обществения интерес и основните права, а не да води до намаляване на гаранциите за защита на обществения интерес и основните права, което може да се достигне със създаване на монополни структури извън държавната администрация.“

гражданите в положение на зависимост от неговата воля⁹ дали, доколко и чрез кого да се осъществява частна охранителна дейност в съответното населено място. Това на практика обективно ограничава възможността на държавните органи по Конституция, съобразно техните законови задължения, да гарантират обществения ред.

Допълнителни усложнения биха могли да се очакват, ако гражданите реализират правото си сами да договарят извършването на различни видове частна охранителна дейност, свързани с личната им неприкосновеност и неприкосновеността на тяхното имущество, намиращи се в обхвата на същата урбанизирана територия. Още повече и сега съществува възможност по ЗМВР да се изграждат звена „Общинска полиция“ за опазване на обществения ред, охраната на обекти и т.н. /вж. чл. 94 ЗМВР/, които функционират при ясна законова уредба.

С атакуваните разпоредби на законово¹⁰ ниво се позволява неограничено въздействие от страна на частни охранители върху живота в населените места, независимо дали се касае за извършване на действия, засягащи личния живот и имущество, упражняването на политически права, икономически дейности или други.

Създава се непропорционална (и затова недопустима) зависимост на поддържането на обществения ред в населените места от преценката и активността на частно правни субекти, а не от предвидените по Конституция и съответните закони държавни органи. Опазването на обществения ред, който включва и защитата от престъпни посегателства спрямо гражданите и техните имущества, както бе отбелязано и по-горе, е конституционен и законов ангажимент на МС и МВР.

II. Като е допуснал, че при определени условия е възможно възлагане от Народното събрание чрез закон на известни държавни функции на недържавни правни субекти, вкл. „някои сфери от опазването на обществения ред и спокойствие“¹¹, КС изрично е отбелязал, че „[н]а законово ниво трябва да се регулират точно и ясно характерът и обемът на възлаганите функции, както и изискванията към сдруженията, на които те ще се възлагат“¹². Констатирал е също така, че посоченият принцип се накърнява с „[н]есъвършенството на закона и противоречията между неговите норми“ и обратно - спазването му би

⁹ Кметът като орган на изпълнителната власт в общината принципно има отговорности по охрана на обществения ред, съгласно чл. 44, ал. 1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

¹⁰ Предвижда се издаването на наредби по силата на чл. 2, ал. 4 и чл. 5, ал. 4 ЗЧОД, което /независимо от съдържанието/ няма как да осигури необходимите гаранции.

¹¹ Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4/1994 г.

¹² Пак там.

се осигурило „само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви“¹³.

Атакуваните разпоредби не създават ясна и безспорна регулация по следните съображения:

1. Мотивите към закона не обосновават необходимостта от новия вид охранителна дейност (на урбанизирани територии), като в тях преимуществено се обсъжда незасягането на финансовите интереси на кандидатите и притежателите на лиценз.

2. Извън вниманието на законодателя е останало обезпечаването на необходимия синхрон на законовата уредба, относима към охраната на обществения ред и практическото гарантиране на основните права на гражданите от съответната урбанизирана територия („населението“).

3. Нормите в глава втора, раздел VI от закона (вкл. с препращането) дават лаконична, непълна и противоречива уредба. Когато разписва същността на охраната на урбанизирани територии (чл. 27) законът борави с неопределени по съдържание понятия: „комплекс от дейности“, включващ „защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението“, която ще се осъществява чрез общо назовани способности „наблюдение“¹⁴, контрол¹⁵ и реакция с мобилни охранителни патрули¹⁶. Неоднозначното и непоследователно използване на понятията ще затрудни и субектите на охраната и гражданите от съответната територия.

4. Налични са и противоречия в разпоредбите¹⁷ от естество да създадат затруднения по правилното приложение и да препятстват законосъобразното осъществяване на охранителната дейност.

5. Законът определя урбанизираната територия като цялостен обект на частна охрана¹⁸, с което би могло да се допусне тълкуване, че се дава възможност за осъществяване на цялостен контрол и наблюдение върху всички действия, осъществявани в нейните рамки¹⁹. Всички права и задължения на лицата, извършващи частна охранителна дейност, уредени в глава четвърта от ЗЧОД, ще могат да се осъществяват по отношение на населението и правомерността на действията ще зависят от преценката на

¹³ Вж. Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г.

¹⁴ Вж. чл.чл. 7, 14, 17, 19, 21, 56 как е използвано понятието „наблюдение“. Същото има своята адекватна законова уредба в ЗМВР, когато се отнася за правомощие на държавни органи – например чл. 91.

¹⁵ Вж. чл. чл. 1, 11, 14, 16, 22, 24, 56, 67 как е използвано понятието „контрол“. От своя страна контролната дейност, възложена на държавни органи, е изрично разписана – вж. например чл. 30 ЗМВР.

¹⁶ Вж. чл. 15, към който мълчаливо се препраща.

¹⁷ Напр. мълчаливото препращане при дефинирането в чл. 27 - „реакция с мобилни охранителни патрули“, и изричното препращане в чл. 29 за обособяване на екипи по чл. 13, ал. 2, включващи и постове и охранителни групи

¹⁸ Вж. § 1, т. 2 „охраняван обект“ от Допълнителната разпоредба

¹⁹ Вж. как е използвано понятието в закона – чл. 14, 56, 57, 58 и пр.

частни лица, извън компетентните държавни органи, които по правило /след издаването на лиценза/ практически постфактум биват уведомявани²⁰ за осъществено задържане, използване на физическа сила, помощни средства или огнестрелно оръжие.

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 1 вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията на Република България внасям настоящото искане за обявяване на разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност /обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018 г./ за противоконституционни.

Моля да определите като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет и Министерството на вътрешните работи.

Съгласно чл. 18, ал. 5 от ПОДКС прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С УВАЖЕНИЕ:



СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР

²⁰ Вж. чл. 63