



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД на

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Г.д. № 18/К.с.Д/2013  
20.05.2013

Изх. № 10-00-4/20.05.2013 г.

ОТНОСНО: Конституционно дело № 2/2013 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 25.04.2013 г. по КД 2/2013 г., Конституционният съд на Република България (КС на РБ) е допуснал до разглеждане по същество следните искания: Искане за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, Искане за обявяване на противоконституционност на посочени в определението текстове от Закона за управление на отпадъците и искане за произнасяне относно несъответствие на текстове от същия закон с Договора за функциониране на Европейския съюз, като БСК е конституирана като заинтересована страна по делото и в определения срок представяме настоящото становище, разработено със съдействието на Българска Асоциация по Рециклиране (БАР).

I. ПО ИСКАНЕ ЗА ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 120, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.

БСК напълно възприема тезата, че задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България (К на РБ) е необходимо и многократно сме изразявали становището си по този въпрос пред МОСВ.

Въпросът е фундаментален, защото чрез тълкуването ще се посочат конституционно приемливите критерии и условия относно възможността на законодателя да ограничава общата клауза за обжалваемост и осигуряване на защита срещу неправомерните актове на администрацията. Така ще се реши един голям проблем за вътрешната опозиция на хипотезите по чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ.

Считаме, че принципите на правовата държава, защитата на основните права и свободи на гражданите и съвременните тенденции в развитието на конституционните основи на държавата и обществото изискват тези критерии да бъдат съобразени с Преамбюла на Конституцията, с важни международни актове, по които България е страна и преди всичко с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), като се вземе предвид и съществуващата немалка практика на КС по тази тема.

Тълкуването, което ще даде КС по този въпрос ще има според нас и по-глобално значение - то ще може да се ползва като задължителна база и критерии за преценка при нарушаване на основни права и свободи и тяхната защита и тогава, когато става дума за директна противоконституционност на закон, несвързан само с прогласена необжалваемост. Тези критерии ще са приложими например и при преценката за директна противоконституционност на законови норми, допускащи безогледно и немотивирано предварително изпълнение на административни актове, с които се засягат основни права на гражданите и техни организации.

ОБЩИ СЪОБРАЖЕНИЯ ПО ИСКАНЕТО ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ТЕКСТОВЕТЕ ОТ ЗАКОНА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ.

ЗУО регулира материя, която има отношение към здравето на населението и опазването на околната среда в България и регламентира стопанска дейност, изключително важна за суровинния баланс на държавата и осигуряваща препитание на много хора. БСК многократно е представяла писмени становища относно текстове в ЗУО, които не съответстват на Конституцията на РБ и са пример за преднамерено, неоправдано и затормозяващо администриране, при липса на разумна икономическа и социална аргументация за това. По-конкретно законът показва следните конституционно нетърпими слабости:

- Създава обременително и ненужно свръхрегулиране.
- Дублира административно-наказателни процедури, като не прецизира достатъчно ясно конкретните основания за прилагането им, с което създава условия за злоупотреби и корупционна среда.
- Фаворизира предварителното изпълнение на редица постановени административни актове с тежки последици, като предварителното изпълнение от изключение е превърнато в правило.
- Не държи сметка за икономическите и социални последици от въвеждането на прекомерни рестрикции и с това се отклонява от изискването за справедливо и социално регулиране, съответно на Преамбюла на Конституцията.
- Предоставя нормативни компетенции на централната изпълнителна власт по въпроси, които следва да се регулират от законодателя.
- Предвижда прекомерни финансови и времево неадекватни ангажименти за общините във връзка с изграждане на инфраструктура, за която няма предвиден ресурс.
- Опитва се да въздейства върху криминогенни фактори с правно неадекватни, недопустими средства - например да ограничи дейността на дребните събирачи на отпадъци с въвеждане на разплащания само по банков път, вместо да засили мерките за превенция, наблюдение и контрол срещу кражбите на отпадъци от черни и цветни метали.
- Създава условия за неравностойно третиране на стопанските субекти, занимаващи се с оползотворяване на отпадъците и нарушава принципа за неприкосновеност на частната собственост, а в редица случаи създава и условия за неоснователно обогатяване.

Всички тези недостатъци надхвърлят критерия за съображения и целесъобразност. Става дума за законодателстване, което противоречи на съображенията за правовост, противоречи на принципите на материалната и формалната правова държава: адекватност, хомогенност и предвидимост на законодателството от една страна и изключителност, съразмерност и пропорционалност при засягането на основни права от друга.

#### ПО КОНКРЕТНИТЕ ОСНОВАНИЯ ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ

**По разпоредбите на чл. 77, ал. 2, чл. 80, ал. 4, чл. 93, ал. 2, чл. 108, изр. 2 и чл. 129, ал. 5, изр. 2 от ЗУО.** Става дума за предвидено в ЗУО предварително изпълнение при обжалване на административен акт, с който е издадено Разрешение, същото е изменено и допълнено; отказано е издаването, изменението или допълването му; отнето е Разрешението или е заличена площадката; прекратена е регистрацията; издадено е, изменено е, допълнено е или е отнето Разрешение, или е отказано да се издаде, измени или допълни Разрешение; дадено е или е отказано предварително съгласие по чл. 101, ал. 5, изменено е или е отказано изменението на издадено Разрешение, или е оттеглено предварително съгласие по чл. 102, ал. 1 и 2; отказано е вписване в регистъра по чл. 106 или е прекратена регистрацията на брокер по чл. 107, ал. 2; приложена е принудителна административна мярка по чл. 129, ал. 5 от ЗУО;

Във всички тези случаи има издаден административен акт и за този акт е изключен принципът за нормално действие след влизане в сила на акта, включително след произнасяне на съд. Вместо това е постановено предварително изпълнение. Фаворизира се пълно предимство на разрешаващия или контролиращия орган, като се презумира, че той е действал законосъобразно.

Така безконтролно по административен път може да се повлияе негативно върху една дълго организирана и съвсем не проста дейност. Дава се възможност с предварителното изпълнение на разпореждания за преустановяване или ограничаване на дейност да се нарушат с години установявани договорни връзки, да се предизвика неизпълнение, което ще доведе до тежки икономически и социални последици, свързани с разваляне на договори, неустойки, прекратяване на трудови правоотношения и пр.

Несъмнено, предварителното изпълнение е много удобно за държавната администрация, но няма съмнение и за това, че чрез него се създава изключително благоприятна среда за изнудване и корупция, като се има предвид за колко дребни и несъществени нарушения може да се постановят актове, чието предварително изпълнение да доведе едно предприятие до фалит.

Искането за спирането на предварителното изпълнение не е достатъчна и ефективна защита и в тази насока напълно се присъединяваме към съображенията, посочени в искането. Всъщност съдът не би могъл да спре изпълнението, след като то е постановено по силата на закона. Ако е налице формалното условие и има редовен акт на администрацията, който се позовава на закона и предвиденото в него предварително изпълнение, съдът не може да прави никаква друга преценка, включително да съобразява доколко основанията в акта са достоверни и значими, защото обратното

ще означава да прекрати действието на закона. Съдът не може да отмени закона и ще трябва да действа подобно на обвързана администрация - има ли действителен акт, има ли редовно предварително изпълнение. Но дори и да можеше да преценява по същество, времето до постановяване на съдебно решение може да се окаже фатално.

Предварителното изпълнение обръща инициативата, обръща тежестите за доказване, деформира същностно цялата защитна процедура спрямо административния акт. С това несъмнено се засягат важни основни права - икономически, трудови, социални. Ликвидира се бързината и ефективността на защитата и в края на краищата, дори да бъде реализирана, може да се окаже на практика безполезна.

За да се допусне предварително изпълнение със закон е нужна основателна причина с универсален характер, иначе се засягат преждевременно и неоснователно редица основни права. В изброените по-горе хипотези не се откриват такива основателни причини, основанията са посочени общо и аморфно и конкретизирането им зависи изключително от субективната преценка на административния орган. Това създава основателен повод да не се допуска със закона предварително изпълнение.

Въпросът не е за целесъобразност след като се засягат безпричинно основни права. Въпросът е основно за конституционносъобразност. Наред с всичко останало в този си вид атакуваните разпоредби, създават условия за корупция и административен произвол.

Напълно споделяме съображенията за нарушаване на чл. 120, ал. 2, чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, посочени в искането на групата народни представители.

#### **По искането за обявяване на противоконституционност на чл. 82, ал. 6 и 8 от ЗУО**

С тези текстове се допуска усвояване на банковата гаранция, независимо от обжалването на заповедта по чл. 52, ал. 2 ЗУО.

Текстовете трябва да бъдат обявени за противоконституционни по същите съображения, каквито бяха изложени в предходния раздел. Те допускат предварително усвояване на банковата гаранция, независимо от обжалването на заповедта по чл. 59, ал. 2 от ЗУО. Нищо не налага предварително изпълнение, тъй като гаранцията и в хода на производството, ще продължи да изпълнява своята гаранционна функция. Напротив, с предварителното изпълнение, администрацията ще усвои нещо, което може да се окаже, че не ѝ принадлежи и ще трябва да го връща. По отношение на този текст има още едно основание за противоконституционност и то е свързано с противоконституционност на режима по усвояването. В случаите, когато предварителното изпълнение се окаже неоснователно, няма задължение за административния орган да върне освен главницата на гаранцията и гражданските плодове, които тя е могла да даде. Това създава класическа хипотеза на неоснователно обогатяване. Нарушен е чл. 57, ал. 2 и чл. 4 от Конституцията, доколкото забраната за посегателства върху чужда собственост и забраната за неоснователно обогатяване са безспорни институти на правовата държава в областта на гражданското, търговското и административното право и е недопустимо те да се поощряват със закон.

#### **По искането за обявяване на противоконституционност по чл. 39, ал. 3 от ЗУО поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1, 3, 5, чл. 19, ал. 2 и чл. 55 от Конституцията**

Според чл. 39, ал. 3 от ЗУО предаването на отпадъци от черни и цветни метали с битов характер от физически лица се извършва само на общинските площадки по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО или чрез кампании за разделно събиране на отпадъците от домакинствата, организирани от кметовете на общини, безвъзмездно за всяка от страните.

Изискването, отпадъците от черни и цветни метали да се предават от физическите лица - собственици само безвъзмездно, несъмнено нарушава чл. 17 от Конституцията. Практиката показва, че понякога предаваните метали имат значителна стойност (вътрешни инсталации, котлета, тръби, стари огради) и е конституционно недопустимо по отношение на тях да се извършва принудителна експроприация. Собственикът е единственото лице, което ще реши кога и при какви условия ще се разпореди със своята собственост.

Предаването на отпадъци само на общински площадки, организирани от кметовете, нарушава чл. 19, ал. 2 от Конституцията на РБ, тъй като не допуска други стопански субекти да вземат участие в тази иначе монополизирана стопанска дейност. Това ще доведе и до косвени неблагоприятни последици, тъй като не всички общини по закон са длъжни да създадат специални площадки за събиране на отпадъци, предаването ще е свързано с транспортни разходи, които ще доведат до увеличаване на такса битови отпадъци както за гражданите, така и за бизнеса. Един от резултатите може да бъде увеличаване на нерегламентираните сметища, а това, разбира се, ще породи проблем

относно опазване на околната среда и здравословния начин на живот. Разпоредбата противоречи на чл. 4, чл. 17, чл. 19 и чл. 55 от Конституцията.

**По искането за обявяване на противоконституционност на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО относно израза „с население по-голямо от 10 000 жители на територията на общината и при необходимост в други населени места“**

Създава се неоправдано, неравностойно третиране на общините. То от своя страна е свързано с различия в разходите, които пък се отразяват върху размера на таксите, дължими от всеки гражданин на съответната община. Създават се различия и относно условията за благоприятна околна среда. Избраният законодателен критерий „население, по-голямо от 10 000 души“ няма универсален характер, например не е ясно курортните населени места, които през активния сезон надхвърлят тази цифра, а извън сезона са под нея, на какъв режим ще бъдат подчинени.

**По искането за обявяването на противоконституционност по чл. 19, ал. 5 от ЗУО**

Става дума за неоправдана и прекомерна имуществена санкция за общините, които не са изпълнили задължението за осигуряване на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11. Тази санкция неправомерно се дублира със санкцията по чл. 151, ал. 2, т. 14 ЗУО. Разпоредбата е несъобразена с финансовото състояние на общините, предвиденият срок е прекалено кратък, за да се акумулират средства и да се извършат дейностите. Нормативната регулация е неадекватна и очевидно финансово необезпечена.

**По искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 7 от ЗУО по отношение на израза „организиране на дейностите по разделно събиране на масово разпространени отпадъци“.**

В тази разпоредба противоконституционно е определен адресата на задължението. На кмета на общината е възложено организирането на дейностите по разделно събиране на масово разпространени отпадъци. Всъщност това са крайни продукти от съответни промишлени и други производства, намиращи се на територията на общината, които вече са станали отпадъци. Отговорностите за тяхното разделно събиране, повторна употреба, рециклиране и/или оползотворяване трябва да бъдат задължения на производителите, в т.ч. лицата, пускащи на пазара в Република България продукти, след чиято употреба се образуват масово разпространени отпадъци. Те ще трябва да бъдат и материално отговорни при неизпълнение на това задължение. Обратното означава, че те ще се окажат неоснователно обогатени поради неплащане на разходи, свързани пряко с производствената им дейност.

**Аналогични са съображенията за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 33, ал. 3 и 4 относно думите „в населените места по ал. 1“**

Задълженията на собствениците и ползвателите на търговски обекти, производствени стопански и административни сгради за разделно събиране на отпадъци от хартия, стъкло, пластмаса и метали не би трябвало да бъде поставяно в зависимост от броя на населението на мястото, в което се намира. В привилегировано положение, без никаква обоснована фактическа причина ще се окажат всички ползватели, независимо от обема на извършваната дейност, щом се намират на територията на населено място с по-малко от 5000 жители.

С това неоправдано, неравностойно третиране се нарушава изискването за създаване на еднакви икономически и правни условия за упражняване стопанска дейност - чл. 19, ал. 2 Конституцията.

**Относно искането за обявяване на протиконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 4 и свързаните с нея разпоредби на чл. 75, ал. 2, т. 3 и чл. 145, ал. 1, т. 11 от ЗУО поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията на РБ**

Считаме, че този текст е противоконституционен на първо място поради противоречие с изискването за хомогенност и вътрешна безпротиворечивост на законодателството. Съгласно специалния закон, а именно Закона за ограничаване на плащанията в брой (ЗОПБ): „ плащанията на територията на страната се извършват само чрез преводи или внасянето по платежна сметка, когато са на стойност равна или надвишаваща 15 000 лв.“ С атакувания текст в ЗУО се създаде специален режим спрямо специалния режим, установен в специалния закон. Това е недопустимо и противоречи на нормалната законодателна техника. То подчертава и създаването на една напълно неоправдана рестрикция за определен тип сделки и по отношение на определен тип субекти, занимаващи се със събиране и предаване на отпадъци от черни и цветни метали. Рестрикцията е очевидно дискриминационна. Целта е всъщност да се спрат кражбите на метали. Това може и трябва да стане с надлежни превантивни мерки, наблюдение и контрол на отчетните документи по закона и евентуално с промени и допълнения в други закони, а не чрез дискриминационни икономически рестрикции и обременяващи изисквания, целящи отказ от извършването на една по начало разрешена стопанска дейност.

Разпоредбата затруднява необосновано и предприятията с регламентирана дейност по приемане на отпадъци, въвеждайки изискване, което практически е трудно изпълнимо и ще доведе до отказ за приемане на отпадъци и така ще поощри нерегламентираната дейност на т. н. сив сектор в бранша. Разпоредбата противоречи на чл. 4 и чл. 19 от Конституцията.

Относно искането за обявяване на **противоконституционност на чл. 22, ал. 1 от ЗУО относно думата „условията“ както и на чл. 22, ал. 2 по отношение на израза „условията за регистрацията на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО“**

Считаме искането за основателно. Противоконституционността идва от това, че на общините е възложена нормативна компетентност, която по своя характер и значимост не може да им принадлежи. Става дума за регулация, която не може да зависи от местни условия и особености. Тя трябва да бъде единна и еднаква за всички населени места в България. Особено това се отнася, когато става дума за опасни биоотпадъци, опасни битови отпадъци и масово разпространени отпадъци, представляващи източници на завишена опасност за здравето или околната среда. В случая това е материя, която задължително следва да се регулира на национално ниво, може би най-подходящо с актове (наредби, правилници) на централната изпълнителна власт. Нарушен е принципът за единното и хомогенно законодателство по чл. 4 от Конституцията, както и принципът за вертикално разпределение на властите по чл. 8 К.

Относно искането за обявяване **на противоконституционност по чл. 82, ал. 9 по отношение на думата „условията“**

Става дума, че условията за предоставяне и усвояване на банковата гаранция се определя с наредба на МС. Основателно според нас искателите считат, че става дума за регулиране на материя, която е от законодателна компетентност.

Не е редно административният орган, който (основно чрез МОСВ) е активна страна в процесите и действията, свързани с гаранциите да може да нормира материята едностранно - ясно е, в чия полза и улеснение ще бъдат регламентираните тези условия. МС би трябвало да може да прави това само по отношение на „реда“, макар че и тази негова компетентност е твърде спорна. Законът трябва да определя общозадължителните условия още повече, че се отнася до значими имуществени интереси - някои гаранции стигат до 1 000 000 лв.

Делегацията на такава нормативна компетентност върху изпълнителната власт може да доведе до деформации и злоупотреба от страна на държавната администрация, защото при сегашната уредба тя сама определя условията и сама ги прилага.

Подкрепяме становището, че е нарушен чл. 4 и чл. 8 от Конституцията в сферата на законодателството.

Относно искането за обявяване на **противоконституционност на чл. 69, ал. 2 относно думите „към заявлението по чл. 68“**

С атакуваната разпоредба се предвижда режим, който създава немотивирани изкуствени пречки за извършване на стопанската дейност. Разпорежда се опериращото предприятие да внася за всяко РИОСВ по 25 000 лв. гаранция, както и за всяка открита площадка по 5 000 лв. Глобалната гаранция трябва да е единна в размер на 25 000 лв. на фирма и да се дължи към МОСВ, а не към РИОСВ. Гаранцията за глобална дейност не би трябвало да може да се мултиплицира в зависимост от териториалния обхват, тъй като отделната дейност на оператора е гарантирана с гаранцията при откриване на всяка отделна площадка. Налице е свръхадминистриране и недопустимо дублиране на финансови ангажименти, което възпрепятства извършването на нормална стопанска дейност - противоконституционност по чл. 19, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Относно искането за обявяване на **противоконституционност на чл. 88, ал. 2, т. 4 и чл. 90, ал. 6 ЗУО поради противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията**

Според чл. 88, ал. 2, т. 4 от ЗУО издаденото Разрешение прекратява своето действие при отказа да се измени или допълни Разрешението. Според чл. 90, ал. 6 от ЗУО в случай на мотивиран отказ за изменение или допълнение на разрешението организацията по оползотворяване и лицата, изпълняващи задълженията с индивидуално могат да кандидатстват за издаването на ново разрешение по реда на ЗУО.

Според нас на първо място нарушен е чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ, тъй като създаденото прекратително основание по чл. 88, ал. 2, т. 4 от ЗУО е необжалваемо. То не е предвидено като прекратително основание в чл. 93 от ЗУО.

Нарушен е и чл. 4 от Конституцията, тъй като юридическата конструкция, върху която е изградено посоченото прекратително основание, грубо нарушава основни юридически принципи и води до резултат, който надхвърля обичайното и нормалното. Не може отказът на искане за изменение и допълнение да рефлектира върху основното (неизменено и недопълнено) правоотношение. В това няма нито юридическа, нито икономическа логика. Основното правоотношение може да бъде прекратено само на основания, които биха били относими към самото него. Споделяме напълно в тази насока съображенията на вносителите на искането.

Относно искане за обявяване **противоконституционност на разпоредбата на чл. 91, ал. 1, т. 1 от ЗУО**

Нормата на чл. 91, ал. 1, т. 1 предвижда отнемане на издадено разрешение, ако не е изпълнено предписане на компетентните органи във връзка с воденето на отчетност на отпадъците в съответствие с изискванията на този закон или наредбите по чл. 48, ал. 1 или чл. 13, ал. 1 или са представени неверни сведения в документите за отчитане на изпълнението. Нормата е противоконституционна, тъй като принципът на правовата държава изисква максимална конкретност и яснота, когато става дума за установяване на тежък режим за санкции, какъвто е прекратяването на дейността. Може да се окаже, че дори малко, незначително, второстепенно, дори и съмнително нарушение или пропуск в изпълнението на предписание или допуснатата неточност, например техническа грешка в отчетните документи, може да доведе до фатални за стопанския субект последици. Съдебното обжалване не е изход, още повече, ако се допусне предварително изпълнение.

Текстът не дава ясни и точни критерии за поведение, тъй като няма дефиниция и на понятието „неверни сведения“, а това поведение ще бъде санкционирано с тази най-тежка санкция. Широкият и твърде аморфен обхват на изброените хипотези, застрашава важни значителни икономически и социални интереси, създава условия за злоупотреби и административен произвол. Нормативната система на правовата държава не допуска съществуването на такива разпоредби.

**Основателно е искането да отпаднат разпоредбите на чл. 91, ал. 1, т. 2 и ал. 2, т. 3 ЗУО, тъй като се дублират с разпоредбите на чл. 82, ал. 3, т. 2 и 3 и не са съобразени с изискването за съразмерност и пропорционалност.**

Ако се прилагат и двете разпоредби ще се получи следната ситуация: при неизпълнение на задължението по чл. 82, ал. 3, т. 2 от ЗУО на Организацията по оползотворяване ще бъде усвоена банковата гаранция до размера на дължимите такси по чл. 59, ал. 1, т. 2 и 3 от ЗУО, след което тя е задължена да я допълни до пълния размер, а отделно на основании чл. 91, ал. 1, т. 2 от ЗУО министърът на околната среда и водите отнема с мотивирано решение издаденото разрешение, което води до прилагане на чл. 82, ал. 3, т. 1 – усвояване на банковата гаранция при отнемане на разрешението в пълен размер. Аналогична е ситуацията и по чл. 82, ал. 3, т. 3 във връзка с чл. 91, ал. 2, т. 3 и чл. 82, ал. 3, т. 1 от ЗУО. Тази рестрикция е недопустима.

**Споделяме съображението в искането и относно несъответствието на чл. 82, ал. 2 с чл. 56 от Договора за функциониране на ЕС по отношение на изразите „съдебна регистрация в Република България“ и „от Българската народна банка“.**

В заключение считаме, че обявяването за противоконституционни на посочените разпоредби, ще доведе до премахване на регулации, които затрудняват, а някои от тях и застрашават нормалното функциониране на стопанските процеси в бранша и които пряко и необосновано засягат основни права.

С УВАЖЕНИЕ,

БОЖИДАР ДАНЕВ

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ПРЕДСЕДАТЕЛ

