

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност
на разпоредби от Закона за частната охранителна дейност

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28, чл. 29 и § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия - при охрана на урбанизирани територии“, както и свързаната с тях разпоредба на § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ. бр. 10 от 30 януари 2018 г.) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2, чл. 143, ал. 3 от Конституцията. Оспорваният закон още не е влязъл в сила (с изключение на неотносимите чл. 2, ал. 4 и чл. 5, ал. 4), но на основание чл. 17, ал. 2 от Закона за Конституционен съд искане до съда може да бъде надлежно отправено след обнародването на закона в „Държавен вестник“, какъвто е случаят.

Още в началото на Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД) се прокламира високата обществена значимост на този вид дейност предвид специфичните цели, които

се преследват чрез нея - 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. Едновременно с това законът определя частната охранителна дейност като търговска дейност, която се извършва въз основа на писмен договор с търговци (чл. 2, ал. 1 и 2).

Законът урежда девет вида частна охранителна дейност, като съгласно чл. 5, ал. 1, т. 6 един от тях е *охраната на урбанизирани територии*. Непосредственото осъществяване на охраната ще се извършва от лица, наети по трудово правоотношение, чиито права и задължения са разписани в гл. IV от ЗЧОД независимо от вида на охранителната дейност.

Уредбата на частната охрана на урбанизирани територии е поместена в съвкупност от поредни разпоредби: чл. 27–29 от закона, които я дефинират като „комплекс от дейности, включващ защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули” (чл. 27). Съгласно чл. 28 от ЗЧОД възложител по договора за охрана на урбанизирана територия е кметът на общината, в границите на която се намира урбанизираната територия. За извършване на охраната търговецът обособява екипи за охрана, като оптимизира техния брой съгласно границите на охраняваната урбанизирана територия.

Съгласно § 1, т. 2, пр. 6 от ЗЧОД при охрана на урбанизирани територии „охраняван обект“ е отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия. "Урбанизирана територия" е селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание (строителните му граници), определени с устройствен план, без да се включва землището (§ 1, т. 5 от ЗЧОД).

Оспорвам съвкупността от разпоредби (чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27-29, § 1, т. 2, пр. 6 и свързания с тях § 1, т. 5 от ЗЧОД) в тяхното съотнасяне. По същество това е прехвърляне на държавни функции върху правни субекти извън системата на държавните органи и това не съответства на чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията. Считам, че по този начин се нарушават конституционните принципи, гарантирани в чл. 4, ал. 1 и чл. 7 от Конституцията.

Съображенията ми са следните:

1. Комплексът от охранителни дейности по чл. 27 от ЗЧОД включва защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия. Така характеризирани този вид охрана се различава съществено от останалите. Защищава се имущество, защитава се и население в

границите на урбанизирана територия. Тази защита от посегателства е нещо различно от персоналната охрана на физически лица (чл. 5, ал. 1, т. 1, вр. с чл. 8-10), както и от охраната на имущество на физически или юридически лица (чл. 5, ал. 1, т. 2, вр. с чл. 11-16). По същество с въведената охрана на урбанизирани територии е създадена възможност за охрана на имущество и на население, определени единствено на база местонахождението им в дадено населено място. От друга страна, се въвеждат обекти на защита (имущество и граждани), зад които стоят самите права на всички граждани в съответната урбанизирана територия, гарантирани посредством осъществяването на този вид охрана.

Частната охранителна дейност на урбанизирани територии по смисъла на оспорения комплекс от разпоредби на ЗЧОД *обективно се покрива с дейността по осигуряване и опазване на обществения ред*. Редът в обществото са правилата, които обединяват хората, а нарушенията на тези правила би довело до дестабилизиране, до негативни последици за цялото общество или за отделни негови членове. Той е пряко свързан със сигурността на обществото и на обществения интерес. Без да го дефинира изрично, Конституцията поставя понятието за „обществен ред“ на една плоскост с „национална сигурност, здраве, морал“. Осигуряването и опазването му е публична функция, с която са ангажирани определени органи на публичната власт (чл. 105, ал. 2, чл. 143, ал. 3 от Конституцията), чиято цел е да бъдат упражнявани правата и да бъде гарантирана сигурността на всички граждани. Общественият ред е и граница за упражняването на основните права на всеки отделен гражданин (чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1). Той е установеният с нормативни актове ред, осигуряващ нормално спокойствие и възможност както да се упражняват конституционните права, така и упражняването им да не бъде противопоставено на общи или обществени интереси. (Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.). Цел на обществения ред е осигуряване на общественото спокойствие и обществената безопасност. Постигането на този резултат и средствата за това законодателят възлага на определени органи от изпълнителната власт и на администрации, които ги подпомагат.

С функции по осигуряването на обществения ред Конституцията натоварва изрично Министерския съвет (чл. 105, ал. 2) и областния управител (чл. 143, ал. 3). В практиката си Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че характерът на дейностите, свързани с обезпечаването на сигурността на гражданите, налага те да се извършват изцяло от органи, предвидени в Конституцията или създадени от Народното събрание (Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по к.д. № 3 от 1994 г.; Решение № 5 от 10 май 2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.).

Осигуряването на обществения ред от Министерския съвет е част от ръководеното и осъществяването на вътрешната политика на страната (чл. 105 от Конституцията) и намира израз в поддържането на минимума от условия, необходими за гарантиране на нормален живот на обществото. Министърът на вътрешните работи провежда

държавната политика по опазването на обществения ред (чл. 37, ал. 1, т. 2 и чл. 42, ал. 2 от Закона за МВР). Сред основните структури на Министерството на вътрешните работи (МВР) са областните дирекции (ОДМВР), които се създават на териториален принцип, като районите им на действие се определят с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи (чл. 42, ал. 1 от Закона за МВР). Районните управления в ОДМВР се създават със заповед на министъра на вътрешните работи, а районите се определят със заповед на министъра на вътрешните работи, включително съобразно състоянието на обществения ред (арг. чл. 42, ал. 4 и 5 от Закона за МВР).

Опазването на обществения ред е част от охранителната дейност на МВР, която се осъществява от полицейските органи (чл. 14, ал. 1-2 от ЗМВР). Полицейските служители, независимо от длъжността, която заемат, са политически неутрални, каквото изрично изискване въвеждат чл. 116, ал. 1 от Конституцията, чл. 9, ал. 1 от Закона за политическите партии и чл. 146, ал. 3 от Закона за МВР. Смисълът и предназначението на тази уредба е, че служителите са изпълнители на волята, интересите и охранителната грижа на държавата. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални (Решение № 3 от 1998 г. на Конституционния съд). Последното изискване не е поставено относно охранителите в ЗЧОД.

Министерството на вътрешните работи е строго йерархична структура с присъщата ѝ субординация, отчетност и контрол. Поверяването на функции по опазване на обществения ред на частноправни субекти, спрямо които са неприложими посочените принципи, поражда риск при осъществяване на тази дейност - да се пренебрегне общата политика на Министерски съвет в областта на вътрешните работи и сигурността. Несъмнено осигуряването на обществения ред и на сигурността е прерогатив на Министерския съвет по чл. 105, ал. 2 от КРБ. Възлагането на държавни функции в тази сфера на правни субекти, които са извън структурите на МВР, е несъвместимо с конституционно установената компетентност на правителството да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната.

Описаното положение не е развитие на заложената в Конституцията етатистка самоцел, а е необходимо проявление на принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1). Чрез дейността си по осигуряване на обществения ред и на националната сигурност централните органи на изпълнителната власт осъществяват определени правозащитни функции (Решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.). Както се отбелязва в Решение № 5 от 10 май 2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г., доколкото с държавните функции се гарантира сигурността на всички правни субекти, същите са изключителен домен на държавата и възможността за прехвърлянето им извън системата на държавните органи би довела до разпад на държавността. Преди всичко това са правомощия, свързани с опазване на обществения ред, основните права, живота и собствеността на гражданите.

Основният закон на Република България урежда тези функции по отношение на изпълнителната власт чрез правомощията на Министерския съвет в чл. 105 и 106 (Решение № 5 от 10 май 2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.). Възможността, която дава ЗЧОД на търговски дружества да извършват действия по охрана на урбанизирани територии, по същество е отказ от страна на държавата чрез нейните изпълнителни органи да осъществява възложените функции по охрана на обществения ред. Това отдалечава оспорваната законова уредба от смисъла и предназначението на принципа за разделението на властите (чл. 8 от Конституцията).

2. В действащото законодателство определянето на дадени територии като „урбанизирани“ е заради предназначението им. Урбанизираните територии са предназначени за жилищни, общественообслужващи, производствени, складови, курортни, вилни, спортни и развлекателни функции, за озеленени площи и озеленени връзки между тях и териториите за природозащита, за декоративни водни системи (каскади, плавателни канали и други), за движение и транспорт, включително за велосипедни алеи и за движение на хора с увреждания, за техническа инфраструктура, за специални обекти и други. Конкретното им предназначение е съобразено с принципа за устойчиво развитие (чл. 7 и чл. 8, т. 1 от Закона за устройство на територията (ЗУТ)).

Законът за частната охранителна дейност поставя отделното населено място само по себе си като охраняван обект и с това прави този вид охранителна дейност безпрецедентна по съдържание и мащаби. Така се променя характерът на частната охрана, чиито обекти на защита по начало са индивидуализирани по предмет, съдържание, лица. Не се конкретизира комплексът от специфични дейности, които ще бъдат прилагани за защитата на имуществото и на населението в урбанизираните територии така, както е направено при регламентацията в ЗЧОД на другите видове охрана. Не става ясно как този вид охрана ще бъде съотнесен и ще взаимодейства с другите видове охрана в рамките на населеното място. Задача на законодателя е да даде безконфликтна законова уредба на дейността по опазване на обществения ред от няколко възможни субекта (правова държава във формален смисъл). На общо основание обаче при извършването на охраната изпълнителите ще разполагат с целия набор от мерки и средства, предвидени в чл. 56-58 от ЗЧОД – проверки, задържане, предаване, употреба на физическа сила. И още, изискванията към екипите, които ще патрулират в урбанизирани територии, са същите, предвидени за екипите, които изпълняват друг самостоятелен вид охранителна дейност - охраната на имущество (чл.13-16). Законът не поставя специфични изисквания относно патрулирането в урбанизирани територии. Тази вътрешна несъгласуваност и непълнота също противоречи на принципа за правовата държава (Решение № 8 от 4 юли 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г. Решение № 2 от 4 февруари 2014 г. по к.д. № 3 от 2013 г.). Неясните и непълни текстове дават възможност за прилагането на закона в отклонение от прокламираната му цел, което създава опасност при осъществяването на охраната в

урбанизирани територии да не бъдат достатъчно гарантирани правата на гражданите и съпътстващата ги конституционна забрана за произвол.

3. Съгласно чл. 28 от ЗЧОД възложител по договор за охрана на урбанизирана територия е кметът на общината. Конкретизацията на осъществяваните дейности, оптимизирането на охранителните екипи ще е единствено част от съдържанието на договора за охрана на урбанизирана територия. Дали тези дейности ще бъдат осъществявани, зависи единствено от изпълнението на договора.

По начало в условията на парламентарно управление прекият избор от народа е конституционно неприложим за органите, които са част от структурата на изпълнителната власт. Единственото изключение е по отношение на кметовете на общини (Относно дебата при създаването на Конституцията вж. Стенограма от второ гласуване на проекта за Конституция, 164-то заседание, 25.06.1991 г., Стенографски дневници, книга 49.1). За разлика от Министерския съвет (чл. 105, ал. 2) и областните управители (чл. 143, ал. 3), на конституционно ниво кметовете на общини не са изрично ангажирани с обществения ред. Отговорността им за неговото опазване е предоставена с чл. 44, ал. 1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. За осигуряването му кметът издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните структури на МВР. Същите са административни актове, които подлежат на административен и съдебен контрол, и могат да бъдат отменени от общинските съвети. Така правомощията по осигуряването на обществения ред, които законодателството предоставя на кмета, са израз на изпълнителната власт, която той упражнява.

Поверените му от законодателството функции по осигуряване на обществения ред кметът осъществява и чрез дейността на звената "Общинска полиция". Те са структури към ОДМВР и са натоварени с изпълнението на задачи, свързани с опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението по пътищата и осъществяването на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление към общините в Република България (чл. 4 от Наредба на министъра на вътрешните работи № 8121з-422 от 16.04.2015 г. за организацията и дейността на звената "Общинска полиция"). Звената се създават по силата на сключен договор между кмета на общината и директора на ОДМВР. За статута, назначаването и освобождаването на служителите от звената „Общинска полиция“ се прилага Законът за МВР. Нещо повече, съгласно неговия чл. 57, ал. 1 тези звена са със статут на полицейски органи. Дейността им е функционално и институционално интегрирана в рамките на изпълнителната власт посредством централизираната йерархична система на МВР. Там, където функционират такива звена, възможността за възлагане на охрана на урбанизирани територии върху частни охранителни фирми би довело до дублиране на публични функции и несъгласуваност между субектите, които ги изпълняват.

4. Принципът на пропорционалността изисква прехвърлянето на функции от държавната власт да бъде подчинено на идеята за максимализиране на защитата на

обществения интерес и основните права, а не да води до намаляване на гаранциите за тяхната защита. (Решение № 5 от 10 май 2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.). Според трайната практика на Европейския съд по правата на човека (*Woś v. Poland*; *Storck v. Germany*; *Sychev v. Ukraine*, *Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland*) прехвърлянето на определени публични функции към частноправни субекти не освобождава държавата от задължението да гарантира спазването на правата и закрилата им срещу нарушения. Същото задължава държавите при прехвърляне на тези функции да създават ясно и предвидимо законодателство, което съдържа достатъчно ефективни средства за защита на права, които могат да бъдат нарушени от въпросната дейност. Възможностите за защита на засегнати права вследствие на „делегираната дейност“ следва да бъдат съизмерими с тези, които гражданите разполагат срещу самите държавни органи, ако дейността се осъществяваше от тях. Поначало ЗЧОД не предвижда достатъчно гаранции и механизми, чрез които да се осигури изпълнение на посоченото позитивно задължение на държавата в областта на основните права и свободи. Като регламентира защитата от противоправни посегателства върху имуществото и населението в рамките на съответната урбанизирана територия, законът допуска възможността да бъде въздействано върху широк кръг лица и имущество посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули. По-големият обхват на охраната предполага възможността за причиняване на повече вреди върху повече имущество или лица. Възможностите за защита на гражданите при осъществяването на частна охрана са идентични независимо от вида на охраната.

От друга страна, ангажиментите на изпълнителната власт да осигурява спазването на обществения ред и спокойствието са непосредствено съпътствани от задължението да бъдат гарантирани основните права (чл. 56 от Конституцията). Осъществяването на която и да е от трите разделени власти включва в себе си съобразяването с конституционните права на гражданите (чл. 4, ал. 1-2, чл. 57 от Конституцията). На първо място, конституционното право на защита обвързва всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицата със засегнати права (Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по к.д. № 12 от 2014). Проявление на правото на защита е и конституционно гарантираната възможност гражданите да търсят от държавата обезщетяване на вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица (чл. 7 от Конституцията). Държавата носи отговорност пред своите граждани за вредите, причинени от „собствените“ ѝ органи и длъжностни лица. Като поставя охраната на урбанизираните територии във формата на частна охранителна дейност, законодателят неминуемо ограничава прилагането на този тип конституционна защита.

Общественият ред е ценност, която крепи целостта на обществото. Конституцията е възложила опазването на обществения ред върху определени органи на публичната власт. Държавата и законодателят нямат право да абдикират от опазването на сигурността и спокойствието на хората в населените места, включително в т. нар.

„урбанизирани територии“. Упражняването на държавна власт да бъде съобразено с Конституцията (чл. 5, ал. 1-2) и правовата държава (чл. 4, ал. 1) означава то да е в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Основния закон, запазват човешкото достойнство, не нарушават правата и гарантират правната сигурност. Опазването на обществения ред следва да бъде съобразено с тези граници.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения се обръщам към Вас с искане да установите противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28, чл. 29, § 1, т. 2 относно думите *„отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия - при охрана на урбанизирани територии“*, както и свързания с тях § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност (Обн. ДВ. бр.10 от 30 Януари 2018 г.) поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2, чл. 143, ал. 3 от Конституцията.

Предлагам да определите като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, заместник министър-председателя по обществения ред и сигурността и министър на отбраната и министъра на вътрешните работи.

В съответствие с чл. 18, ал. 6 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани институции.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ