



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 203/615/181
Дата 03.08.18

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № 812/00-11130....., екз. № 2.
02.08.2018 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

от Валентин Радев – министър на вътрешните работи
по конституционно дело № 5/2018 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 03 юли 2018 г. съм конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 5/2018 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България, с което се оспорват разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД) (обн., ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г., в сила от 31.03.2018 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 (КРБ) и присъединеното към него конституционно дело № 6/2018 г., образувано по искане на президента на Република България, за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29, § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия – при охрата на урбанизирани територии“ и § 1, т. 5 от ЗЧОД, поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от КРБ.

С оспорваните текстове от ЗЧОД (обн., ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г., в сила от 31.03.2018 г.) се регламентира уредбата на частната охранителна дейност на урбанизирани територии и се дава определение на понятието „урбанизирана територия“. Поддържа се становище, че същите са противоконституционни, тъй като водят до предоставяне на субекти на частното право на правомощия на държавни органи да гарантират сигурността на всички правни субекти на територията на страната. На това основание подобно предоставяне се определя като „отказ от

страна на държавата чрез нейните изпълнителни органи да осъществява възложените функции по охрана на обществения ред“. Посочва се, че явяващи се същностно държавни („изключителен домен на държавата“), дейностите по опазване на обществения ред и националната сигурност, се осъществяват ресорно от МВР, съгласно Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) (чл. 2, ал. 1) и „възможността за прехвърлянето им извън системата на държавните органи води до разпад на държавността“, а с атакуваните разпоредби на ЗЧОД се осъществява възлагането им на търговци. Развива се тезата за нарушаване от оспорените законови разпоредби на действието на принципа на пропорционалност при възлагането на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи. Изразено е разбирането, че се създава непропорционална (и затова недопустима) зависимост на поддържането на обществения ред в населените места от преценката и активността на частноправни субекти, а не от предвидените по Конституция и съответните закони държавни органи. Приведени са доводи за противоречие на оспорените разпоредби, в частност чл. 28 ЗЧОД, със ЗМВР специално във връзка с предвидената в последния възможност за създаване на звена „Общинска полиция“, по силата на договор между кмета на общината и директора на областната дирекция на МВР, които са със статут на полицейски органи.

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд изразявам следното становище:

С оспорвания чл. 5, ал. 1, т. 6 от ЗЧОД се въвежда нов вид частна охранителна дейност – охрана на урбанизирани територии. Раздел VI от глава втора на закона – членове 27-29 съдържа регламентация на минималните изисквания за осъществяване на този нов вид дейност, която съгласно разпоредбата на чл. 27 от ЗЧОД е комплекс от дейности, който включва защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението в съответната урбанизирана територия посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули.

Възложител по договор за охрана на урбанизирана територия е кметът на община, в границите на която се намира селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание (строителните му граници), определени с устройствен план (чл. 28 от ЗЧОД). За извършване на този вид охрана търговецът обособява екипи и оптимизира техния брой съгласно границите на охраняваната урбанизирана територия. Видовете, броят и числеността на екипите се посочват в договора за охрана (чл. 29 от ЗЧОД).

Видно от легалната дефиниция на охрана на урбанизирани територии, като вид частна охранителна дейност, функциите ѝ не включват опазване на обществения ред или защита на националната сигурност.

С нормата се предоставя правна възможност за общините да сключват договори за защита от противоправни посегателства върху имуществото и населението в границите на урбанизираната територия. Тези задължения могат да бъдат възложени на търговеца единствено след решение на съответния Общински съвет, разписани като обхват в договора за охрана, който само кметът на общината има право да сключва като възложител. Изразените в искането на главния прокурор опасения за ограничаване контрола върху действията на кмета на общината, чиито административни актове подлежат на преразглеждане от областния управител, би следвало да бъдат относими и към договора за изграждане на звена „Общинска полиция“ по реда на чл. 94 от Закона за Министерството на вътрешните работи.

Опазването на обществения ред и защитата на националната сигурност в нито един от текстовете на закона, за нито един от видовете частна охранителна дейност не е възложен като

правомощие на частния охранителен сектор, поради което този вид частна охранителна дейност не би могъл да засяга и да влияе върху упражняването на личните, политическите и икономическите права на гражданите. Единствената функция, която частната охранителна дейност осъществява, е тази по защита здравето, живота и имуществото на гражданите. От разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България, според която осигуряването на обществения ред се възлага на Министерския съвет (МС), не следва да се прави извод, че единствено МС и административните органи имат преки задължения по опазване на този обществен ред. Ролята на представителите на частния охранителен сектор при опазването на обществения ред е да съдействат на органите на МВР, което е морален граждански дълг на всеки член на нашето общество. Осигуряването на обществения ред само по себе си е извън правомощията на частния охранителен бизнес.

Полицейските органи, като правоохранителни органи, следят за спазване и правилно прилагане на законовите разпоредби, за гарантиране на добър обществен ред, защита на правата и свободите на гражданите, опазване живота, здравето и имуществото им от противоправни посегателства. За изпълнение на тези задачи законодателят е предоставил редица правомощия, които полицейските органи прилагат.

Частният охранителен сектор предоставя възмездно търговска услуга „частна охранителна дейност“ на договорна основа, която се изразява в защита и опазване живота, здравето и имуществото на клиента.

Член 54, ал. 1 от ЗЧОД въвежда задължение на ръководителите на охранителната дейност да предадат на органите на МВР и на Държавна агенция „Национална сигурност“ носителя на информацията, с която разполагат, включително съдържаща се в записи от видеонаблюдението, за извършено, извършвано или подготвяно престъпление или нарушение на обществения ред, незабавно след узнаването ѝ и/или при поискване от съответните длъжностни лица по реда на ЗМВР и Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. Това е една от разпоредбите, която ясно диференцира компетентността на частните охранители и я отграничава от правомощията на полицейските органи. Субектите осъществяващи частна охранителна дейност, нямат правомощия и компетентност да извършват дейности по разследване на престъпления и предотвратяване нарушения на обществения ред.

Личната охрана на физически лица, охраната на личното имущество на физически или юридически лица са запазени като видове частна охранителна дейност. Въвеждането на новия вид „охрана на урбанизирани територии“ не ограничава правото на избор на гражданите или юридическите лица на кого да възложат опазването на личната си неприкосновеност или на неприкосновеността на притежаваното от тях имущество.

Способите „наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули“ са въведени за лицата от частния охранителен сектор още през 2004 г., с действащия до 31 март 2018 г. закон (чл. 10; чл. 30, ал. 1, т.2; чл. 30, ал. 4). Тези способности са част от способите за осъществяване на частната охранителна дейност вече 14 години и не са довели до затруднение нито търговците, предлагащи услугата „частна охранителна дейност“, нито ползвателите на тази услуга. На практика, такъв вид частна охранителна дейност вече се осъществява, въз основа на лиценз за охрана на имущество на физически или юридически лица. Обособяването ѝ като самостоятелен вид беше продиктувано именно от общественото развитие на отношенията в сферата на частната охранителна дейност.

При организиране на дейността по самоохрана също могат да бъдат използвани

способите за наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули. По повод възможността кметът на община да наеме търговец, който да осъществява охрана на урбанизираната територия – предвиденият нов вид частна охранителна дейност „охрана на урбанизирани територии“, е още една възможност, която законът дава на кмета на общината да организира опазването на общинското имущество. Възможността кметът да извършва дейност по самоохрана след получен лиценз е регламентирана в ЗЧОД от 2011 г. и която и в действащия ЗЧОД е запазена за общините – да могат да извършват дейност по самоохрана на общинското имущество.

По отношение твърдението, че е налице трансфер на властнически правомощия към частно лице при дейността по охрана на урбанизирани територии по ЗЧОД, считам че дейностите, описани в ЗЧОД по отношение на урбанизираните територии, не ограничават правомощията на МС и МВР за осигуряване на обществения ред, а по-скоро ги подпомагат.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложените аргументи, считам че искането на главния прокурор на Република България, с което се оспорват разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от Закона за частната охранителна дейност, като противоречащи на принципите на правовата държава (Преамбюл, чл. 4, ал. 1) и с чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България, и искането на президента на Република България, за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29, § 1, т. 2 относно думите „отделното населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия – при охрана на урбанизирани територии“ и § 1, т. 5 от Закона за частната охранителна дейност, поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията на Република България, са неоснователни и не следва да бъдат уважени.

МИНИСТЪР

ВАЛЕНТИН РАДЕВ