



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 3

София, 21 март 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 21 март 2012 г. конституционно дело № 12/2011 г., докладвано от съдията Цанка Цанкова.

I. Делото е образувано на 16.11.2011г. по искане на 58 народни представители от 41-то Народно събрание на Република България. Производството е по чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията на Република България.

Искането на вносителите е за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, страна по които е България, на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 от Закона за управление на отпадъците, обн., ДВ, бр.86 от 30.09.2003г., посл. изм. ДВ, бр.33 от 26.04.2011г.), (ЗУО) и параграфи 17 и 18 от Преходните и

заклучителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците, обн. ДВ, бр.30 от 12.04.2011 г., (ЗИД на ЗУО). Според вносителите на искането посочените текстове противоречат на Конституцията. Създава се една безпредметна административна бариера за осъществяване на дейност с метални отпадъци. Прилагането им би породило значителни последици от икономически, екологичен и социален характер. Налице е противоречие с чл.4, ал.1 на Конституцията, която въвежда принципа на правовата държава и производните от него правна сигурност, предвидимост и стабилност, недопустимост на обратното действие на правните норми, недопустимост за понасяне на санкционни последици, поради причини извън правния субект и принципите на законоустановеност на нарушението и наказанието. Налице е според тях и противоречие с чл.17 на Конституцията, който прогласява принципа на гарантиране и защита на правото на частна собственост и нейната неприкосновеност, защото произволно и необосновано се засяга частната собственост чрез законова промяна. Виждат противоречие и с чл.19 на Конституцията, провъзгласяващ принципа на свободната стопанска инициатива, поради директното негативно отражение върху частни инвестиции, направени в съответствие с действащия към момента на извършването им закон. Посочват, че с атакуваните разпоредби се въвежда неравноправно третиране на икономическите оператори в зависимост от това дали площадките са изградени на територии, които имат общ устройствен план или не, като се стига и до заличаване на законно направени инвестиции, без да е предвидена възможност за защита или компенсация по какъвто и да е начин. Изразено е и становище, че разпоредбите са в несъответствие с Договора за Европейския съюз (ДЕС) чл.3 и с Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), по специално чл. 9, 11, 119 и сл., чл.145 и чл.151 и сл., чл.191 и сл. и нарушават европейските директиви и регламенти в областта на управление на отпадъците. Според вносителите нарушена е Хартата за

104

основните права на Европейския съюз - чл. 16, 17 и 37, защото чрез ненужна и безпредметна законодателна мярка се извършва фактическо лишаване от собственост, без да са спазени нормативно установените условия за това – наличие на обществена полза, пропорционалност и справедливо и своевременно обезщетяване за причинената вреда. Нарушение има и на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Протокол №1, чл.1), като се допуска лишаване на собствениците на площадки, изградени на територии без общ устройствен план от правото да се ползват от своите притежания, извършва се „фактическа експроприация” и в ЗУО не е предвидено каквото и да било обезщетение за собствениците на заварени площадки, изградени върху тези територии.

С определение от 22 декември 2011 година Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал заинтересовани страни по делото, на които е предоставил възможност да представят писмени становища. Такива са постъпили от Министерския съвет, Министерството на околната среда и водите, Института за модерна политика, Българската асоциация на металургичната индустрия, Българската асоциация по рециклиране, Българската стопанска камара, Сдружението „Гражданска инициатива на търговците на отпадъци от черни и цветни метали и тяхното рециклиране (с ново наименование Сдружение ” Асоциация на рециклиращата индустрия” – Решение по ф.д. № 442/2011). Не са изразили становище Народното събрание, министърът на икономиката, енергетиката и туризма, министърът на регионалното развитие и благоустройството, омбудсманът, главният прокурор, Върховният административен съд, Българската търговско-промишлена палата, „Национално сдружение на общините в Република България, Сдружението „Българска браншова камара „Феникс-ресурс”, Синдикалната федерация „Металици” към КНСБ, Институтът за пазарна икономика.

В становището си Българската асоциация по рециклиране изразява разбирането си за противоконституционност поради нарушаване на принципа на правовата държава в сферата на нормотворчеството и различното нееднакво прилагане на закона по отношение на лицата и на територията (всички населени места), чрез въвеждането императивно на изискването за приет общ устройствен план (ОУП) като предпоставка за осъществяване на дейности с отпадъци. Ноторен е фактът, че такива планове има само в 30% от населените места, т.е. нарушено е изискването за еднаквост по отношение на териториалното действие на закона. В друг закон (чл.103, ал.5 на ЗУТ), а не в оспорвания се признава качеството на ОУП на подробните устройствени планове (ПУП), но ЗУО не признава този подход и изисква ликвидиране на площадките и дейността осъществявана на тях, щом няма ОУП. Това е вътрешно противоречие, което води до неконституционност на нормите на ЗУО и затова се предлага конформно тълкуване в съответствие със ЗУТ – чл. 103 и § 6 от ПЗРЗУТ, като за случаите когато няма ОУП да се счита изпълнено изискването на ЗУО, ако има ПУП и Общ градоустройствен план (ОГП). Нарушен е принципът за стабилност и предвидимост, а също така въздейства се противоправно върху възникнали граждански правоотношения, като се възлагат неблагоприятни последици по валидно и правомерно възникнали правоотношения. С оглед на това Българската асоциация по рециклиране вижда грубо нарушаване на принципа на правовата държава, на принципите на чл.19, ал.1 и 2, чл.17, ал.1 и 5, чл.55 от Конституцията, както и икономически, трудовоправни и социални последици, които надхвърлят мащаба на преценката за целесъобразност и се стига до отнемане на лиценза за осъществяване на дейността и нормалното управление на частната собственост във всички случаи, когато липсва ОУП.

Становището на Българската стопанска камара е в подкрепа на искането за противоконституционност и несъответствие с международните

105

договори. Тя намира, че изискването за общ устройствен план е с ретроактивно действие, противоречи на принципа на свободна стопанска инициатива и на закрила на частната собственост. Според нея се въвежда неравноправно третиране на търговците, условия за монополизиране на пазара и се поставя под заплаха от прекратяване и съкращаване на основни, включително експортни дейности, както и инвестиции.

Българската асоциация на металургичната индустрия подкрепя искането за обявяване на противоконституционност и счита, че атакуваните разпоредби са обект на всеобщо неодобрение от бранша. Намира, че въпреки пълното съответствие с нормативната уредба при изграждането на площадките, ще се закрият стотици площадки по причини, които не зависят от операторите на една регламентирана от закона дейност. Отговорни, според асоциацията, са общините, които следва да изработят ОУП. Посочват се негативните последици поради игнориране принципа на равнопоставеност на субектите и на защита на инвестициите, заложен в чл.19, ал.3 от Конституцията. Негативно е и създаването на условия за натрупване на метални отпадъци с произтичащи от това замърсявания на природната среда и риск за възникване на нерегламентирани сметища, като се намаляват и количествата на събраните и оползотворени отпадъци, с което ще засегне и външнотърговският баланс. Асоциацията намира, че изискването на закона за общ устройствен план противоречи на директива 2006/66/ЕО, 2002/96/ЕО, Рамкова директива 2008/98/ЕО и Регламент за превоз на отпадъци 1013/2006/ЕП, като се нарушава принципът в законодателството за самодостатъчност и близост, както и изискването за използването на вторичните метали, а също и за защита на здравето на хората и приоритетното отстраняване на отпадъците още при източника на замърсяването на околната среда.

Сдружение „Гражданска инициатива на търговците на отпадъци от черни и цветни метали и тяхното рециклиране“ (ново наименование

108

Сдружение” Асоциация на рециклиращата индустрия”) се присъединява към доводите в искането и представя доказателства в подкрепа на становището си. Посочва, че уточнението „общи” отнасящо се до устройствените планове в разпоредбите на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 от ЗУО е вмъкнато в законопроекта за изменение и допълнение на ЗУО между първо и второ гласуване в Народното събрание и е направено от заместник-министъра на околната среда и водите в нарушение на Конституцията и на Правилника за организация на дейността на Народното събрание, тъй като министърът не е от оправомощените лица, разполагащи със законодателна инициатива и предложението му е следвало да следвало да бъде оставено без разглеждане от водещата комисия (чл.87, ал.1 от Конституцията и чл.73, ал.1 и 4 и чл.74, ал.2 ПОДНС). В становището са приведени данни за броя на площадките за дейности с метални отпадъци и са приложени справки по области и общини за действащи ОУП на териториите на общините по области. Сочи се, че под 10% от общините в България разполагат с ОУП. Посочва се също, че в свои указания Министерството на околната среда и водите до РИОСВ дава коригиращо тълкуване на чл.13а, ал.3, чл.54, ал.2 ЗУО, съгласно което наред с ОУП по ЗУТ трябва да се приемат и териториалноустройствените и общите градоустройствени планове, приети по реда на ЗТСУ, планове за регулация и режим на застрояване (вид подробен устройствен план) по чл.103, ал.5 ЗУТ, обхващащи цялото населено място и изпълняващи ролята на общи планове на населените места. Подобен подход според сдружението не дава сигурност, предвидимост и гаранция за административната практика по прилагане на закона, а създава атмосфера на несигурност за бизнеса и опасност от административен произвол. Всичко това противоречи на Конституцията – чл.1, чл.4, чл.19, чл.62, ал.1, чл.84 и др. Отбелязва се още, че в законопроекта, внесен на 11.07.2011 г. в Народното събрание и приет на първо четене на 01.12.2011 г., разпоредбите на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2

ЗУО не само се възприемат, но уредбата е още по-рестриктивна, защото се разширява приложното ѝ поле. Обръща внимание, че за разлика от посочените разпоредби на ЗУО, чл.97 ЗУТ предвижда, че местоположението на площадките за изграждане на съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци се определя с общите и подробните устройствени планове. Нарушени са чл.4, чл.6, чл. 16, 17, 19, 20 и 55 на Конституцията. В мотивите към законопроекта ограниченията за създаването на площадки и намаляване на техния брой се обосновава с борбата с кражбите и по-ефективен контрол върху дейността, което е нарушение на принципа на пропорционалност на законодателството при преследване на легитимни цели – предотвратяване вредни последици за околната среда и човешкото здраве.

В своето становище Министерският съвет посочва, че ЗУТ и ЗУО имат различно приложно поле и не са в съотношение на общ към специален закон и ЗУО не дерогира действието на ЗУТ като общ закон. Той намира, че когато няма ОУП операторите на отпадъци на териториите на общините не са възпрепятствани да упражняват дейността си. Ако общините без общ устройствен план имат подробен устройствен план и планове за регулация и режим за застрояване за цялото населено място, ще се приложи уредбата на чл.103, ал.5 ЗУТ. Твърдението за противоречие с чл.19 от Конституцията, чл.3 от ДЕО, чл.119 ДФЕС и чл.16 от Хартата за правата и свободите е необосновано. Според Министерския съвет уредбата в ЗУО не влиза с противоречие с чл.97 ЗУТ, който изрично посочва, че местоположението на площадките за изграждане на съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци се определя с общите и подробните устройствени планове. Последните изпълняват ролята на ОУП при условията на чл.103, ал.5 ЗУТ. Също така, според него, ал.4 на чл.103 от ЗУТ и взаимната връзка на различните планове позволяват да се приеме, че изискването на оспорваните разпоредби е изпълнено. Включително, за операторите с дейност въз основа на актове, издадени преди влизането в

сила на изменителния закон - ДВ, (бр.30 от 12.04.2011). Не е налице хипотезата на чл.17 от Конституцията, не са нарушени и чл.145 и следващите на ДФЕС, няма и обратно действие на нормативен акт.

Министерството на околната среда и водите намира искането за неоснователно. Според него по-строгите правила в ЗУО са в защита на важни обществени интереси като се преустановява възможността за безконтролно разполагане на площадки в зони с непроизводствено и нестопанско предназначение, концентрират се дейностите по управление на отпадъците на определени територии, което е и в защита на правото на гражданите по чл.55 от Конституцията. Посочва се, че площадки могат да се разполагат и в съответствие с чл.103, ал.5 ЗУТ, когато планът за регулация и застрояване изпълнява ролята на общ ОУП, тъй като има устройствен режим, съгласно чл.12, ал.1 ЗУТ. Запазва се действието на градоустройствените планове по силата на § 6, ал.1 ЗУТ. Не е нарушено правото на частна собственост по чл.17 от Конституцията. Принципът на свободна стопанска инициатива не изключва държавното регулиране на дейностите на стопанските субекти, като се съобразяват обществените интереси, включително опазване на околната среда и осигуряване здравословни условия на живот. Неизпълнението от общините на тяхното задължение за изготвяне на ОУП на своята територия е временно положение и не ги освобождава от всички останали задължения по глава трета на ЗУО. Това е дейност нормирана в Регламент 1013/2006, а също и глава четвърта, раздел пети на ЗУО. Няма и несъответствие с международни договори, а всички международни изисквания са отразени.

Институтът за модерна политика заявява, че искането е неоснователно. Оспорваните текстове защитават общественото здраве и съответстват на чл.52, ал.3 от Конституцията. Не е нарушена свободата на стопанска инициатива – чл.19 от Конституцията и няма несъответствие с чл.16 на Хартата за основните права на ЕС. Създава се благоприятна околна среда чрез по-строг режим на управление на отпадъците, което е в

съгласие с чл.55 на Конституцията. Изискванията не засягат правото на собственост на стопанските субекти, регулацията от държавата може да бъде продължена, ако бъде поставена в съответствие с изискванията на закона. Затова и Протокол № 1 към ЕНЗПЧОС не е нарушен, още повече, че държавното регулиране и контрол са в общ интерес.

II. Конституционният съд като обсъди доводите и съображенията в искането и представените писмени становища на заинтересовани страни и приетите писмени доказателства, за да се произнесе взе предвид следното:

1. Според разпоредбата на чл.13а, ал.3 ЗУО дейностите по съхраняване и предварително третиране на отпадъци от метални опаковки, излязло от употреба електрическо и електронно оборудване, негодни за употреба батерии и акумулатори и излезли от употреба моторни превозни средства се извършват само на площадки, разположени на територии, определени с общи устройствени планове за производствени и складови дейности, на пристанища за обществен транспорт с национално и регионално значение и на обекти на железопътната инфраструктура със стопанско предназначение. Такова е изискването и на чл.54, ал.2 ЗУО за площадките за дейности с отпадъци от черни и цветни метали. Разликата в сравнение с установеното в чл. 13а, ал.3 ЗУО е, че дейностите не са ограничени само до съхранение и предварително третиране на отпадъците, а е посочена търговската дейност с отпадъци от черни и цветни метали. И в двете разпоредби изрично е казано, че всяка площадка трябва да отговаря на нормативните изисквания за опазване на човешкото здраве и околната среда. Съгласно §17 на ПЗР на ЗИД на ЗУО (ДВ, бр.30 от 2011 г.) лицензираните площадки за търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали трябва да се приведат в съответствие с изискванията на чл.54, ал.2 ЗУО в 9 месечен срок от влизане в сила на ЗИД на ЗУО. Според § 18 на същия съществуващите площадки за съхраняване и предварително третиране на отпадъците по чл.13а, ал.3 ЗУО трябва да се приведат в съответствие с изискванията на тази алинея в 9 месечен срок от влизане в

111
сила на закона. Последницата от неизпълнението на изискванията е прекратяване на лиценза (по заявление на лицето или служебно) и дейността на площадката се преустановява в тримесечен срок от изтичането на 9-месечния срок от влизане на закона в сила (§17, ал.4 и §18, ал.5 ЗИД на ЗУО).

Дейността е лицензирана. Осъществява се въз основа на административен акт, създаващ права на субекта, получил разрешение за осъществяването ѝ. Това е стабилен административен акт и лицензът може да бъде отнет само при установени със закон условия.

ЗИД на ЗУО е публикуван в Държавен вестник на 12 април 2011 г. Влиза в сила, съгласно чл.5, ал.5 от Конституцията три дни след обнародването, а съгласно ал.1 на § 17 и ал.1 на § 18 ЗИД ЗУО за привеждането в съответствие с чл.54, ал.2 и чл.13а, ал.3 ЗУО е даден срок 9 месеца след влизане в сила на закона. Волята на законодателя включва засилване на държавното регулиране в обсъжданата материя. За установяване съответствието на съществуващите площадки с изискванията на законовите разпоредби се извършва проверка и ако такова е налице дейността се прелицензира в определения срок, съгласно разпоредбите на Глава пета, раздел I-IV на ЗУО. Следва да се има предвид, че оспорваните в искането текстове се отнасят не за дейности с всички видове отпадъци, а само за посочените в чл.13а, ал.3 и чл. 54, ал.2 ЗУО. Разпоредбите освен това се отнасят не само до бъдещите, но и до заварените към датата на влизане в сила на закона площадки, включително такива, които са създадени при действието на Закона за териториалното и селищно устройство (ЗТСУ, отм.), обстоятелство на което се обръща внимание и в искането и в становищата на заинтересовани страни по делото. Това означава, че една площадка е в съответствие със закона и е налице условието за лицензиране щом е в съответствие с изискванията на ЗТСУ или ЗУТ. Когато започва прегледът и прелицензирането съобразно изменението на уредбата на ЗУО, дадена с ЗИД на ЗУО от 12.04.2011 г.

112

(ДВ, бр.30 от 2011г.), въпросът за „общ устройствен план“ добива изключителна важност. Той е условието, без което не може да се издаде лиценз.

От съобразителната част на искането се разбира, че то и изложените съображения за противоконституционност се отнасят само за първата група площадки по чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО, не и тези разположени на пристанища за обществен транспорт с национално и регионално значение и на обекти на железопътната структура със стопанско предназначение. Именно тази първа група площадки трябва да са разположени на територии определени с общ устройствен план, който трябва да е предназначил територията като такава за производствени и складови дейности, с други думи да има стопанско предназначение.

Териториалноустройствените закони предвиждат различни планове. Уредбата сега е в действащия Закон за устройство на територията (ДВ бр.1 от 2.01.2001г. , посл. изм.бр. 80от 14.10.2011 г.). Преди него уредбата е в ЗТСУ. Според чл.103, ал.1 ЗУТ устройствените планове са общи (ОУП) и подробни устройствени планове (ПУП), а според ал.2 ОУП определят преобладаващото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите, обхванати от плана. Освен това, съгласно ал.5, изр.1 ПУП може да се създава и когато няма ОУП на населеното място, а изр.2 посочва, че когато планове за регулация и режим на застрояване обхващат цялото населено място, те изпълняват ролята на ОУП на населеното място. Общите устройствени планове са разработени в чл.104-107 (гл.VI,раздел II), а подробните устройствени планове в чл.108-114 (гл.VI, раздел III) на ЗУТ. Законът заварва разнообразие в териториалните планове, установени от ЗТСУ, както и множество подзаконови актове. Изискването, дейността да се извършва на площадки, разположени на територии определени с ОУП е внесено при обсъждане на второ четене на ЗИД на ЗУО (ДВ, бр.30 от 12.04.2011 г.), с който са създадени чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 (нова) ЗУО, като

първоначално срокът за съобразяване на изискванията поставени в тях е шестмесечен. Видно от стенограмите на пленарните заседания и заседанията на комисията по околната среда и водите проведен е дълги и разгорещени дебати, в който доминира разбирането на рестриктивност на закона и облекчаване контрола и осигуряване на неговата ефективност върху площадките и тяхната дейност. От съобразителната част на искането се установява, че макар да се иска установяване на противоконституционност на атакуваните разпоредби изцяло, то се отнася единствено към предвиденото в тях изискване площадките да са разположени върху територия, определена с общ устройствен план за производствени и складови дейности, а се игнорират другите устройствени планове, нещо което е отразено и в представените становища. Следва са отбележи, че на 11.07.2011 г. е внесен от Министерския съвет в Народното събрание законопроект № 102-01-50 на нов Закон за управление на отпадъците, който е приет на първо четене на 01.12.2011 г. и законодателният процес по него не е приключил. В него са включени разпоредбите на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО, като изискването е отнесено не само до търговската дейност с черни и цветни метали, но и към дейности с други отпадъци.

Тази динамика на законодателството и конституционният принцип, че основите на правовия ред се отнасят до всички правни субекти поставят въпроса за предварителната законоустановеност на държавните изисквания (Решение № 1/2005 по к.д. № 8/2004 г., Решение № 22/96, по к.д. № 24/96). При отговора на въпроса за конституционосъобразността и правата на правомерно лицензираните стопански субекти по ЗУО, трябва да се съобрази съдържанието и логиката на действащата преди ЗИД на ЗУО от 12.04.2011г. правна уредба. Не може да се игнорира фактът, че е установен определен режим на регулиране и той трябва и след изменението да утвърждава съдържащото се в чл.19, ал.2 от Конституцията изискване (Решение № 4 от 15.03.2007 по к.д.10/2006). Не

може съображението за по-облекчен контрол да доминира над признатото изрично право по чл.19, ал.2 от Конституцията и да има за последица такова крайно нормативно решение, каквото е масовото отнемане на разрешението за осъществяване на законово призната изискуема и полезна дейност. Съпоставката с предходната уредба на лицензирането на дейността с отпадъците по чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 (нова) ЗУО сочи на неяснота и непоследователност, което поражда съмнение и несигурност.

Веднага следва да се отбележи, че и без позоваване на общите устройствени планове лицензирането на такава дейност трябва да отговаря по същество на екологичните и други условия за съществуване и осъществяване на дейност с отпадъци и това са както вътрешни, така и изисквания на международните актове, страна по които е Република България. Изискванията на които трябва да отговарят площадките са посочени в чл.13, чл.13а, чл.51, ал.1, т.2 (която впрочем не е оспорена, макар да сочи общи устройствени планове).

Що се отнася до създаването на общите устройствени планове по начало уредбата е на ниво местно самоуправление – чл.19а – 19в, чл.92, чл.104а и 104б, чл.116, ал.3, т.3, чл.116а, чл.54, ал.5, т.3, §108, ал.2 ЗУТ. Създадени са и регионални сдружения, членове на които са общините. На кмета на общината са възложени задължения и отговорности по управлението на отпадъците – чл.16 и следващите (не само тези предмет на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО), като общинският съвет приема наредба по чл.19 ЗУО.

Разрешаването и контролът върху дейностите по отпадъците е регламентирано в глава пета на ЗУО. Текстовете на чл.37 до чл.49 ЗУО се отнасят до издаване, промяна и отнемане на разрешението, а чл.57 урежда лиценза. В § 1 на Допълнителните разпоредби към ЗУО т.13, 14, 20 и 24 уреждат предмета на управление на отпадъци от черни и цветни метали. Съответствието на площадките и извършваната на тях дейност с изискванията на закона се преценява от органа по чл. 37 ЗУО (чл.41ЗУО).

2. Всички правни субекти трябва да отговарят на изискванията посочени по-горе, за да бъдат лицензирани за извършване на дейност с отпадъци. Този специфичен ред на лицензиране и прелицензиране не означава нарушаване на конституционното изискване за равенство в закона и на принципа за еднакви правни условия за осъществяване на стопанската дейност. Правата трябва да се оценяват в единство. Те взаимно си въздействат и могат да се ограничават и със закон, но ограничението трябва да е в рамките на Конституцията. Освен това, трябва да е налице легитимна цел и ограничението да служи за постигането ѝ. Правовата държава изисква ясна и вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба. Законодателят е длъжен да прилага принципа на правовата държава при създаване на законите, така че да съчетава интереса на цялото общество и на общината, като създаде гаранция, че общината ще изпълнява и то точно, своите функции и ще се избегне субективизма и неравноправното третиране на отделните оператори на отпадъци в посочените в чл.13 и чл.54 ЗУО обекти на стопанска дейност.

Въпросът в случая е правилно ли е използван единствено критерият – общ устройствен план, като се има предвид състоянието и развитието на правната уредба на устройствените планове. Чрез устройствените планове се цели да се стигне до баланс на обществения и частноправния интерес и да се гарантира този интерес и нормалното развитие на свободната частна инициатива. Лицензионният режим, установен за дейностите с отпадъци обхваща проверка, регистрация и контрол върху множество елементи на лиценза. За да бъде даден и поддържан лицензът следва осъществяването на функциите по отпадъците да е обезпечено по начин, който е във възможностите на търсещите и получилите лиценза, а не да зависи от други правни субекти. Конституционният съд прави извода, че оспорената законова уредба не се вменя в правилата на съгласуваност на различни закони и затова е неконституционна.

114

3. Държавната намеса в икономиката трябва да се фокусира в създаване на подходящи условия за работа на бизнеса, като при това се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности на всички нива и от национално, и от местно значение. Противното означава, по-конкретно в областта на обсъжданата по делото материя и специфичния предмет на дейност, че има привилегирани стопански субекти – тези, чиито площадки са изградени при съществуващ и в действие общ устройствен план и такива, чиито площадки се намират в селища, в които не са приети общи устройствени планове, а всички правни субекти, вкл. и държавата и общините, са равнопоставени при упражняването на частната собственост (Решение № 19/93 по к.д. №11/93 г.). Равнопоставеност не означава недопустимост на специфичен правен режим за осъществяващите дейност с определени отпадъци. Държавата може да установи такъв. Не е противоконституционно да има режим специален за определени групи отпадъци, какъвто е и разглеждания случай, но отношението към всички субекти осъществяващи дейност, съобразно режима при който са получили разрешение за извършването ѝ, трябва да е еднакво. Равенството не изключва диференциация (Решение № 6/2010 по к.д. № 16/2009 г.; Решение №5 по к.д.5 от 2002 г.), но диференциацият признак не следва да е дискриминационен и несъответстващ (надхвърлящ обективно необходимото). Точно държавният контрол и законосъобразното предприемане на стопанската дейност в определена сфера на отпадъци изисква еднакво отношение към всички правни субекти в тази сфера. Вярно е, че в §17 и §18 е предвиден еднакъв срок за привеждане в съответствие с изискванията на ЗУО на площадките и осъществяваната върху тях и във връзка с тях дейност, но не са съобразени другите елементи на изискването. Неговото изпълнение зависи от правен субект, който не е страна по правоотношението и въвеждането на ограничения от самия закон на едни от операторите – тези чиито площадки не са на територии с приет ОУП. Собствениците на площадки са поставени

117

обективно в невъзможност да изпълнят законовите условия, ако няма ОУП. Тази невъзможност е ясно съзнавана и целена (видно от мотивите и обсъждането на законопроекта), което именно прави диференцираният подход тенденциозен и неконституционносъобразен. Така, макар на пръв поглед отношението към всички субекти да е едно и също и привеждането дейността с отпадъците, посочени в чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО в съответствие със закона за всички да става по един и същи начин, в действителност е налице различно положение: едно – за субектите, които работят на територии с вече приети ОУП и друго, за субектите в населените места, където няма приети такива планове и е неизвестно кога и дали ще бъде осъществено условието на преходните разпоредби в предвидения срок по §17 и §18 от ЗИД на ЗУО. Това е така, тъй като приемането на общи устройствени планове зависи от общинския съвет. Създадена, за да преодолее неравенството чрез Преходните и заключителни разпоредби, уредбата на ЗУО напротив установява и затвърждава неравнопоставеност. В случая подходът на законодателя е неудачен, защото не са създадени предпоставки да се изпълни изискването в означения в разпоредбите срок. Конституционният съд като констатира, че изобщо липсва уредба в ЗУО на връзката община – собственик на площадка и осигуряване на материалноправни условия за законосъобразно изграждане и функциониране на площадките, достига до извод, че не е изпълнено задължението на държавата по чл.19 от Конституцията. Това от своя страна води до нарушаване на чл.4 от Конституцията още повече, че в ЗУО няма и препращащи норми към нормативни актове, уреждащи устройството на териториите, и по-специално към ЗУТ. Такова препращане е необходимо, доколкото ЗУТ урежда материята на схемите и плановите по устройство на териториите на населените места и съчетаното прилагане на отделни негови разпоредби не трябва да открива възможност за различно тълкуване. Освен това материята по устройството на териториите е претърпяла съществени промени и са налице съмнения

относно приемствеността на уредбата по ЗТСУ (отм.) и заварените от ЗУТ планове. Този факт, впрочем, се разкрива и в становището на министъра на околната среда и водите, в което не само се сочат видовете планове, но и пряко се указва да се използват определени разпоредби на ЗУТ и на ЗТСУ, за да се приеме за съобразено и изпълнено изискването за „общ устройствен план“, посочено в чл.3а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО. При тази разлика в разбирането и липсата на конкретна норма в самия ЗУО очевидно е, че не може да има необходимата сигурност, яснота и трайност на възприетото от законодателя разрешение и не се изпълняват изискванията на чл.19 от Конституцията. Така въпреки неоснователността на доводите относно нарушаване на чл.17, ал.3 от Конституцията, тъй като не се засяга правото на собственост, налице е нарушение на чл.19 от Конституцията от онази част на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО, с които се поставя условието за общи устройствени планове.

Оспорваната уредба създава неоправдан икономически рестриктивен механизъм за постигането на легитимна цел. Въпросът е дали има пропорционалност при определяне на границите на упражняването и ограничаването на основни конституционни права. От мотивите и обсъждането на ЗИД на ЗУО в парламентарните комисии и на 196-то пленарно заседание от 9.02.2011 г. и 214-то заседание от 30.03.2011 г. на 41-то Народно събрание се вижда, че пряката цел на проектираните чл.13а и чл.54 е не поставянето площадките в съответствие с ОУП на териториите, чието приемане е неосъществимо в предвидените срокове, а ограничаване на броя на площадките към момента на влизане в сила на ЗИД на ЗУО от 12.04.2012 г. и установяване на невъзможност да се получи лиценз, респ. прелицензиране, и да се осъществява законно дейност при ограничителното изискване за общ устройствен план, какъвто е ясно в голям брой случаи, че не може да има.

4. Тъй като препращането към ОУП в оспорваните разпоредби не сочи изрично акта, към който се препраща, би могло да се разсъждава и в друга

посока. Приложното поле на ЗУО се определя от чл.2, ал.1 ЗУО за отпадъците посочени в т.1 до т. 14 включително на същата и изразът „само на площадки разположени на територии, определени с общи устройствени планове за производствени и складови дейности” може да се тълкува в смисъл, че става дума за общи устройствени планове не въобще на територията на населеното място, а за общи планове за производствени и складови дейности. В тази насока ни навеждат и чл.39, ал.1 и чл.51, ал.1 (нова), т.2 ЗУО. С други думи, плановете са общи за всички видове производствени и складови дейности, но не са общи устройствени планове по смисъла на чл.103, ал.1 и 2 ЗУТ. Това не са ОУП за цялата територия на общината, което се вижда и от изброяването в атакуваните текстове още на два вида обекти – пристанища за обществен транспорт с национално и регионално значение и обекти на железопътната инфраструктура със стопанско предназначение, които показват конкретност. Общото, което обединява всички тези обекти и плановете изискуеми за тях, за да се извършва дейността е, че те са част от инфраструктурата със стопанско предназначение (с възможност установена със закона и за зони със смесено предназначение). Дейността е възможна, само ако територията е определена за извършване на стопанска дейност (има стопанско предназначение), независимо с какъв акт е определено това предназначение, а не непременно с ОУП. Или, недопустимо е да се осъществява дейността по отпадъците на площадки, които са със друго предназначение. Като такива се сочат от вносителите на искането и техните опоненти жилищните зони и това е в съгласие и с изр.2, ал.3 на чл.13а и изр.2, ал.2, на чл.54 ЗУО. Може да се посочи, че органът по чл.37 ЗУО е този, който преценява съответствието на площадките и извършваната от тях дейност с изискванията на закона (вж. и чл.39, ал.1, т.12 ЗУО, изискващ „подробен устройствен план”).

5. Като се има предвид, че Конституционният съд не е ограничен с посоченото в искането основание за противоконституционност – чл.22,

ал.1, изр. 2 от Закона за Конституционния съд (Решение № 30/17.11.1998 по к.д.№ 23/1998 г.; Решение № 2 от 20.04.2004 по к.д.№ 2 от 2004 г.) атакуваните в искането текстове на ЗУО могат да се разгледат и по отношение на чл.20 от Конституцията. Съгласно неговите разпоредби държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционна политика. С изпълнение на изискванията на чл.20 от Конституцията се осъществява определена държавна политика и гарантира развитието на отделни райони на страната, както и подпомагане на общините по начин определен от закон. В Решение № 15/21.12.2010 по к.д. № 9/2010 г., се посочва, че уредбата е на принципна основа и поставя широки рамки и възлага на законодателя да я запълни. Изработването на общ устройствен план на населеното място е уредено в ЗУТ с подробни правила, като дейност изискваща определен финансов ресурс, възможност и готовност на общинския съвет да я осъществи. Необходими са достатъчно ресурси, които да са налице в бюджета на общината. За да влезе в сила и трайно да се уредят отношенията с ОУП, като се избегнат недостатъците на другите планове и преди всичко по-лесната и относително бърза промяна на предназначението на териториите на населените места, е необходимо общинският съвет да има и възможността за материално осигуряване създаването и изпълнението на ОУП, но законодателят не е осигурил подкрепата на държавата и създал необходимите предпоставки за това.

6. Съдът възприема целта и смисъла на регулиране дейността по отпадъците от оспорените законови разпоредби като осигуряване на необходимото и разумно равновесие между интересите на държавата и оператора на отпадъци, но условието за изпълнение на изискването от чужд на правоотношението правен субект, при това без да са предвидени гаранции, че този субект, общината, ще изпълни изискването за създаване на ОУП, внася несигурност. Спецификата на отношенията при тази триада

10-1
осъжда лицензирания оператор на отпадъци, респективно желаещия лицензия, да е в невъзможност да отговори на изискването на закона, независимо какви и колко усилия ще положи, за да се изпълни условието на чл.13а, ал.3 и чл.54 ал.2 ЗУО. Поставяйки в атакуваните текстове на ЗУО условието за ОУП и липсата на каквито и да било правила за общините, обезпечаващи изпълнението на §17 и §18 ЗИДЗУО и съобразно основните положения в ЗУТ се оказва, че самоуправлението на общината и неговото осъществяване не е в съгласие, а дори е в колизия със законово регламентиран интерес на други правни субекти. Задължението на държавата по чл.19 и чл.20 от Конституцията да подпомага нормалното осъществяване на стопанската дейност остава нереализируемо в обсъжданата сфера на обществени отношения.

Не е създаден механизъм, който да обвърже общината в определен срок да изпълни и по този начин да се породи предпоставката за лицензиране управлението на отпадъците, съгласно посочените текстове на ЗУО. С други думи предварително се въвежда неизпълнимост на условието, предвидено в закона. Поставено е условие, което не може да бъде изпълнено. Това е в противоречие на чл.19 на Конституцията. Противоречи и на правовия характер на държавата – чл.4 на Конституцията, доколкото дава негативно отражение в неговата проявна форма за правна сигурност и гаранции за реализацията на предписано и изискуемо поведение на стопанските субекти по ЗУО (Решение №1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8 от 2004; Решение № 10 от 3.12.2009 по к.д. № 12/2009 г.) Не е посочен пътят, по който операторът на отпадъци ще успее (и може ли изобщо да успее) да изпълни изискването, въпреки, че е даден императивно срок за неговото изпълнение. Напротив, създадени са препятствия, които лицензополучателят не може да преодолее. Така, на практика се осуетява пререгистрирането и лицензирането. Постига се и един противоконституционен ефект – чрез §17 и §18 се създава дисбаланс от конституционна гледна точка и неоправдано се посяга върху правото

на свободна стопанска инициатива чрез ограничаване правото да се притежават площадки за отпадъците, посочени в чл.13а, ал.3 ЗУО и извършване на дейностите с отпадъци от черни и цветни метали по чл.54, ал.2 ЗУО. Това е и неразумно надвишаване на границите на законодателно усмотрение (Решение № 14 от 5.06.1998 по к.д. № 9 от 1998 г.). В същото време неяснотата относно обхвата и разбирането за наличие на „общ устройствен план“ позволява непоследователност при осъществяване на административната дейност по лицензиране и дори административно вмешателство. За да се постигне ефектът на защита на правото по чл.19, ал.1 и ал.2 от Конституцията, следва да се обяви за противоконституционна само част от атакуваните разпоредби, тази с която се нарушава конституционния принцип, а това е препращащата норма именно към общи устройствени планове. С това не се излиза извън рамките на по-широкия по обхват петитум на искането на вносителите, с което посочените разпоредби се оспорват изцяло.

7. Що се отнася до §17 и §18 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗУО, те са проява на принципите на държавно регулиране и на държавен контрол и като проява на тези принципи е предвидено преустановяване на дейността на площадки, които не са съобразени с изискването на тяхното местонахождение. Правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и това е трайна практика на съда (вж. напр. Решение №7/2003 по к.д.4/2003). Това не е абсолютна, безконтролна свобода на икономическо поведение, на липса на държавно регулиране на стопанските дейности по законодателен ред. Необходимо е обаче да се предвидят еднакви правни условия за стопанска дейност за субектите работещи в определена сфера на отношения, което оправдава създаването на преходни разпоредби и предприемането на определени правни действия. Нито предписването на такива действия, нито предвиденият срок за извършването им са противоконституционни, но разпоредбите носят признака неконституционност, защото

осъществяването и лицензирането е подчинено на условие, което е противоконституционно. Отстраняването на противоконституционността на разпоредбата, към която се препраща, означава привеждане на преходните разпоредби в съответствие с Конституцията. Въпросът за противоконституционността на §17 и §18 от ЗИД на ЗУО е свързан с констатацията за частичната противоконституционност на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО, независимо от съдържащия се в тях императив за лицензиране в определен срок, съгласно изискванията на материалноправната разпоредба. Тези преходни разпоредби нямат самостоятелно действие поради това, че препращат към нормите от закона (Решение №7 от 20.05.2003 по к.д. № 4/2003).

8. Съдът счита, че противоречието с Конституцията на едно основание е достатъчно за прилагането на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и не е необходимо да се произнася по всички твърдяни в искането на народните представители основания за противоконституционност. При това, разпоредбите на чл.19, ал.2 и ал.3 са логически и правно подчинени на принципа на ал.1 на същия (Решение № 6 от 25.02.1997 по к.д. 32/1996 г.). Все пак, следва да се отбележи, че няма противоречие с чл.55 на Конституцията. Условия за реализация на основното право за опазване на здравето на човека се постига чрез предвиденото изнасяне на дейността с отпадъци вън от жилищните райони на населените места, на територии с производствено и стопанско предназначение. Освен това, изрично в чл.13а, ал.3, изр.2 и чл.54, ал.2, изр.2 ЗУО е посочено, "че всяка площадка трябва да отговаря на нормативните изисквания за опазване на човешкото здраве и околната среда".

Няма нарушение и на чл.17, ал.3 от Конституцията. Да се защитава неприкосновеността на частната собственост е конституционно задължение на законодателя. В искането се оспорва ефикасността и прекомерността на защитата, но държавата защитава собствеността с

124

регламентация, която е и в частен и в обществен интерес. Няма и обратно действие на закона, а се регулират заварени правоотношения за в бъдеще. Текстовете на ЗУО, които уреждат отговорността на общините за вреди, не са атакувани в искането пред Конституционния съд. Въпросът за евентуалните щети и пропуснати ползи на операторите с отпадъци е вън от предмета на настоящето дело.

9. Съдържанието, смисълът и целите на нормативното уреждане на дейността с отпадъците е в съгласие с международните актове, страна по които е Република България. Конституционният съд не намира несъответствие на чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО и §17 и § 18 ЗИД на ЗУО с тези актове.

Общият смисъл и цел на даден общностен акт, включително директива, е разбирането за пълно еднообразно и ефикасно прилагане на общностното право от държавите-членки. Всички национални правни актове, всички посочени от вносителите на искането международни актове, излизат от целта да се подобри управлението на отпадъците и регламентират всички дейности в тази сфера на обществени отношения (вж. §1, т.1, 13, 14, 20, 24, §1а ЗУО). Тя е свързана с по-общата генерална цел съхраняване, опазване и подобряване качеството на околната среда, защита здравето на човека и рационалното и благоразумно използване на природните ресурси (вж.чл.1 ЗУО). Затова и съхранението и обработката на отпадъците, трябва да се извършва при спазване на техническите изисквания, определени диференцирано за различните отпадъци. Ако има несъответствие на оспорваните текстове на ЗУО с тези изисквания то е на национално ниво – за съобразяване на лицензионния режим за изграждане и функциониране на площадки и дейности с обективните дадености, съобразяване на конституционната повеля за създаване обективно на условия, така че да се изпълни изискването на чл.19 на Конституцията.

Съобразно принципа на директния ефект, който е възможност нормите на правото на ЕО и ЕС да пораждат директно за частните лица в

125

държавите-членки права и задължения подлежащи на защита пред националните юрисдикции на тези държави-членки, една норма на регламентите има директен ефект, когато е годна да породи права и задължения за частно лице, защитими пред национален съд. Преценката се прави винаги с оглед на една конкретна норма. Тя няма такъв ефект, ако изисква последващи мерки. Принципната предназначеност на регламента да съдържа норми с директен ефект е неговата функционална и същностна отлика от директивите. Затова е изрично записано, че той е „директно приложим“ (чл.249 ДЕО; чл.288 ДФЕС). Ефектът ѝ се разбира още като „непосредствено приложим“, „пряко приложим“ и акт с „пряко действие“ (като синоними). В искането не се съдържа пряко позоваване на нарушение на норма с директен ефект.

Директивите не съдържат норми с директен ефект. Държавите-членски са длъжни да постигнат с вътрешни правни мерки определен резултат. На тях се указва какви норми трябва да приемат, като това указване най-често се прави по-общо. Правата на частните лица възникват на основание на вътрешни норми (които също подлежат на контрол за конституционосъобразност). Адресатът – държавата-членка, трябва да изпълни указанията (тъй наречения вертикален ефект). И в обсъждания по делото случай националният законодател е останал в границите на свободна преценка, определени от директивата (CJCE, 19 sept. 2000, *Linster*, aff. C - 287/98, Rcc I-6917). Държавата трябва да се въздържа да приема мерки, които биха могли сериозно да застрашат предписания от директивата резултат, каквото не е налице – CJCE, 18 dec. 1997, *inter – Environnement Vallonie*, aff. C - 129/96, Rcc I – 741.

Щом международният договор е ратифициран по конституционен ред, обнародван е и влязъл в сила, той има предимство. Предимството е безусловно. Съгласно чл.5, ал.4, изр. 2 на Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България са част от вътрешното право на страната и

имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Това се отнася и до всички актове на общностното право, а не само до регламентите (чл.249, § 2 ДЕО; чл.288 , § 2 ДФЕС). Предимството действа автоматично и не е необходимо какъвто и да било специален механизъм за установяване или обявяване. В искането не са посочени конкретни международни норми, чието несъответствие на закона с тях да е налице. Посочени са общите принципи, а това не е достатъчно, поради което искането в тази част следва да бъде отхвърлено (Решение № 18 от 14.11.1997, по к.д. №12/1997 г.). Дори напротив, с оглед обвързващата сила на посочените в искането международни актове може да се направи противоположен извод. Така, в изр.2, ал.3 на чл.13а ЗУО изрично е казано: „Всяка площадка трябва да отговаря на нормативните изисквания за опазване на човешкото здраве и околната среда.” Грижата за общественото здраве и за околната среда е не само посочено като императивно изискване от закона за придобиване на лиценз, но е основополагащо начало при цялостното уреждане при въпросите за лицензиране и осигуряване на дейността на операторите с вторични суровини. Същата повеля е записана и в чл.54, ал.2, изр.2 ЗУО, а в редица текстове на закона (глави и раздели) задълженията са детайлно разработени в съответствие с чл.9 и чл.11 ДФЕС. Не се нарушава свободната конкуренция, защото изискването за лицензиране е отнесено към всички стопански субекти. Неотносим е към предмета на делото чл.3 ДЕС и чл.191 и следващите ДФЕС, чиито норми са съответно отразени в редица разпоредби на ЗУО. Изхожда се от предпоставката, че всички дейности свързани с отпадъците и ефективното им оползотворяване е в интерес на обществото, на всеки човек поотделно и целият цикъл на осъществяване на тази дейност се осигурява от комплекса нормативни правила за извършването ѝ. Лишаването от лиценза е основен елемент от схема за контрол и намира приложение чл.1, ал.2 на Протокол №1 на КЗПЧОС, в която се признава правото на държавите да осъществяват

контрол върху ползването на собствеността чрез въвеждането на „законо“, включително разрешителен режим за осъществяване на определена стопанска дейност. Вътрешното законодателство трябва да осигури правна закрила срещу произволното посегателство на държавните органи върху гарантираните от конвенцията права, но не и когато се осъществяват законни процедури. Друг е въпросът, че в обсъжданите текстове на ЗУО е поставено условие, което надхвърля необходимото и се оказва неизпълнимо в голяма група случаи. Затова и изискването на ЗУО във всички случаи да има общи устройствени планове е противоконституционно. Достатъчно е да има устройствен план, без да е необходимо непременно той да е общ.

10. В заключение, поставянето издаването на лиценз за площадки по чл.13а, ал.3 и извършването на дейност по чл.54, ал.2 ЗУО под условие, изпълнението на което не зависи от осъществяващите дейност с отпадъците и лицензополучателите и липсата на гаранции за осъществяването и в бъдеще на условието за даване на лиценз, и в тази връзка и изискването на §17 и § 18 ЗИД на ЗУО е в противоречие с чл.19, ал.1 и 2 на Конституцията. Съществуват различни възможности за мерки, които нямат такъв драстичен характер, какъвто е прекратяването на лиценза. Правната уредба е заложила на най-тежкото разрешение – забрана във всички случаи, когато няма ОУП, като липсват данни за разглеждане на други възможности за реализиране на дейността. А възможности съобразени с чл.19 от Конституцията разкриват самият ЗУО и ЗУТ: първият с текстовете, които сочат възможност за лицензиране на дейността и при наличие на други актове, отнасящи се до предназначението за производствена и складова дейност на определени територии; вторият - ЗУТ, като предвижда изрично други устройствени актове, които достатъчно ясно и категорично могат да защитят обществения интерес. С тяхното използване, определено ясно и точно от закона, може да се балансират интересите на операторите на площадки по съхранение и

предварително третиране и търговските и други дейности с отпадъците, посочени в чл.13а, ал.3 и чл.54, ал.2 ЗУО с интересите на обществото от защита здравето на хората и опазване на околната среда и съобразяване на интереса на общините и на държавата, без противопоставяне.

По тези съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни чл.13а, ал.3, изр.1 и чл.54, ал.2, изр.1 от Закона за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр.86 от 2003 г., посл. изм. ДВ, бр.33 от 2011 г.) в частта „общи“.

Отхвърля искането в останалата част.

Председател:

Евгени Танчев

Членове:

Емилия Друмева

Георги Петканов

Владислав Славов

Ванюшка Ангешева

Димитър Токушев

Данка Цанкова

Благовест Пунев

Стефка Стоева

Красен Стойчев

Румен Ненков