



**ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА**

Рег.№... 4650

01.08  
..... 2018 г.

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 258 Бл 518  
Дата 01.08.18

**ДО**  
**Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ**  
**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КС**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
на № 179 КД/04.07.2018г.  
вх. № 5746/06.07.2018 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам Ви становище по к.д. № 5/2018 г. образувано по искане на Главния прокурор на Република България, за установяване противоконституционност на разпоредби 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 30.01.2018г., посл. изм. ДВ, бр.27 от 2018 г.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** становище – 4 листа.

**ЗА ДИРЕКТОР НА НАЦИОНАЛНАТА**  
**СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА:**  
**М. МАРИНОВ – ЗАМЕСТНИК-ДИРЕКТОР НА НСЛС**  
Съгласно заповед № 3-128/13.07.2018 г. на директора на НСЛС



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА

Рег.№..... 4650

..... 01.08. 2018 г.

### СТАНОВИЩЕ

**Относно:** Образувано по искане на главния прокурор на Република България, за установяване противоконституционност 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 30.01.2018г., посл. изм. ДВ, бр.27 от 2018г. по конституционно дело №5/2018г.

Ръководството на НСлС след като се запозна с искането на Главния прокурор на Република България, за установяване противоконституционност на разпоредби 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 30.01.2018г., посл. изм. ДВ, бр.27 от 2018г. установи следното:

К.д. №5/2018г. е образувано на 18.03.2018г. по искане на Главния прокурор на Република България, за установяване противоконституционност 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 30.01.2018г., посл. изм. ДВ, бр.27 от 2018г.

Конституционният съд е приел, че искането е допустимо и следва да бъде разгледано по същество. С оглед предмета на делото КС е конституирал по делото Народното събрание, Министерски съвет, министърът на правосъдието, министъра на отбраната, министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, Върховен административен съд, Висшият адвокатски съвет и Националната следствена служба. КС е предложил да дадат мнение по направеното искане на СЮБ, Съюз на съдиите в РБ, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в РБ, Камарата на следователите в РБ, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Асоциацията за Европейска интеграция и права на човека, Индустриален Клъстер Сигурност, Българска камара за охрана и сигурност и Съюза на фирмите за охрана и сигурност. и на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на КС е отправил покана да дадат мнение седем професори от правната научна общност.

Към к.д. №5 е присъединено допуснато за разглеждане к.д. №6 по искане на президента на Република България, за установяване противоконституционност на разпоредби 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“, както и на §1, т.5 от Закона за частната охранителна дейност(ЗЧОД), обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018г., посл. изм. ДВ, бр.27 от 2018г.

Главният прокурор, в искането си, твърди, че оспорените разпоредби противоречат на основни начала на Конституцията на Република България (КРБ) – принцип на правовата държава (Преамбюл, чл. 4, ал. 1 от КРБ) и с чл.105, ал.2 от КРБ. Президентът на РБ от своя страна твърди, че освен посочените от главния прокурор разпоредби от Конституцията на РБ оспорените разпоредби несъответстват и на чл. 7, чл. 8 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията.

По отношение оспорените разпоредби от ЗЧОД, НСлС се солидаризира с искането на главния прокурор на РБ и с искането на президента на РБ относно § 1, т.2 относно думите „отделно населено място, обособено като самостоятелна урбанизирана територия-при охрана на урбанизирани територии“, защото тези думи са пряко свързани с оспорените разпоредби на чл. 5, ал.1, т.6, чл.27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД. По отношение на §1, т.5 от ЗЧОД НСлС счита, че неправилно се иска да бъде обявен за противоконституционен, тъй като по същество представлява определение на понятието „урбанизирана територия“ и като такава с нищо на противоречи на КРБ.

По отношение на текстовете от КРБ на които противоречат оспорените разпоредби от ЗЧОД, НСлС счита, че те противоречат на основното начало на КРБ-принципа на правовата държава (чл. 4, ал.1 от КРБ) и чл. 105, ал.2 от КРБ. НСлС не счита, че оспорените текстове противоречат на чл.7 (отговорността на държавата за вреди причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица), чл. 8(принципа за разделението на властите) и чл. 143, ал.3(правомощията на областните управители по отношение на обществения ред) от КРБ.

НСлС се солидаризира с аргументите на главния прокурор и президента на РБ по противоконституционността на оспорените текстове с чл. 4, ал.1 и чл. 105, ал.2 от КРБ.

В чл.5, ал.1, т.6 от ЗЧОД се предвижда нов вид охранителна дейност-охраната на урбанизирана територия. В чл.27, чл.28 и чл.29, Раздел VI от ЗЧОД се урежда същността и начина на осъществяване, сключването на договори за охрана и обособяване на екипи за реализирането на тази охрана. Тези норми са противоконституционни в две направления- едното по отношение принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал.1 от КРБ, а другото в нарушаване на предвидената предметна компетентност на Министерския съвет, уредена в общата клауза на правомощията му в чл.. 105, ал.2 от КРБ.

**- Противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ.**

Практика на КС за разбирането на правовата държава е да включва както принципа на правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба. Освен това приеманите от законодателя нормативни актове трябва да гарантират правната сигурност, като зачитат придобитите от гражданите права и без да ги променят в тяхна вреда.

В ЗЧОД се поставя урбанизираната територия като охраняван обект и това променя характерът на частната охрана, чиито обекти на защита са индивидуализирани по лица, собственост и т.н. Не става ясно как тази охрана ще си взаимодейства с другите видове охрана, още по-вече че в конституцията на РБ законодателят е предвидил с тази дейност в населено място да се занимава изпълнителната власт /чл.105, ал 2/. В същото време частните охранители в урбанизираната територия ще имат всички възможни права уредени в чл. 56-58 от ЗЧОД-проверки, задържане, употреба на физическа сила и др. Това създава възможност при охрана в урбанизирани територии да не бъдат достатъчно гарантирани правата на гражданите и дори да се стигне до тяхното нарушаване. Това противоречи на принципа на правовата държава.

Съгласно чл.44, ал.1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация на кметовите на общини е възложено опазването на обществения ред. Тази функция на кмета може да се осигури чрез „Общинска полиция“, които са структури ОДМВР и са уредени в закона за МВР и в наредба на министъра на МВР за организацията и дейността на звената „Общинска полиция“ от 2015г. Дейността на тези звена е в рамките на изпълнителната власт и МВР. Не така стои въпроса с охраната в урбанизирани територии на частни охранителни фирми по договори сключени с тях от кмета на общината, защото това може да доведе до дублиране на публични функции и несъгласуваност между „Общинска полиция“ /там където съществува/ с частните охранителни фирми, а където няма такава с държавната полиция. Това също е нарушение на принципа на правовия ред.

Прехвърлянето на функции от държавната власт към частни охранителни фирми за охрана на обществения ред в урбанизирани територии трябва да съдържа достатъчно ефективни средства за защита на обществения интерес, собствеността и правата на гражданите, а в ЗЧОД не са предвидени достатъчно механизми и гаранции за тяхната защита. Това отново е нарушение на принципа на правовия ред.

**- Противоречие с нарушаване на конституционно предвидената предметна компетентност на Министерски съвет, уредена в общата клауза на правомощията му в чл.105, ал.2 от КРБ.**

В чл. 105, ал.2 от КРБ законодателят е възложил изрично на Министерски съвет /МС/ да осигурява обществения ред и националната сигурност, като това се осъществява посредством дейността на Министерството на вътрешните

работи /МВР/, уредена в закона за МВР. Една от основните дейности на МВР е охранителната, включваща и опазването на обществения ред. Осигуряването и опазването на обществения ред е публична функция, с която са ангажирани органи на публичната власт и има за цел осигуряване на общественото спокойствие и безопасност, гарантиране на правата, живота, собствеността и сигурността на всички граждани. МВР е строго йерархична структура с присъщата ѝ субординация, отчетност и контрол. 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 политика на страната. Министърът на вътрешните работи осъществява държавната политика по опазването на обществения ред и на териториален принцип съгласно закона за МВР съществуват областни дирекции на МВР, а в рамките на тях се създават районни управления на МВР, чиито райони се определят от министъра на МВР.

В решение №5 от 1994г. Конституционния съд заявява, че дейностите свързани с обезпечаването на сигурността на гражданите, налага те да се извършват изцяло от органи, предвидени в Конституцията на РБ или създадени от Народното събрание.

Ето защо НСлС счита, че с оспорените текстове от ЗЧОД се нарушава чл. 105, ал.2 от Конституцията на РБ, където МС осигурява обществения ред в страната.

Описаните по-горе доводи на НСлС се подкрепят от Решение №5 от 1994г. по к.д. №3 от 1994г., Решение №10 от 1994г. по к.д. №4 за 1994г., Решение №7 от 1996г. по к.д. №1 от 1996г., Решение №1 от 1999г. по к.д. №34 от 1998г., Решение № 5 от 2005г. по к.д. №10 за 2004г., Решение №8 от 2012г. по к.д. №16 от 2011г. и Решение №2 от 2014г. по к.д. №3 от 2013г. на Конституционния съд.

Предвид горното Националната следствена служба счита, че 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 урбанизираните територии“ от Закона за частната охранителна дейност(ЗЧОД), обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018г., посл. изм. ДВ, бр.27 от 2018г., противоречат на принцип на правовата държава (Преамбюл, чл. 4, ал. 1 от КРБ) и с чл.105, ал.2 от КРБ.

**ЗА ДИРЕКТОР НА НАЦИОНАЛНАТА  
СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА:  
М. МАРИНОВ – ЗАМЕСТНИК ДИРЕКТОР НА НСлС**  
Съгласно заповед № з-128/13.07.2018 г. на директора на НСлС