

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 5 декември 2023 г. конституционно дело №21/2022 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 23.12.2022 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.; ЗЧОД).

С определение от 21.12.2022 г., постановено по административно дело №3356/2022 г. на ВАС, Седмо отделение, съставът на ВАС е спрял производството по делото и е отправил искане до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на посочената законова разпоредба поради „основателно съмнение“ относно съответствието ѝ с разпоредбите на чл. 16, чл. 17, ал. 1 и ал. 5, чл. 19, чл. 31, ал. 3 и 4, чл. 48, ал. 1 и чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

С определение от 17 януари 2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност за разглеждане по същество. С определение от 22 юни 2023 г. Съдът е допуснал уточнение в предмета на искането, като е приел, че същото е за установяване на противоконституционност на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД в частта „в случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. „б“, при запазване на валидността на извършените по делото процесуални действия.

Според тричленния състав на ВАС оспорената законова уредба нарушава необосновано правото на собственост на собственика на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, което не е установено по безспорен начин, като го принуждава да прекрати участието си в дружеството, за да се предотврати отнемането на лиценза му за частна охранителна дейност. Поддържа се, че тази уредба нарушава „необосновано и правото на собственост на останалите собственици на капитала, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление“, тъй като при

отнемане на лиценз за извършване на частна охранителна дейност същите са поставени в риск да изгубят икономическите възможности, които им дава участието в капитала на дружеството. Вносителят също така излага аргументи за нарушаване на чл. 19 от Конституцията, тъй като окончателното и необратимо отнемане на лиценз за извършване на частна охранителна дейност, независимо от последващото развитие на наказателното производство, пречатства упражняването на избраната икономическа дейност от привлеченото като обвиняем лице (както и от останалите собственици на капитала), ако то не прекрати участието си в дружеството и на това основание бъде отнет неговият лиценз. Обръща се внимание, че в резултат на отнемането на лиценз дружеството „се изважда от оборот“, застрашават се вече направените във връзка с дейността му инвестиции и се създават предпоставки за преразпределяне на пазара чрез преминаване на клиентите към други, конкурентни дружества. Според тричленния състав на ВАС оспорената законова уредба нарушава и презумпцията за невиновност, тъй като обвиненията за престъпление от общ характер на практика е приравнен с лица, вече признати за виновни и осъдени за такова престъпление, без това да е необходимо за осъществяване на правосъдието по смисъла на чл. 31, ал. 4 от Основния закон. Вносителят поддържа също, че отнемането на лиценз за частна охранителна дейност на търговско дружество на предвиденото в чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД основание обуславя и засягане на признатото от Конституцията право на труд, тъй като има за резултат прекратяване на трудовите правоотношения с работниците и служителите на дружеството.

В изпълнение на предоставената им от Съда с определението за допускане на искането за разглеждане по същество възможност становища по основателността на искането са изразили: министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската камара за охрана и сигурност и Националната асоциация на фирмите, охраняващи с технически средства.

Министърът на вътрешните работи счита искането за неоснователно. Обръща внимание, че съгласно чл. 2, ал. 1 ЗЧОД частната охранителна дейност е търговска дейност, насочена към 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. Според него тази дейност е свързана с „висока степен на обществена

опасност“ и упражняването ѝ предполага контрол от страна на държавата по отношение на субектите, които я извършват, както и обуславя необходимостта от издаване на лиценз по предвиден в закона ред. Счита за необосновано поддържаното от вносителя, че отнемането на лиценз в хипотезата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД накърнява правото на труд и правото на собственост. Посочва, че „при добросъвестно отношение и желание от страна на съдружник, който е прекратил участието си в търговското дружество, същият би могъл да упражнява правото си на труд, като престира работна сила на длъжност или професия, за която не е въведено условие лицето да не е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер“. Поддържа, че ако предвидената в закона пречка бъде отстранена съобразно предписаното в чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, търговецът „има законовата възможност да продължи своята дейност, без да се нарушава правото на собственост на останалите собственици на капитала, като същевременно пред тях не стои пречка, със своите умения и възможности, да продължат да упражняват избраната икономическа дейност“. Министърът на вътрешните работи обръща внимание, че след приключване на досъдебната фаза на наказателното производство, ако не са налице основания за повдигане на обвинение с обвинителен акт, за лицето не съществуват ограничения за извършване на дейности, „за които държавата въвежда изисквания за определено ниво за сигурност и защита на обществения интерес“.

В становището си Върховният касационен съд (ВКС) заявява, че споделя изложените от състава на ВАС аргументи за противоконституционност на оспорената законова уредба, тъй като същата засяга недопустимо правото на частна собственост, регламентирано в чл. 17, ал.1 от Конституцията на Република България, както на привлечения в качеството на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер съдружник, така и на останалите собственици на капитала в дружеството. Обосновава се нарушаване и на свободната стопанска инициатива по чл. 19 от Основния закон, като се посочва, че „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“. Застъпва се, че „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“ и „по този начин се нарушава необосновано 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“. ВКС подчертава, 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“. Направен е 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“.

Главният прокурор също намира искането на състава на ВАС за основателно и се присъединява към изложените в него аргументи. Застъпва, че оспорената законова уредба противоречи както на чл. 31, ал. 3 от Конституцията, така и на чл. 6, т. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съгласно които всяко лице, обвинено в извършване на престъпление, се счита за невинно до доказване на вината му с влязла в сила присъда. Заявява, че оспорената законова уредба засяга и правата на трети лица, като води до прекратяване на трудовите правоотношения с наетите от дружеството работници и служители, а „същевременно в нормативната уредба не е предвидена възможност за съобразяване с последващото развитие на наказателния процес, като правните последици при прекратяване на наказателното производство или постановяване на оправдателна присъда не са уредени на законово ниво“. В становището се посочва, че оспореният закон нарушава както правото на собственост на привлечения като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер собственик на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, така и правото на собственост на останалите собственици, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление и неговия извършител. Изведено е, че по този начин уредбата „противоречи на изискванията на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон, принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и принципа на гарантиране и неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията)“. Заедно с това се застъпва, че „разпоредбите на чл. 49, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 47, т. 5,

б. „б“ ЗЧОД са пречка за свободното упражняване на стопанската инициатива, защото препятстват упражняването на избраната икономическа дейност“ както на лицето, привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, ако то прекрати участието си в търговското дружество, така и на останалите съдружници в дружеството.

В становището си Висшият адвокатски съвет също намира искането на тричленния състав на ВАС за основателно. Посочва, че с правилото, обявяването на чиято противоконституционност се иска, се нарушава необосновано правото на собственост както на собственика на капитал в дружество, извършващо частна охранителна дейност, привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, така и правото на собственост на останалите собственици, които нямат връзка и отношение с предполагаемото престъпление и неговия предполагаем извършител. Аргументира се и нарушение на чл. 19 от Конституцията, тъй като „окончателното и необратимо отнемане на лиценз за извършване на частна охранителна дейност, независимо от последващото развитие на наказателното производство, препятства упражняването на избраната икономическа дейност от привлеченото като обвиняем лице (както и от останалите собственици на капитала), ако то не прекрати участието си в дружеството и на това основание бъде отнет неговият лиценз“. Посочено е също така, че разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД нарушава и презумпцията за невиновност, тъй като обвиненият за престъпление от общ характер „на практика е приравнен с лица, вече признати за виновни и осъдени за такова престъпление, без това да е необходимо за осъществяване на правосъдието по смисъла на чл. 31, ал. 4 от Основния закон“. Излагат се и аргументи, според които отнемането на лиценз за частна охранителна дейност на търговско дружество в хипотезата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД засяга и признатото от Конституцията право на труд, тъй като има за резултат прекратяване на трудовите правоотношения с работниците и служителите на дружеството.

В представеното становище Съюзът на юристите в България (СЮБ) разглежда приложимостта на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД в две хипотези. В първата – при издаване на лиценз за частната охранителна дейност, според СЮБ целта на закона е създаване на „необходимите гаранции, че физическите лица, които ще организират и ръководят дейността в личен план, не са рисков фактор с оглед на обществената сигурност“. Обръща се внимание, че аналогични изисквания са установени в Закона за Министерството на вътрешните работи, във връзка с което се

посочва, че „охранителната дейност е една от основните функции на Министерството на вътрешните работи, включително охраната на физически лица, имущество и провеждане на различни мероприятия“. Поддържа се, че в тази хипотеза, когато лиценз не е издаден поради повдигнато обвинение за умишлено престъпление от общ характер на лице от посочените в чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД, „при условие, че лицензът не е издаден и икономическата дейност не е започнала, не би могло да става дума за нарушаване на основни конституционни права на труд, собственост и свободна стопанска инициатива, регламентирани в членове 16, 17 и 19 КРБ“. Във втората хипотеза СЮБ разглежда приложението на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД в контекста на препращането на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, което предполага вече издаден лиценз и осъществявана икономическа дейност. В тази хипотеза според становището оспорената законова уредба е противоконституционна като нарушаваща „редица конституционни права –на собственост, на труд, на свободна стопанска инициатива не само на собствениците на дружеството, извършващо частна охранителна дейност, но и на наетите на трудови договори, както и на контрагентите на дружеството, които при отнемане на лиценз ще трябва да търсят алтернативни решения“. Заявява се също така, че уредбата нарушава и чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията, като се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

Сдружение „Българска камара за охрана и сигурност“ изразява в своето писмено становище позицията, че чл. 47, т. 5, б. „б“ и чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД противоречат на чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията. Посочва също така, че оспорената законова уредба не само създава възможност за неоснователно лишаване от възможност за стопанска дейност на привлечено като обвиняем лице и/или на съдружници в търговското дружество, но и възпрепятства неоснователно възможността за изпълнение на трудовите задължения на лица, сключили трудов договор с търговеца, на когото е издаден лицензът. Обръща се внимание на „реалната възможност за елиминиране на неудобни „играчи“ на охранителния пазар и преразпределяне на пазарния им дял чрез злоумишлено създаване на условия за привличането им като обвиняеми“.

Националната асоциация на фирмите, охраняващи с технически средства (НАФОТС) също изразява становище за основателност на искането поради противоконституционност на оспорената законова уредба. Поддържа, че същата нарушава 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 същият се принуждава да прекрати участието си в дружеството, за да се предотврати отнемането на неговия лиценз. Застъпва се, че се нарушава и презумпцията за невиновност, която може да бъде опровергана единствено с влизането в сила на постановена спрямо конкретното лице осъдителна присъда за извършено престъпление. Обръща се внимание, че „отнемането на лиценза на дружество, извършващо частна охранителна дейност в посочената в чл. 49, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД хипотеза е окончателно и несъобразено с последващото развитие на наказателния процес в случай, че обвинението се окаже неоснователно“. Според НАФОТС „само въз основа на привличането като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер на собственик на дружеството, върху което обстоятелство той не може да влияе и без яснота какъв ще е изходът от наказателното производство, прилагането на разпоредбата по чл. 49, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 47, т. 5, б. „б“ по ЗЧОД се явява неоснователно и прекомерно“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената разпоредба на чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД, чието съдържание не е претърпяло промени от приемането на закона през 2018 г., предвижда, че органът по чл. 40 ЗЧОД (директорът на Главна дирекция „Национална полиция“ на Министерството на вътрешните работи (МВР) или оправомощено от него длъжностно лице) отказва издаването на лиценз за частна охранителна дейност с мотивирана заповед, когато физическото 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. Според чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД издаденият лиценз за частна охранителна дейност се отнема от органа по чл. 40 с мотивирана заповед в случаите по чл. 47, т. 5, ако в 30-дневен срок от настъпване на обстоятелствата физическото лице не прекрати участието си в търговското дружество или в юридическото лице. Съобразно допуснатото от Съда с определение от 22 юни 2023 г. уточнение в предмета на искането, оспорената законова уредба се отнася до

хипотезата, в която търговецът е получил лиценз за частна охранителна дейност, след което регистрираното като едноличен търговец физическо лице, респ. собственик на капитала, съдружник или член на управителното тяло на дружеството е привлечено като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер и разполага с 30-дневен срок да прекрати участието си в дружеството, като в противен случай издаденият лиценз подлежи на отнемане. Съдът намира за необходимо да посочи, че независимо от редакцията на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, чиято формулировка създава впечатлението, че адресати на разпоредбата са само търговски дружества или други юридически лица, в приложното ѝ поле попадат и еднолични търговци (според чл. 2, ал. 2 и ал. 3, т. 1 от закона частната охранителна дейност се извършва от „търговци“, чиято правноорганизационна форма е детайлизирана в чл. 47, т. 5 от закона – еднолични търговци, дружества с ограничена отговорност, командитни или събирателни дружества), а същевременно единствените юридически лица, които могат да бъдат лицензирани по този закон, са търговците, т.е. търговските дружества. Извън тях субектите, които могат да получат лиценз за частна охранителна дейност, са изчерпателно посочени в чл. 3, т. 2 от закона – бюджетни организации по смисъла на Закона за публичните финанси, Българската народна банка и дружествата, в които тя има участие, лечебни заведения, институции в системата на предучилищното и училищното образование, висши училища, както и стратегически обекти от значение за националната сигурност, с издаден лиценз за самоохрана по реда на този закон.

Конституционният съд намира, че преди да пристъпи към преценка на конституционосъобразността на оспорената законова уредба, следва да изясни нейния смисъл и съдържание, именно с оглед на които да прецени съответствието ѝ с принципите и разпоредбите на Основния закон. Разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, според която е необходимо привлеченото като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер физическо лице да прекрати участието си в търговското дружество като съдружник или член на управителното тяло в 30-дневен срок „от настъпване на обстоятелствата“ по чл. 47, т. 5 ЗЧОД, според Съда означава, че този срок не може да тече, преди привлеченото като обвиняем лице да е узнало за това обстоятелство и за произтичащата от него необходимост да предприеме предвидените в закона правни действия в защита на интересите на дружеството. Когато една конституционна и правова държава въвежда законово изискване, с чието неизпълнение свързва неблагоприятни последици за неговите адресати, тя е длъжна да създаде механизъм за узнаване на съответното обстоятелство. Принципът на

правна сигурност като съществено проявление на конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) изисква установеното в закона правило за поведение да е ясно, достъпно и да не предписва невъзможното, а да създава условия правните субекти да съобразяват поведението си с него. Само по този начин правото може да регулира човешкото поведение така, че гражданите и юридическите лица да разполагат с възможността информирано и със съзнание за последиците да насочват своите действия или бездействия съобразно предписаното от закона, респ. да понесат неблагоприятните последици от съзнателно предприето поведение в нарушение на закона. По тази причина и в практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) се обосновава необходимостта правните субекти да разполагат с възможност да се запознаят с нормативно установените за тях задължения, като вземат предвид възможните правни последици. Така според решението от 25 януари 1979 г. по дело C-98/78, *Racke срещу Hauptzollamt Mainz*, т. 15, основен принцип в правния ред на Общността е, че всяка мярка, приета от публичната власт, не може да се прилага спрямо засегнатите лица, преди те да имат възможност да се запознаят с нея. Проекция на принципа на правна сигурност е класическото правило *contra non valentem agere non currit praescriptio* („Срещу онзи, който не може да действа, давност не тече“), относимо към всички срокове, вкл. преклузивните. В този смисъл е ориентирана и практиката на Конституционния съд – според Решение №2 от 2000 г. по к.д. №2/2000 г. всеки срок се основава на „мълчаливото предположение, че в предоставения му период от време носителят на съответното право разполага с действителната възможност да упражни правото си. Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното – чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията“. Разбирането, че принципът *contra non valentem agere non currit praescriptio* е проведен в българското право, е обективизирано и в Решение №4 от 1998 г. по к.д. №16/1997 г. Този принцип също така е широко застъпен както в практиката на СЕС (например Решение *Gascogne Sack Deutschland GmbH и Gascogne*, дело T-577/14, т. 44, Решение *Profi Credit Slovakia*, дело C-485/19, т. 49, Решение *CaixaBank*, съединени дела C-224/19 и C-259/19, т. 80), така и в практиката на Европейския съд по правата на човека – например решение по делото *Howald Moor v. Switzerland* (жалби №52067/10 и 41072/11).

Съобразно изложеното относно съдържанието на оспорената законова разпоредба

следва да се приеме, че 30-дневният срок по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, в рамките на който привлеченото като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер физическо лице трябва да прекрати участието си в търговското дружество, не започва да тече, ако лицето не е поставено в състояние на известност относно юридическия факт на привличането му като обвиняем, което по правило се извършва с предявяване на постановлението за привличане като обвиняем (чл. 219, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, НПК), респ. с предявяване на протокола за първото действие по разследването съгласно чл. 219, ал. 2 НПК. Във връзка с това следва да се има предвид, че предявяването е процесуално-следствено действие, което се явява последващо привличането като обвиняем, като Съдът вече е имал случай да обърне внимание в Решение №10 от 2018 г. по к.д. №4/2017 г., че образуването на наказателното производство като общо правило „зависи от обстоятелства, които са извън неговата [на обвиняемия – бел. наша] воля“, и следователно е необходимо привличането му като обвиняем да бъде доведено до неговото знание, за да може да съобрази поведението си със съответните правни последици, които законът свързва с този юридически факт както в наказателното производство, така и извън него.

Изясненото съдържание на разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД относно началото на предвидения в нея 30-дневен срок се свързва с осигуряването на възможност в рамките на този срок привлеченото като обвиняем физическо лице да предприеме предвидени в закон правни действия за прекратяване на участието си в дружеството. При това положение отнемането на издадения на дружеството лиценз би се дължало на поведението на самото физическо лице, а не на причини, стоящи вън от неговата воля и възможности. Дори и в случай че съдружникът в едно търговско дружество след узнаване на посоченото обстоятелство не е предприел активни действия за прекратяване на участието си в дружеството по реда на чл. 125, ал. 2 от Търговския закон (ТЗ), дружеството, на което е издаден лицензът, разполага с възможността да защити интересите си чрез изключване на съдружника, тъй като поведението му е несъвместимо с интересите на дружеството (чл. 126, ал. 3, т. 3, респ. чл. 95, ал. 1, изр. 2 и чл. 99, ал. 2 във връзка с чл. 95, ал. 1, изр. 2 ТЗ). Следва да се уточни, че на общо основание 30-дневният срок тече винаги от уведомяване на физическото лице за привличането му като обвиняем, а не от уведомяване за това обстоятелство на самото дружество, което не е участник в наказателното производство. Във връзка с това следва да се има предвид, че съгласно чл. 46, ал. 2 във връзка с чл. 46, ал. 1, т. 1 и чл. 41, ал. 3, т. 2 ЗЧОД дружеството е длъжно в

14-дневен срок от „настъпване на промяната“ да декларира посоченото обстоятелство пред директора на Главна дирекция „Национална полиция“ – МВР чрез директора на съответната областна дирекция на МВР. Съобразно изложените по-горе съображения този срок не започва да тече преди уведомяването на физическото лице за привличането му като обвиняем, като житейската логика е, че лицето ще уведоми за това дружеството, на което е съдружник или член на управителното тяло, за да предотврати настъпването на неблагоприятни последици за дружеството. Когато лицензът за частна охранителна дейност е бил издаден на едноличен търговец, който като физическо лице е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, отнемането на лиценза би могло да се осуети, ако в срока по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД търговецът прехвърли предприятието си по реда на чл. 60, ал. 1 във връзка с чл. 15, ал. 1 ТЗ.

В обобщение на изложеното Съдът намира, че оспорената разпоредба на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД в частта „в случаите на чл. 47, т. 5 относно б. „б“ следва да се разглежда в контекста на цялостната правна уредба на понятието „привличане като обвиняем“ като юридически факт, подлежащ на съобразяване и зачитане изобщо от правоприлагащите органи и от всички правни субекти, а не само в рамките на наказателния процес, както и с оглед на обусловените от него различни правни последици, включително в правната сфера на физическите лица (гражданите), които участват в състава или в управлението на търговеца или търговското дружество. Необходимо е също да се има предвид, че уредбата на хипотезата на „настъпване на обстоятелствата“ по чл. 47, т. 5 ЗЧОД не е насочена към самоцелно отнемане на издадения лиценз за частна охранителна дейност, а към даване на възможност както на физическото лице, така и на търговеца да предприемат предвидените в закон правни действия, чрез които да се изпълнят законовите изисквания за продължаване на дейността. Самото отнемане на лиценза според закона е крайна мярка, предвидена като последица от неизпълнение на тази възможност, но само след надлежно уведомяване на физическото лице за привличането му като обвиняем.

Според установената практика на Конституционния съд преценката за конституционносъобразност на оспорената законова уредба с изясненото ѝ по-горе съдържание изисква да се съобрази дали тя засяга конституционно признати права, налице ли е легитимна цел за това засягане и спазен ли е принципът на пропорционалност (съразмерност).

По отношение на правото на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията такова засягане според Съда не е налице. Следва да се има предвид, че поначало правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и не изключва държавното регулиране и държавния контрол на стопанската дейност, поради което Основният закон предоставя на законодателя да уреди, съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред с оглед защитата на други конституционни ценности (Решение №6 от 1997 г. по к.д. №32/1996 г.). В същия смисъл и в Решение №1 от 2015 г. по к.д. №5/2014 г. се приема, че в правовата държава свободата на осъществяване на стопанската дейност се основава на „система от правила с принципно значение, които трябва едновременно да се спазват, да се прилагат и които взаимно си влияят“, поради което стопанската дейност не може да бъде преценявана „от гледище на един изолирано взет конституционен принцип“, тъй като „при определяне на границите на държавното регулиране значение имат и други принципи и осъществяването на основните права става винаги в определена обществена и социална среда“. От тази гледна точка въвеждането на ограничения за извършване на точно определен вид търговска дейност по съображения за балансиране с други конституционни ценности самò по себе си не е в състояние да обуслови нарушаване на Основния закон. Във връзка с това следва също да се има предвид, че според действащата законова уредба частната охранителна дейност не се упражнява свободно, а въз основа на лиценз, издаван при предпоставки и по ред, предвидени в закона, като по този начин държавата е гарантирала еднакви правни условия за извършване на тази дейност от всички търговци именно в съзвучие с конституционното изискване на чл. 19, ал. 2 от Основния закон. Нещо повече – след като търговецът е избрал да осъществява частна охранителна дейност при условията на законово уредения лицензионен режим, той се е подчинил на установените от законодателя ограничения при осъществяване на тази дейност (в този смисъл Решение №1 от 2002 г. по к.д. №17/2001 г.), включващи и възможността за отнемане на издадения му лиценз при определени предпоставки. След като конституционосъобразността на самия лицензионен режим за извършване на частна охранителна дейност не се поставя под съмнение поради накърняване на правото на свободна стопанска инициатива, това конституционно признато право не може да бъде накърнено на самостоятелно основание и поради отказ за издаване на лиценз или неговото отнемане на предвидено в закон основание. Следва също така да се има предвид, че отнемането на лиценза за определен вид стопанска дейност не лишава търговеца от възможността да упражни правото си на свободна стопанска инициатива

в други области на пазарното стопанство.

Според Съда оспорената законова уредба не засяга и конституционното право на труд (чл. 48, ал. 1 от Конституцията) на ангажираните в търговското предприятие работници и служители, които не са адресати на разпоредбата на чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД, пораждаща непосредствено действие единствено в правната сфера на търговеца, на когото е издаден лиценз за частна охранителна дейност. Възможността на това основание да бъдат прекратени трудовите правоотношения с някои или с всички негови работници и служители е изцяло опосредена и хипотетична и е обусловена от начина, по който търговецът е преценил да организира дейността си след лишаването му от правото да осъществява частна охранителна дейност. По същество такава възможност може да е налице при всяко отнемане на лиценз за извършване на каквато и да е подлежаща на лицензиране по силата на закон стопанска дейност, което не може да постави под въпрос конституционносъобразността на съответната законова уредба, приета въз основа на дискрецията на държавата да създава правила и да упражнява контрол върху стопанската дейност в защита на конституционни ценности.

Колкото до поддържаното от вносителя, че оспореният закон накърнява необосновано правото на собственост върху капитала на търговското дружество, следва да се обърне внимание, че отнемането на лиценза по никакъв начин не се отразява нито на самото съществуване на дружеството като правен субект, което произтича от вписването му в Търговския регистър (чл. 67 ТЗ), нито на правата на съдружниците върху капитала. При това, доколкото предоставянето на лиценз изисква вече регистрирано търговско дружество, неговият капитал, формиран от имуществените вноски на съдружниците, по подразбиране е набран преди лицензирането и последващото отнемане на лиценза не го накърнява, тъй като за напусналия, освободен или изключен съдружник са налице законови гаранции за получаване на равностойността на дела му.

Съдът приема, че оспорената законова уредба засяга презумпцията за невиновност по чл. 31, ал. 3 от Основния закон, доколкото поставя привлеченото като обвиняем физическо лице пред необходимостта извън наказателното производство да предприеме, респ. да понесе последиците от действия, отразяващи се на правната му сфера. В противен случай за търговеца, който в общата хипотеза е трето лице, което няма отношение към предполагаемото престъпление, настъпва неблагоприятен

резултат, ограничаващ стопанската му дейност въз основа на недоказано с влязла в сила присъда обвинение за извършено от другото престъпление.

След като е налице засягане на конституционно признато право на гражданите, преценката за конституционност на оспорения закон налага да се изследва дали е легитимно основание за това. Конституционният съд е последователен в своята практика, че ограничението на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (Решение №3 от 2019 г. по к.д. №16/2018 г., Решение №4 от 2021 г. по к.д. №1/2021 г.). Възможността дадено основно право да бъде ограничено в името на друга конституционна ценност поставя въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание. С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните права в практиката си Конституционният съд прилага принципа на пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение №14 от 2014 г. по к.д. №12/2014 г., Решение №2 от 2015 г. по к.д. №8/2014 г., Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г., Решение №11 от 2021 г. по к.д. №7/2021 г.). Съгласно този принцип ограничението на конституционно защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд е последователен в разбирането си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение №14 от 2014 г. по к.д. №12 от 2014 г.; Решение №7 от 2016 г. по к.д. №8/2015 г.; Решение №5 от 2019 г. по к.д. №12/2018 г.). Както е прието изрично в Решение №10/2020 г. по к.д. №7/2020 г., „допустимите ограничения най-често са за защита на публичния интерес. Националната сигурност, народното здраве, обществения ред и моралът са ценности, за защитата на които може да бъде ограничавано упражняването на редица права и свободи“.

Съдът обръща внимание, че частната охранителна дейност, макар и извършвана от търговци и следователно от гледна точка на правноорганизационната си форма да е търговска дейност, по съществото си разкрива сходство с дейността по опазване на обществения ред, която по смисъла на чл. 105, ал. 2 от Конституцията е публична функция на държавата. Именно във връзка с това чл. 9, ал. 1, т. 2 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху

стопанската дейност (ЗОАРАКСД) предвижда, че сред ограничително посочените стопански дейности, за които държавата може да установява лицензионен режим, са тези, които „пораждат повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България“ и са посочени в списъка-приложение към закона, в който извършването на частна охранителна дейност фигурира под №13. Според чл. 2, ал. 1 ЗЧОД частната охранителна дейност е дейност по „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“. Следва да се подчертае, че според чл. 2, ал. 3, т. 2 от закона такава дейност могат да извършват в собствена полза, въз основа на „лиценз за самоохрана“, единствено държавни учреждения или субекти, ангажирани с обществено значими функции, каквито са например бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси, Българската народна банка, висши училища, стратегически обекти от значение за националната сигурност и др. При извършване на частна охранителна дейност охранителният състав има правото да задържа лица (чл. 58 ЗЧОД), вкл. като използва физическа сила (чл. 59, ал. 1 – 3 ЗЧОД) и помощни средства, като белезници, каучукови, пластмасови, щурмови и електрошокови палки и прибори (чл. 60 ЗЧОД), както и да използва огнестрелно оръжие (чл. 62 ЗЧОД); да извършва проверка на документи, багаж, моторни превозни средства, както и проверка за наличие на взривни вещества, оръжие и забранени от закон вещества чрез технически средства (чл. 56, ал. 1, т. 1 ЗЧОД). По същество посочените дейности са свързани с упражняването на принуда, каквато в демократичната правова държава може да осъществява само публичната власт за постигане на легитимни цели, и в този смисъл лицензът за частна охранителна дейност предоставя правната възможност за упражняване на функция, която Основният закон поначало възлага на държавата в лицето на изпълнителната власт. Следва да се има предвид, че изисквания, аналогични на предвидените в чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД, има във всички закони, уреждащи държавните функции по поддържане на обществения ред и националната сигурност – чл. 155, ал. 1, т. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи, чл. 53, ал. 1, т. 6 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, чл. 141, ал. 1, т. 5 от Закона за отбраната и въоръжените сили. Обяснението на това сходство в нормативната уредба по отношение на длъжностните лица в държавните органи, ангажирани с опазване на обществения ред и националната сигурност, и частноправните субекти, лицензирани да извършват частна охранителна дейност, е

именно публичният характер на функцията по поддържане на обществения ред. Ако държавата функционира като демократична и правова (което е невъзможно без необходимата степен на доверие на гражданите към публичните институции, за да се подчиняват на установения от държавата правопорядък), то и субектите, на които държавата е предоставила публични функции, трябва да отговарят на съответните високи изисквания, обезпечаващи специфичния авторитет, с който са свързани тези функции. В правовата държава властта е неразривно свързана с авторитета.

Във връзка с изложеното в практиката си Съдът е признал значението на „специфичния авторитет на службата“ като легитимно основание за ограничаване на конституционното право на труд при временното отстраняване от длъжност на държавни служители (Решение №5 от 2016 г. по к.д. №2/2016 г., Решение №10 от 2018 г. по к.д. №4/2017 г., Решение №2 от 2018 г. по к.д. №2/2018 г., Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г.). Също така и „съхраняването на престижа на съдебната власт и доверието в нея, разколебано от поведението на освободения от длъжност магистрат, е цел от най-висш, конституционен порядък“ (Решение №5 от 2016 г. по к.д. №2/2016 г., Решение №17 от 2018 г. по к.д. №9/2018 г.). Дали охранителна дейност по поддържане на обществения ред може да се упражнява с авторитет от частни субекти, обременени със съмнения за евентуална престъпна дейност, е въпрос с ясен отговор. Същевременно както привлечените като обвиняеми физически лица – участници в търговското дружество, така и търговецът, на когото е издаден лиценз за частна охранителна дейност, разполагат с възможността да се освободят от тези съмнения, като предприемат предвидените в закона правни действия по отстраняване на лицата, поставящи под съмнение интегритета на упражняващите съответната дейност, но само след като са надлежно уведомени за съответните обстоятелства. Липсата на активност в тази насока обвързва титулярите на издадения лиценз да понесат предвидения в закона резултат – отнемане на предоставената от държавата възможност за извършване на частна охранителна дейност, което напълно се вписва в произтичащата от Основния закон необходимост за поддържане на обществения ред чрез упражняване на власт от субекти с ненакърнен авторитет. Следва да се има предвид също така, че основанията за отнемане на лиценза са аналогични на отрицателните предпоставки за неговото предоставяне, т.е. предварително ясно определени и известни (както е определен и известен и резултатът от неотстраняването им в предвидения от закона срок), а не въведени в закона след придобиване на правото да се упражнява частна охранителна дейност, в

който случай би възникнало напрежение с изискванията за предвидимост и правна сигурност, произтичащи от принципа на правовата държава.

Като се има предвид, че отнемането на лиценза за частна охранителна дейност представлява предвидена в закона последица от непредприемане (от привлеченото като обвиняем физическо лице и от търговеца) в определен срок на също така предвидени в закон правни действия, осуетяващи този резултат, настъпването му е обусловено от свободната воля на търговеца и от упражненото му право на избор при предварително известни и определени по своите последици в закона алтернативни възможности. Упражняването на тези възможности е израз на „свободна воля и свободен избор“, които съгласно Решение №10 от 1994 г. по к.д. №4/1994 г., Решение №2 от 2018 г. по к.д. №8/2017 г. и Решение №4 от 2022 г. по к.д. №14/2021 г. са „основно право на личността“ по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Основния закон, и принципът на правовата държава изисква тяхното зачитане. Във връзка с това и Решение №9 от 2017 г. по к.д. №9/2016 г. признава „свободата на личността да действа, като същевременно търпи резултатите от действията си“.

Като се има предвид изложеното, Съдът приема, че за произтичащото от оспорената законова уредба ограничаване на основно конституционно право на гражданите по чл. 31, ал. 3 от Основния закон е налице легитимна цел, каквато е опазването на обществения ред от лица, разполагащи с авторитет да упражняват принуда и да изискват спазване на определено поведение в интерес на общността.

Същевременно е спазен принципът на съразмерност – посочената легитимна цел не може да бъде постигната посредством по-щадящо средство, след като отнемането на лиценза за частна охранителна дейност е резултат от предоставена възможност (както на привлеченото като обвиняем физическо лице, така и на търговеца) за осуетяване на тази последица чрез предприемане на предвидени в закона различни правни действия в определен срок. При това, дори и лицензът да бъде отнет поради проявена пасивност за извършване на тези действия, този резултат не е необратим, тъй като законът не забранява последващо упражняване на частна охранителна дейност от търговеца. След отнемане на лиценза може отново да се иска издаване, тъй като основанието за отнемане на предходния лиценз вече е отпаднало, и в този смисъл не е налице пречка за издаване на лиценз по чл. 41, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 47, т. 5, б. „б“ ЗЧОД (участие в дружеството или в управителния му орган на лице, привлечено като обвиняемо за умишлено престъпление от общ характер).

Същевременно следва да се има предвид, че за частната охранителна дейност не е предвиден ограничен брой на издаваните лицензи съобразно чл. 13 ЗОАРАКСД. В този смисъл е налице възможност за „преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства“ като критерий при преценката за пропорционалност на въведеното законово ограничение на конституционни права (Решение №6 от 2016 г. по к.д. №8/2015 г.). Във връзка с това Съдът вече е имал повод да отчете наличието на „възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства“ (Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г.) при преценка на конституционносъобразността на законова мярка, ограничаваща конституционно признати права за постигане на легитимна законодателна цел.

При извършване на преценката за съразмерност следва също така да се съобрази, че законът не е предвидил като пречка за издаване на лиценз, респ. като основание за отнемане на издаден лиценз, привличане като обвиняем за умишлено престъпление на всяко лице, ангажирано с дейността на търговеца, а само на лицата, които притежават капитала на дружеството или са членове на управителното му тяло и като такива контролират неговата дейност. Съдът вече е имал възможност, макар и във връзка с друг вид търговска дейност, да посочи, че „ограничаването на участието в застрахователни дружества е възможно и допустимо в обществен интерес“, като „ръководният критерий в тази насока [...] е професионалната и моралната годност на лицата, които чрез капиталово участие или управленски позиции упражняват контрол върху дружеството“ (Решение №6 от 1997 г. по к.д. №32/1996 г.). В този смисъл предвидената в оспорения закон мярка е щадяща и не надхвърля необходимото за защита на публичния интерес, като по отношение на нея е предвиден и съдебен контрол – както заповедта, с която се отказва издаване на лиценз, така и тази за отнемане на издаден лиценз подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 48 и чл. 49, ал. 3 ЗЧОД). Както е посочено в Решение №10 от 2020 г. по к.д. №7/2020 г., съдебният контрол се явява „гарант за правата на човека и тяхното пропорционално ограничаване“ и като такъв е от значение при формиране на преценката за съразмерност.

В обобщение на изложеното Конституционният съд намира, че оспорената законова уредба не противоречи на Основния закон в изясненото ѝ по-горе съдържание, съобразно което 30-дневният срок по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗЧОД започва да тече от уведомяването по предвидения в НПК ред на физическото 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, за привличането му като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 49, ал. 1, т. 2 от Закона за частната охранителна дейност (обн. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018 г.; посл. изм. ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 69 от 04.08.2020 г.) в частта „в случаите на чл. 47, т. 5“ относно б. „б“.

Съдиите Янаки Стоилов и Соня Янкулова са подписали решението с особено мнение.