

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД
служба „Регистратура“ - 2 -
Изх. № У-272
Дата на регистриране: 02.03.2023



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 65/16
Дата 02.03.2023

Изх. №.....

**ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА -
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

На Ваш изх. № 10 КД/17.01.2023 г.

Относно: Становище на Върховния касационен съд по к.д. № 21/2022 г. на Конституционния съд на Република България

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено изпращам на Вашето внимание становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 21/2022 г., във връзка с искането на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност.

Приложение: съгласно текста.

С уважение,

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**



СМ



СТАНОВИЩЕ

на Наказателна колегия на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 21/2022 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 17 януари 2023 г., постановено по конституционно дело № 21/2022 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.47, т.5, б.“б“ от Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД) (обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018 г., посл. изм. ДВ, бр.17 от 26.02.2019 г., ДВ, бр.69 от 04.08.2020 г.).

В искането се твърди, че оспорената норма е в противоречие с чл.16, чл.17, ал.1 и ал.5, чл.19, чл.31, ал.3 и ал.4, чл.48, ал.1, чл.57, ал.2 от Конституцията на Република България. До този извод стигнал състав от Седмо отделение на ВАС по административно дело № 3356/22 г., като в определение по хода на делото от 21.12.2022 г. констатира наличие на „основателно съмнение“ относно съответствието на атакуваната разпоредба от ЗЧОД с цитираните текстове от Конституцията и на основание чл.150, ал.2 от Основния закон спрял производството по делото и внесъл настоящото искане в Конституционния съд.

В разпоредбата на чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД е прието, че органът по чл.40 от същия закон (директорът на Главна дирекция „Национална полиция“ на Министерство на вътрешните работи (МВР) или оправомощено от него лице) отказва издаването на лиценз за извършване на частна охранителна дейност с мотивирана заповед, когато физическо лице, регистрирано като едноличен търговец, собственик на еднолично дружество с ограничена отговорност, съдружник в дружество с ограничена отговорност, член на управителния орган на търговското дружество или на юридическото лице, както и неограничено отговорен съдружник в командитно или събирателно дружество, е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. По разглежданото от съдебния състав на ВАС дело тази норма е приложима по силата на препащането на чл.49, ал.1, т.2 от ЗЧОД, по силата на който издаденият лиценз се отнема от органа по чл.40 в случаите на чл.47, т.5, б.“б“, ако в 30-дневен срок от настъпване на обстоятелствата физическото лице не прекрати участието си в търговското дружество или в юридическото лице.

Според вносителя на искането разпоредбите на чл.49, ал.1, т.2 във връзка с чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД нарушават необосновано правото на собственост на собственика на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, извършването на което не е установено по безспорен начин, като го принуждават да прекрати участието си в дружеството, за да се предотврати отнемането на неговия лиценз. Твърди се също, че тази законова уредба нарушава „необосновано правото на собственост на останалите собственици, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление и неговият предполагаем извършител“, защото при отнемане на лиценза за частната охранителна дейност са застрашени да изгубят икономическите възможности, които участието им в капитала на дружеството им дава.

Наред с това съставът на ВАС намира, че оспорената разпоредба се явява пречка за свободното упражняване на стопанската инициатива, доколкото частната охранителна дейност има преимуществено икономически характер. В тази връзка се сочи, че отнемането на лиценза препятства упражняването на избраната икономическа дейност в този сектор не само на лицето, привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, ако не прекрати участието си в дружеството в 30-дневен срок, но и на останалите съдружници, води до изваждане на дружеството от оборот, с което се дава възможност за преразпределяне на пазарни дялове в полза на други дружества. Въз основа на това се обосновава противоречие на атакуваната правна норма и с чл.19, ал.1 от Конституцията, според който икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива, а законът следва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, и да закриля инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица.

Вносителят обосновава още и противоречие на разпоредбата на чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД с презумпцията за невиновност, тъй като лицата, привлечени в качеството на обвиняеми за умишлени престъпления от общ характер са приравнени практически с лицата, осъдени за умишлено престъпление от общ характер и се ограничават необосновано правата им на собственост и свободна стопанска инициатива, без това да е необходимо за осъществяване на правосъдието, което противоречи на чл.31, ал.3 и ал.4 от Конституцията.

На следващо място съдебният състав на ВАС намира, че отнемането на лиценз на дружеството, осъществяващо частна охранителна дейност в хипотезата на чл.49, ал.1, т.2 във вр. чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД неминуемо води до прекратяване трудовите правоотношения с неговите работници и служители, което засяга тяхно основно конституционно право – правото им на труд и

съпътстващите го блага – възнаграждение, трудов стаж, осигуровки и др., без това да е пропорционално и оправдано от правно защитим легитимен интерес.

В заключение вносителят намира, че атакуваната разпоредба е в нарушение и на чл.57, ал.2 от Основния закон, доколкото засяга основни конституционни права – правото на труд, правото на собственост, правото на свободна стопанска инициатива и то на широк кръг лица – собствениците на дружеството, извършващо частна охранителна дейност, наетите на трудови договори лица, контрагентите на дружеството, само въз основа на привличане на собственик на дружеството като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, върху което обстоятелство той не може да влияе. Нещо повече, отнемането на лиценза на дружеството, осъществяващо частна охранителна дейност в обсъжданата хипотеза е окончателно, без възможност за съобразяване с последващото развитие на наказателния процес. С оглед на това се твърди, че се създава усещане за липса на пропорционалност между преследваната със законовата норма цел и степента, в която се засягат фундаментални конституционни права на гражданите, което обосновава необходимостта от сезирането на Конституционния съд на Република България.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело и в това си качество дава настоящото становище.

Преди всичко ВКС намира за необходимо да посочи, че обсъжда искането на съдебния състав на ВАС единствено от гледна точка приложимостта на атакуваната норма в контекста на образуваното пред него административно дело – т.е. преценява нейната противоконституционност само в контекста на прилагането ѝ по силата на преpraщащата нормата на чл.49, ал.1, т.2 от ЗЧОД. Това означава, че преценката, която се прави в настоящото становище е единствено относно отнемането на вече издаден лиценз за частна охранителна дейност на търговско дружество или юридическо лице в хипотезата на чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД, но не и за случаите на издаването на лиценз съобразно тази разпоредба.

Върховният касационен съд напълно споделя аргументите на съдебния състав на ВАС, с които се оспорва отнемането на лиценз за частна охранителна дейност на търговско дружество или юридическо лице по силата на чл.49, ал.1, т.2 във вр.чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД.

На първо място основателно се твърди, че атакуваната разпоредба засяга недопустимо правото на частна собственост, регламентирано в чл.17, ал.1 от Конституцията на Република България, като задължава собственика на капитал в търговско дружество или юридическо лице, осъществяващо частна охранителна дейност да го напусне под заплахата за отнемане лиценза на дружеството ако не

стори това в 30-дневен срок и това задължение се основава единствено на обстоятелството, че този собственик е привлечен в качеството на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер. Вярно е също така, че процедурата по оттегляне на привлечения като обвиняем собственик от дружеството или при липсата на такова действие – отнемането на лиценза на същото дружество за частна охранителна дейност, засяга правото на собственост и на останалите собственици на капитал в това дружество. Намаляването на капитала или още по-съществено – отнемането на лиценза на дружеството го прави икономически по-слабо, неконкурентно в тази сфера на дейност и застрашено от загубване на клиенти, което води до преразпределение на пазарни дялове в негова вреда. Такова развитие на събитията дава основание за констатиране на нарушение и в сферата на свободната стопанска инициатива на икономическите субекти, която е гарантирана в чл.19 от Основния закон на страната.

Като пряка последица от отнемането на лиценза за частна охранителна дейност се явява неизбежното прекратяване на трудовите правоотношения на наетите от дружеството работници и служители. По този начин се нарушава неосновано чл.16 от Конституцията, като се засягат основни права на тези лица, регламентирани в нея – правото на труд по чл.48, ал.1, както и правото на свободен избор на професия и място на работа съобразно чл.48, ал.3 от Основния закон. Тук е важно да се подчертае, че всички тези неблагоприятни последици произтичат единствено от факта на привличане на собственик на капитала в дружеството в качество на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, без значение дали това престъпление е относимо към сферата на дейност на дружеството, без възможност за преценка от страна на органа по чл.40 от ЗЧОД за необходимостта от отнемане на лиценза и без яснота относно изхода на наказателното производство – както относно времетраенето, така и относно крайния резултат за обвиняемото лице. При това отнемането на лиценза е без алтернативно и окончателно, без възможност за възстановяването му в случай на прекратяване на наказателното производство или оправдаване на обвиняемия собственик на капитал. Всичко това – императивното отнемане на лиценз без да се отчетат специфичните обстоятелства на конкретния случай, специфичните характеристики на обвиненото лице, връзката на деянието с осъществяваната от дружеството дейност, съществуването и степента на риска, който по-нататъшното функциониране на дружеството и участието на обвиняемия в неговия капитал и управление биха създали пред успеха на доказателствения процес в конкретното наказателно производство, дава основание регламентираната в чл.49, ал.1, т.2 във вр.чл.47, т.5, б.“б“ от ЗЧОД мярка да бъде оценена като непропорционална на преследваната от закона цел, недопустимо засягаща конституционно гарантирани права и свободи на гражданите, поради което е налице и нарушение на чл.57, ал.2 от Конституцията.

Атакуваната разпоредба на чл.47, т.5, б.“б“, приложима чрез препращащата норма на чл.49, ал.1, т.2 от ЗЧОД недопустимо нарушава не само конституционни норми, но и основни принципи и гаранции на наказателния процес. Конституционният съд на Република България последователно в своята практика следи за нарушения на презумпцията за невиновност и при констатиране такива неотменно е обявявал законовите текстови за противоконституционни¹. Така например в Решение № 7 от 21.06.2016 г. е прието за недопустимо поставянето на знак за равенство между наличието на осъждане за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията и образуването на наказателно или съдебно производство за такова престъпление, каквато е формулировката и в ЗЧОД – чл.47, т.5, б. „а“ и б.,б“. В същото решение е записано още: „И ако за едно лице с предходна съдимост е напълно законосъобразно да търпи неблагоприятните последици, свързани с осъждането, това положение не би могло да се пренесе механично и към онези кандидати, срещу които само е било образувано наказателно производство, без да са осъдени. По отношение на последните не е налице доказано по изискуемия несъмнен начин извършването на конкретно престъпно деяние (чл.303, ал.2 НПК), за да търпят последиците, които законите свързват с осъждането.

[...] Един от основните принципи на наказателния процес е конституционно установената презумпция за невиновност (чл.31, ал.3), регламентирана и в чл.16 от НПК – обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. Посочената презумпция може да бъде опровергана единствено с влизането в сила на постановена спрямо конкретното лице осъдителна присъда. Следователно, едва от този момент лицето може да търпи неблагоприятните последици в своята правна сфера, които законите свързват с осъждането...

[...] Същественният конституционен проблем тук е, че оспорената уредба поставя знак за равенство между ограничението, налагано в резултат на осъждане и това, възникващо вследствие на само образувано, но неприключило наказателно производство. И в двата случая възникващите за засегнатите лица правни последици са едни и същи, без да е налице конституционно оправдано основание за това. (вж. Решение № 5/2016 г. по к.д.№ 2/2016 г.).“

Презумпцията за невиновност е процесуална гаранция за съблюдаване правото на гражданите да бъдат считани за невинни през целия наказателен процес, до доказване на противното по несъмнен начин с влязла в сила присъда не само от органите на наказателното производство, а от всички. Оспорената

¹ В този смисъл са: Решение № 7 от 21.06.2016 г. по к.д. № 8/2015 г.; Решение № 10 от 29.05.2018 г. по к.д. № 4/2017 г.; Решение № 7 от 17.09.2019 г. по к.д. № 7/2019 г. и др.

норма от Закона за частната охранителна дейност, приложима чрез препращащата разпоредба на чл.49, ал.1, т.2 от същия закон, предвиждаща автоматично предприемане на мерки за отнемане на лиценза за осъществяване на частна охранителна дейност на дружеството при привличане на собственик на капитала му в качеството на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, ако в 30-дневен срок сам не се оттегли от него, насажда разбирането, че това лице е виновно, преди още вината му да е била установена по единствения допустим от закона ред – с влязла в сила осъдителна присъда. Такава мярка недопустимо надхвърля степента на доказателствена обезпеченост, която е достатъчна за привличане на дадено лице в качеството на обвиняем, като в същото време води и до нарушение на чл.32, ал.1, изр.2 от Конституцията, защото представлява третиране, унижаващо личността, посягащо на нейната чест, достойнство и добро име.

Нещо повече, с въвеждането като единствено фактическо основание за отнемане на лиценза на дружеството за частна охранителна дейност – привличането на собственик на капитала му в качеството на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, ако сам не го напусне – законодателят е демонстрирал липса на заинтересованост дали това обстоятелство носи риск за правилното протичане на наказателното производство. Налага се извод, че законодателното решение, съдържащо се в оспорената норма не е ориентирано към обезпечаване и защита на интересите на правосъдието, което е достатъчно, за да се обоснове и директното му противоречие с чл.31, ал.4 от Конституцията, в който текст е заложено като критерий изискването за пропорционалност между ограничаването правата на обвиняемите лица и необходимото за осъществяване на правосъдието.

Въз основа на изложените съображения ВКС намира искането на тричленен състав на Върховния административен съд на Република България за основателно и предлага разпоредбата на чл.47, т.5, б.“б“, приложима чрез препращащата норма на чл.49, ал.1, т.2 от Закона за частната охранителна дейност да бъде обявена за противоконституционна.