



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изх. .... 921 .....  
Дата 14.08 ..... 2018 г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ**  
**СЪВЕТ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО**  
**№ 5/2018 г.**

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционното дело е образувано по искане на главния прокурор на Република България на 12.03.2018 г. и е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Главният прокурор на Република България иска установяване на 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 30.01.2018 г., посл. изм. ДВ, бр. 27 от 2018 г./ поради несъответствие с чл. 4, ал. 1 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията.

На 12.03.2018 г. е образувано к.д. №6 от 2018г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност 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 свързания с тях § 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 Конституцията.

С определение от 03.07.2018г. Конституционният съд е констатирал, че има връзка между предмета на к.д. № 5/2018г., образувано по искане на главния прокурор и предмета на к.д. № 6/2018г., образувано по искане на президента за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 ЗЧОД, които съдът допуска за разглеждане по същество.

С определение от 03.07.2018г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането и е конституирал като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет, въз основа на което изразяваме становище **по искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност 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 свързания с тях § 1, т. 5 от ЗЧОД, **както и искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД.**

Висшият адвокатски съвет смята за основателно искането за обявяване за противоконституционни разпоредбите на **чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29** поради противоречие с чл. 4, ал. 1 (**принципа за правовата държава**), чл. 8, (**принципа за разделение на властите**) и чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България. Във връзка с това излагаме следните аргументи:

### **I. Противоречие с принципа за правовата държава**

Висшият адвокатски съвет подкрепя посоченото в искането на президента на Република България и на главния прокурор на Република България, че оспорените текстове на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД противоречат на принципа за правовата държава.

**На първо място**, Висшият адвокатски съвет би искал да обърне внимание на това, че съгласно принципа за правовата държава висшите държавни органи имат конституционно установените и ясно разграничени компетенции. При създаването на оспорените разпоредби на ЗЧОД **това не е отчетено** и законодателят **неоснователно е предоставил** конституционно прогласено правомощие на един от основните държавен орган на частноправен субект, а това е в противоречие с принципа за правовата държава.

Според Висшият адвокатски съвет **няма конституционно установена причина** да бъдат предоставяно основното правомощие на Министерския

съвет по осигуряване на обществения ред на частноправен субект. Подобно законодателно решение противоречи на чл. 4, ал. 1 от Основния ни закон.

**На второ място**, според Висшия адвокатски съвет изискването за **определеност, яснота и недвусмислие** на правните норми е основно за правовата държава, ако правните норми са формулирани неясно и неопределено, те не могат да постигнат целта си. В конкретния случай в разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД волята на законодателя не е изразена ясно и недвусмислено, поради което противоречи на принципа за правовата държава.

Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените в искането на главния прокурор до Конституционния съд съображения в подкрепа на това, че атакуваните разпоредби **не създават ясна и безспорна регулация**. Според Висшия адвокатски вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти са достатъчни за обявяването на оспорените разпоредби от ЗЧОД за противоконституционни.

Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет приема, че текстовете на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД е нарушен прогласеният в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип за правовата държава.

## **II. Противоречие с принципа за разделение на властите**

Съобразно закрепения в чл. 8 от Конституцията на Република България от 1991 г. **принцип за разделение на властите** – Министерският съвет е една от трите основни власти, той е **самостоятелен конституционен орган** с предвидени от Конституцията правомощия. Като носител на изпълнителната власт той функционира в съответствие с принципа за разделение на властите. Затова Конституцията му осигурява самостоятелност, която естествено не е абсолютна, защото в крайна сметка **решаваща е парламентарната основа**, на която се създава и съществува Министерският съвет.

Характерно за Министерския съвет е, че съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията, той осигурява **„обществения ред и националната сигурност** и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили“.

Според Висшия адвокатски съвет прогласеният в чл. 8 от Конституцията принцип за разделение на властите **изключва възможността** изпълнителната власт директно, чрез други субекти или чрез упълномощаване по реда на закон да упражнява правомощията по осигуряване на обществения ред и националната сигурност.

Наред с това следва да се спомене, че съобразно принципа за разделение на властите конституционният законодател е предоставил правомощие на Народното събрание да упражнява парламентарен контрол спрямо Министерския съвет (чл. 62, ал. 1 от Конституцията). В рамките на този контрол се реализира отговорността на органите на изпълнителната власт. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Закона за министерство на вътрешните работи, дейността на министерство на вътрешните работи 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“. С приетата в ЗЧОД уредба за прехвърляне на правомощия от Министерския съвет за охрана на урбанизирани територии от частноправни субекти **не е ясно** как ще се реализира правомощието на Народното събрание по осъществяване на парламентарен контрол по отношение на министерство на вътрешните работи. Подобно прехвърляне на правомощие противоречи на принципа на разделение на властите, респ. не съответства на установения у нас конституционен модел за съотношение между изпълнителната власт, от една страна, и законодателната – от друга. Това нарушава конституционния баланс, с което се осигурява изискването на чл. 8 от Конституцията за разделение на властите.

Висшият адвокатски съвет би искал да обърне внимание, че в Решение № 8 от 2005 г. Конституционният съд на Република България посочва, че „Борбата с престъпността е въпрос на общодържавен приоритет във всяка цивилизована страна. ....Конституцията издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е пряко свързана и с ефективната борба с престъпността“. Именно затова в чл. 105, ал. 2 от Конституцията е предвидено, че Министерският съвет като орган на изпълнителната власт «осигурява обществения ред и националната сигурност.....».

В Решение № 8 от 2005 г. Конституционният съд също така посочва, че „съобразно принципа за разделение на властите трите власти трябва да си сътрудничат. Законодателят е длъжен да осигурява механизми за балансиране взаимоотношенията между властите, а **не да допуска изпълнителната власт да прехвърля част от своите конституционни правомощия на частни субекти** и то по отношение на осигуряване на **обществения ред в държавата**“.

Въз основа на изложените съображения Висшият адвокатски съвет смята, че разпоредби на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД са в противоречие с конституционния принцип за разделение на властите.

### III. Противоречие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията

Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените аргументи в двете искания до Конституционния съд за противоречие на оспорените текстове на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД с **чл. 105, ал. 2** от Конституцията на Република България, че доколкото не е овластен за това, Министерският съвет **не може да делегира на други органи** свои правомощия, които са му **възложени пряко** от Конституцията, както и това че тази забрана се проявява особено отчетливо във взаимоотношенията му с другите висши държавни органи.

В искането на Главния прокурор на Република България са изброени Решение № 5 от 1994 г., Решение № 3 от 2000 г. и Решение № 5 от 2005 г., в които Конституционният ни съд вече е имал възможност да се произнесе за прехвърлянето на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи. В Решение № 5 от 1994 г. Конституционният съд на Република България **изрично приема**, че «в някои особено важни сфери на управлението възможността на Министерския съвет да създава административни органи **търпи ограничения** поради естеството на съответната административна дейност. Така например, Министерският съвет **не може** да създава самостоятелни административни структури с функции **по опазването на обществения ред, националната сигурност** и изпълнението на бюджета, които да са **извън съответните министерства**. Важността на административната дейност в такива области налага тя да се извършва **изцяло в рамките на органи**, предвидени от Конституцията или създадени от Народното събрание. Доколкото не е овластен за това, Министерският съвет **не може** да делегира на други органи такива свои правомощия, които са му **възложени пряко от Конституцията**».

Правилно в искането на президента се посочва, че принципът на пропорционалност 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 защита на обществения интерес и основните права.

Висшият адвокатски съвет би искал да обърне внимание, че в Решение № 5 от 2005 г. Конституционният съд на Република България постановява, че възможността за прехвърлянето на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи, **не е в противоречие с Конституцията на Република България**, както и че „възлагането на държавни функции на недържавни образувания е **съвременна тенденция**, чрез която модерната

национална държава ограничава прекомерната етатизация и свръхрегулирането на социалния живот“. Но по-нататък в същото Решение Конституционният ни съд **изрично посочва**, че „в зависимост от отношението им към държавния суверенитет функциите на държавата могат да се обособят в две групи. Първата от тях обхваща **правомощията на държавните органи да гарантират сигурността** на всички правни субекти на територията на страната. Именно тези функции 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 правомощия, свързани с **опазване на обществения ред, основните права, живота и собствеността** на гражданите, гарантиране на сигурността и правния мир, външната и вътрешната политика на републиката, регулирането на съществени и устойчиви обществени отношения чрез създаване на закони, правораздаване, налагане на данъци, чрез които се осигурява функциониране на държавния апарат, управление на публичната държавна собственост и др. **Основният закон на Република България урежда тези функции по отношение на изпълнителната власт чрез правомощията на Министерския съвет в чл. 105 и 106 от Конституцията**“. Прегледът на това решение на Конституционния ни съд показва, че прехвърлянето на правомощието на Министерския съвет по осигуряване на обществения ред на частноправни субекти е противоконституционно и законодателят е приел оспорените разпоредби на ЗЧОД в противоречие с Основния ни закон.

Въз основа на изложените по-горе аргументи Висшият адвокатски съвет намира, че на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията оспорените текстове на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от ЗЧОД трябва да бъдат обявени за противоконституционни като несъответстващи на чл. 4, ал. 1 (принципа за правовата държава), чл. 8 (принципа за разделение на властите) и чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

