



Изх. №6/16.01.2012 г.

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ПО РЕЦИКЛИРАНЕ

1463 София, бул. "Витоша" 126

Тел.: 02 953 3288; Факс: 02 953 3387

<http://www.bar-bg.org> e-mail: bar@bar-bg.org

Член на Bureau of International Recycling



BIR

Да се разграничи
за всички съдилища
14.1.2012 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 21/К-6 12/2011
16.01.2012

ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 12/2011 год.

Уважаеми Конституционни Съдии,

В срок представяме становище по к.д. 12/2011 г., по което съгласно ваше определение от 22.12.2011 г. сме конституирани като заинтересована страна.

Съображенията си за противоконституционност на атакуваните разпоредби от Закона за управление на отпадъците (ЗУО) ще разделим на две групи.

В първата група ще посочим основания за противоконституционност поради грубо нарушаване принципите на правовата държава в сферата на законотворчеството. Твърдим, че законодателя не е осигурил на приетите от него законови норми конституционносъобразно действие, както по отношение на лицата, така и по отношение на територията (териториалната юрисдикция). Нарушени са и принципите за стабилност и предвидимост на законодателството.

Във втората група основания ще посочим конкретни нарушения на чл. 17, чл. 19 и чл. 55 от Конституцията. Прилагането на атакуваните разпоредби нарушава противоконституционно-установения режим на правото на собственост, свободната стопанска инициатива, равнопоставеността на стопанските субекти, забраната за нелоялна конкуренция и ще създаде условия за нездравословна жизнена среда.

I. Противоконституционност поради нарушаване на принципите на правовата държава в сферата на нормотворчеството. Нееднаквост на приложението на закона по отношение на лицата и на територията. Предложение за конформно тълкуване.

Правовото конституционносъобразно нормотворчество изисква един нормативен акт да се прилага еднакво (равнопоставено), както по отношение на лицата, така и по отношение на цялата територия на държавата, по отношение на всички населени места в Република България.

Когато обективно съществуват различия по териториален признак един нормативен акт не може да въвежда императивни изисквания върху цялата територия на страната, игнорирайки тези различия. В случая само 30 на сто от населените места в страната имат

приети Общи устройствени планове, които закона въздига в предпоставка за осъществяване на дейностите с отпадъци. Законово, всеобщо изискване за задължителност може да се въвежда, само когато въздигнатото от закона условие покрива цялата територия на страната без изключение.

Другото е драстично нарушение на изискването за еднаквост по отношение на териториалното действие на закона. Териториалната кохерентност и еднаквост в приложението на законите е аксиоматично изискване за законодателството в правовата държава. В случая то е тотално нарушено и това само по себе си е достатъчно основание за обявяване на чл. 13а, ал. 3 и чл. 54 ал. 2 от ЗУО и параграф 17 и 18 от ЗИД на ЗУО за противоконституционни.

Липсата на териториална еднаквост по признака „наличие на ОУП“, друг закон, а именно Закона за устройство на територията смекчава до степен на търпимост като за населените места без ОУП признава качеството на такива на Подробните устройствени планове (ПУП). Според чл.103 ал. 5 от ЗУТ: „В случаите, когато плановете за регулация и режим на застрояване обхващат цялото населено място, те (ПУП) изпълняват и ролята на общ устройствен план на населеното място.“

С тази законова фикция ЗУТ преодолява териториалното неравенство по признака „съществуващи ОУП“, но за съжаление ЗУО не е възприел този механизъм. Получава се така, че за всички други случаи при липса на ОУП функциите му ще се изпълняват от ПУП, единствено по отношение на управление на отпадъците това няма да е възможно, защото ЗУО не го предвижда.

Конституционносъобразния подход възприет в ЗУТ, с който се преодолява териториалния проблем за еднаквост се сблъсква с противоконституционния подход на ЗУО, който изтъква вместо да тушира териториалното различие (наличие или липса на ОУП), въвеждайки го като основно условие за осъществяване на дейността по събиране и оползотворяване на отпадъци.

Принципното противоречие на законодателния подход в двата нормативни акта (ЗУТ и ЗУО) създава колизия и вътрешна противоречивост в единната нормативна система - нещо което е нетърпимо за правовата държава. Разбира се, противоконституционността ще засегне нормите, които създават териториална нееднаквост при прилагането на ЗУО, а това са разпоредбите на чл. 13а, ал. 3, чл. 54 ал.2, параграф 17 и параграф 18 от ЗУО.

Предоставяме на уважаемия Конституционен съд, преценката дали в описаната хипотеза е възможно да приложи т. н. **конформно тълкуване на текстовете**.

Да приеме, че чл. 13а, ал.3 и чл. 54, ал.2 трябва да се тълкуват в съответствие със специализирания ЗУТ, според който в неселените места, където няма ОУП функциите му ще изпълнява действащите ПУП приети при действието на ЗУТ или ЗСТУ съгласно чл. 103 ЗУТ и параграф 6 от Преходните разпоредби (ПР) на ЗУТ. Така ще се преодолее явното противоречие между ЗУТ и ЗУО и ще се отстрани основната конституционна пречка за прилагането на атакуваните текстове.

Конституционният съд многократно е прилагал конформно тълкуване при искания за противоконституционност (виж р. 13/95 г. по к.д. 11/95 г., р. 5/92 г. по к.д. 11/92 г., р. 5/95 по к.д. 3/95г., р. 17/98г. по к.д. 15/98г., р. 14/2001 г. по к.д. 7/ 2001г.). Теоретичното оправдание за този подход познат и прилаган от почти всички конституционни съдилища в Европа е разбирането, че не само диспозитива, но и носещите мотиви на решението на КС имат безусловен задължителен характер. Приложено за случая, това означава, че начина по който КС приема и тълкува атакуваните текстове ще е задължително, както за органите на държавната администрация, така и за правоприлагащите съдебни органи. По този начин на практика ще се преодолее териториалното различие в условията за прилагане на закона - там където няма действащ ОУП той ще бъде заменен от ПУП или Общ градоустройствен

план (ОГП). Такива подробни устройствени планове имат почти всички населени места в страната приети при действието на ЗУТ или ЗСТУ съгласно параграф 6 ПР на ЗУТ.

Подобно тълкуване има много здрава логика, защото именно ЗУТ е законът, който меродавно определя видовете устройствени планове, взаимоотношенията помежду им, включително и възможностите за функционално заместване между тях. ЗУО няма такъв обхват и предмет на регулиране и е нормално да бъдат възприети при тълкуването на някой от нормите му (в случая атакуваните чл. 13а и чл. 54 ал. 2) нормативните разрешения дадени в ЗУТ. Впрочем точно в този смисъл е общата разпоредба на параграф 6 от Преходните разпоредби от ЗУТ: „Когато разпоредби на други закони противоречат на разпоредбите на този закон по въпроси за устройството на територията, уредени в него, се прилагат разпоредбите на Закона за устройство на територията.”

За да има ефект едно конформно тълкуване, разбира се КС в мотивите си трябва ясно да укаже, че приложеното от него тълкуване на законовите разпоредби е единственото условие, за да се обоснове тяхната конституционосъобразност.

Въпреки, че предложената от нас възможност за конформно тълкуване не е посочена в искането, КС не е ограничен по никакъв начин да я приложи като подход за разрешаване на конституционното дело.

В случай, че не възприемете тезата за възможно конформно тълкуване и не го приложите, считаме че противоречието с принципите на правовата държава или по-конкретно противоречието с принципите, върху които се изгражда нормотворчеството в правовата държава обосновава несъмнена противоконституционност.

Към посочените дотук противоречия с изискванията за демократично и конституционосъобразно законодателство могат да бъдат добавени още следните две нарушения:

1. **С въвеждането на непосилни изисквания (за предприятията базирани в населени места, където няма приети ОУП) закона на практика интервенира противоправно върху правомерно възникнали граждански правоотношения.** Дерогира безсрочния характер на издадения лиценз и без никакъв компенсаторен механизъм го отнема от изправната по гражданското правоотношение страна. Причината не е виновно поведение на съответните стопански субекти, а е в отсъствието на въведеното от закона условие изпълнението, на което е възложено на органите на местно самоуправление, които единствено могат, но не са задължени с никакъв срок или по друг начин, да приемат ОУП. Става дума за обстоятелство, което се намира извън волята на потърпевшия стопански субект. Така според атакуваните разпоредби на ЗУО се получава следното: **държавата чрез своите органи се намесва и прекратява валидни и правомерно възникнали граждански правоотношения, дерогира принципа, че отговорност се носи само за виновно и противоправно поведение, като възлага всички неблагоприятни от своята интервенция последици на изправната страна.** Противоконституционността на този законодателен подход поради противоречие с принципите на правовата държава е очевиден.
2. **Важен принцип на законотворчеството в правовата държава е, че то трябва да отговаря на изискванията за стабилност и предвидимост.** Прилагането на този принцип означава, че радикална промяна в съществуващата законодателна уредба е по принцип недопустима, а когато се налага от някакви извънредни и непреодолими обстоятелства трябва да бъде съпроводена със справедлив компенсаторен механизъм за всички които са засегнати от нея. Нищо подобно в случая няма.

Всички посочени до тук основания за противоконституционност се основават на груби нарушения на принципа за правовата държава в областта на законодателството, както във връзка с действието на закона по отношение на лицата и територията, така и във връзка с противоположния подход при регулиране на обществените отношения - противоречие с преамбюла и разпоредбата от чл. 4 от Конституцията.

II. Противоконституционност поради противоречие с конкретни конституционни разпоредби.

1. Противоречие с чл. 19 ал. 1 и 2 от Конституцията.

Текстовете, които се атакуват като противоконституционни създават нееднакви условия при осъществяване на бизнеса с вторични суровини. Атакуваните разпоредби на ЗУО предизвикват неравенство в условията и на базата на различното териториално разположение на обектите. Приблизително 30% от тези обекти, които са разположени върху територии с приет ОУП ще могат безпрепятствено да продължат работата си. Другите ще се окажат в обективна невъзможност да го правят. Неадекватно е изискването стопанските субекти, които упражняват дейност в населени места без ОУП да приспособят бизнеса си съобразно новите изисквания, тъй като решаващото условие за това да има или да се приеме ОУП не зависи от тях, а от органите на местно самоуправление. На практика тази възможност за приспособяване предвидена в закона (параграф 17 и 18 от ЗУО) е напълно лишена от смисъл, защото е извън волята на адресата на разпоредбата. Без съмнение за всички тези стопански субекти закона ще създаде непреодолимо препятствие, което е категорично противоконституционно с оглед разпоредбите на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията.

С оспорваните законови разпоредби държавата не само не предотвратява, а напротив създава условия за нелоялна конкуренция. Предприятията разположени в населени места с ОУП ще бъдат привилегировани. Те не само ще запазят бизнеса си, а и ще го разширят за сметка на близкостоящите териториално разположени предприятия в населени места, в които няма ОУО, които ще трябва да прекратят дейността си. Очевидно е нарушено конституционното изискване за забрана на привилегировано положение и нелоялна конкуренция предвидено в чл.19, ал.2 от Конституцията.

2. Противоречие с чл.17 ал. 1 и 5 от Конституцията.

С атакуваните текстове се създава уредба, според която безпрецедентно се интервенира в правомерно установени гражданско-правни отношения. Създава се законово основание за отнемане на лиценз предпоставките, за което са изцяло извън волята и възможностите на потърпевшия стопански субект. Не е възможно то да се вмести в законовото изискване, след като ОУП не е от неговата компетентност. При зададената от закона диспозиция отнемането на лиценза е неминуемо. Това води до прекратяване на дейността на предприятието вследствие, на което то търпи значителни имуществени вреди. **Провокираната от атакуваните законови норми фактическа и правна ситуация почти покрива състава на принудителната**

конфискация, тъй като закона не предвижда никаква компенсация за вредите, които добросъвестния стопански субект търпи от драстичната държавна намеса. Нарушението на чл.17 от Конституцията е нетърпимо с оглед конституционната идеология на частната собственост, на свободата и закрилата на при нейното упражняване.

3. Противоречие с чл. 55 от Конституцията

Създадения от закона правен режим ще доведе до прекратяване на дейността на всички предприятия опериращи с отпадъци на територията на населените места, които нямат ОУП. Това ще наруши дългогодишно установения ритъм по предаване, обезвреждане и оползотворяване на вторични суровини, които имат опасен или застрашаващ здравето характер. Демотивиращо за предаването им ще действа промяната на населеното място за тяхното събиране. Неголямото заплащане съпоставимо със значителни допълнителни транспортни разходи до пунктове в други населени места ще създаде опасност от неконтролирано изхвърляне на опасни елементи и вещества на нерегламентирани сметища. Несъмнено това ще създаде опасност за живота и здравето на гражданите, които трябва не да бъдат демотивирани, а улеснявани при разпореждането с вредни вещества и елементи, които се намират в тяхно владение. Нарушена е разпоредбата на чл.55 от Конституцията.

4. Икономически, трудовоправни и социални последици, които надхвърлят мащаба на преценката за целесъобразност.

Прилагането на оспорените законови разпоредби ще има следните последици:

- Постепенно ще се затвори един експортно ориентиран и добре работещ сектор на икономиката и то в условия на криза; ще се намали износа на метали; ще се забави ръста на брутния вътрешен продукт; ще се повиши дефицита в платежния баланс.
- Намаляването на количеството на събраните отпадъци ще доведе до свиване на търгуваните обеми и закриване на работни работни места в бранша; ще се увеличи безработицата.

По косвен начин ще се наруши конституционно прогласеното право на труд, свободата на стопанската инициатива чрез създаване на немотивирани законодателни пречки за развитието на един печеливш бизнес.

Относно противоречието на атакуваните разпоредби с международни договори, по които България е страна споделяме съображенията изложени в искането.

Позволяваме си единствено да направим едно допълнително позоваване на практиката на Съда по човешките права в Страсбург, според която отнемането на лиценз по същество е посегателство върху правото на собственост, тъй като влияе на възможността то да бъде упражнявано по предназначение (решение на Съда по делото „Капиталбанк” срещу България).

Считаме, че това има значение за решаване на настоящото дело, тъй като атакуваните разпоредби на ЗУО водят неминуемо до отнемане на лиценза на

стопанските предприятия разположени в населените места, за които липсват ОУП, с което се преустановява упражняваната дейност и нормалното управление на собственост.

Уважаеми Конституционни Съдии,

Като благодарим за дадената ни възможност да изложим съображенията си, надяваме се те да спомогнат в дискусията при формиране на вашето решение.

С уважение,

Борислав Малинов,

Председател на УС на БАР

