

До
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Г. № 23
Дата 17.10.2002 г.

ИСКАНЕ

от група народни представители

за установяване и обявяване на частична противоконституционност на § 9, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда /обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г./, относно израза "... с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г. ...".

На осн. чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД,

Разпоредбата на § 9, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда /обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г./, предвижда, че "при приватизация, с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г. от чуждестранни и български физически и юридически лица, отговорността за нанесени щети на околната среда, настъпили от минали действия или бездействия, носи държавата при условия и по ред, определени с акт на Министерския съвет."

Този специален режим на отговорност за екологични щети от минали действия или бездействия противоречи на разпоредбите на чл. 19, ал. 2 и ал. 3 и чл. 17, ал. 3 от Конституцията.

Историческият преглед на законодателното уреждане на проблема показва следното:

Отговорността за екологичните щети при реституция, приватизация и инвестиране на обекти за ново строителство намира своята първа законодателна уредба в отменения ЗООС /обн., ДВ бр. 86 от 18.10.1991 г./ С негово изменение, публикувано в ДВ, бр. 100 от 1992 г., е включен § 9, който предвижда, че участниците в приватизацията "не носят отговорност за екологичните щети, настъпили от минали действия или бездействия" и че предлаганите за приватизация обекти подлежат на задължителна оценка на "въздействието, причинено върху околната среда до момента на приватизацията...". В тази връзка са приети наредби за оценка на обектите, подлежащи на приватизация и за задължителната информация, която трябва да се предоставя на потенциалните купувачи на дялове и акции от преобразувани предприятия. Законодателят обаче не посочваше изрично кой носи тази отговорност. По презумпция, това би трябвало да бъде държавата, защото до приватизацията тя е била собственик, а след това принципал на вече преобразуваните еднолични търговски дружества. Опит за създаване на изрична правна уредба по този проблем е направен с изменението на § 9,

ал. 1 ЗООС /ДВ, бр. 12 от 1999 г./ Още с тази поправка е допуснато нарушение на редица конституционни текстове, чрез неоправданото отстъпление от режима на отговорност за стари екошети. С приетия § 9, ал. 1 ЗООС /отм./ държавата се самоосвобождава от отговорност за заварените екологични щети в случай, че приватизационният договор е сключен до 1 февруари 1999 г. Важно е да се отбележи, че въведеното изключение не почива на екологични съображения, а на вероятна икономическа целесъобразност. Това се разкрива от обстоятелството, че текстът на § 9, ал. 1 ЗООС /отм./ е изменен по силата на § 23 от Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия /ДВ бр.12 от 12.02.1999г./. Въведеният разграничителен критерий – датата 1 февруари 1999 г. – е произволен, необвързан с обективни признаци на приватизационните сделки. Още тогава правната доктрина посочи, че това е алогично и дори, че следва да се счита за правно-техническа грешка - "Екологичните проблеми в процеса на приватизацията", сп. "Собственост и право", 2000 г., книжка 1, автор Симеон Божанов. Категоричното становище е, че независимо от периода на извършване на приватизационната сделка, купувачите не трябва и не следва да носят отговорност за нанесени в миналото /преди приватизационната сделка/ екологични щети, защото такава отговорност е изключена от диспозитива на § 9, ал. 1 ЗООС. Текстът на нормата изрично стипулира, че новите собственици не носят отговорност за екологични щети, настъпили от минали действия или бездействия /на държавата/.

За съжаление този противоконституционен законодателен подход не беше коригиран с новоприетия ЗООС /обн., ДВ, бр. 9 от 25.09.2002 г./. Актуалният текст на § 9, ал. 1 преповтори без съществени изменения нормата на § 9, ал. 1 на отменения ЗООС, като предвиди че "при приватизация, с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г., от чуждестранни и български физически и юридически лица, отговорността за нанесените щети върху околната среда, настъпили от минали действия или бездействия, носи държавата при условия и по ред, определени с акт на Министерския съвет".

Предвиденото разграничение в режима на отговорност за минали екологични щети отново нарушава разпоредбите на чл. 19, ал. 2 и 3 и чл.17, ал.3 КРБ. Аргументите за това са следните:

НЕСЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛ. 19, АЛ. 2 КРБ:

Според нормата на чл. 19, ал. 2 КРБ, законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. Целта на конституционната разпоредба е да не се допуска по законодателен път създаването на особен режим, бил той облагодетелстващ или дискриминационен, за който и да е субект на стопанска дейност. Предвиденото в § 9, ал. 1 ЗООС изключение пряко накрънява тези конституционни принципи като създава различни правни условия за стопанска дейност. Чрез него, със задна дата, законодателят едностранно внася изменение в условията, при които са сключени приватизационните договори до 1 февруари 1999 г. Този двойствен режим на отговорност не е основан на обективни критерии - важен обществен интерес, качества на лицата, вида на сделките или конкретните особености на приватизираното имущество и стопанската дейност, свързана с него. Така, по силата на един произволен и неопределен критерий, се възлагат със задна дата

задължения на едни стопански субекти и се създават по-благоприятни условия за други. В противоречие с целта на чл. 19, ал. 2 КРБ е допуснат особен /влошен/ режим за лицата, сключили приватизационни договори преди 1 февруари 1999 г. Липсата на еднакви правни условия за стопанска дейност въздейства върху конкурентността на участниците в приватизацията. Това е особено ясно в случаите, когато обект на приватизация са предприятия в еднакъв или сходен отрасъл, но приватизирани по различно време. Нанесените екологични вреди понякога са свързани с огромни по размер обезщетения към трети лица и средства за отстраняването им. Предвиденото изключение безусловно поставя в неравноправно положение стопанските субекти, участвали в приватизационния процес преди и след 1 февруари 1999 г.

Нещо повече, неравнопоставеност има дори в кръга на лицата, сключили приватизационни договори преди 1 февруари 1999 г. Това се дължи на обстоятелството, че по част от тези договори държавата е поела и реализирала отговорността си за причинените екологични щети.

Според прокламирания в чл. 19, ал. 1 от Конституцията принцип, икономиката на страната ни се основава на свободната стопанска инициатива. Ето защо, и с оглед чл. 19, ал. 2 КРБ, законодателят е длъжен да създава и гарантира на всички юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност - Решение № 22 от 10.12.1996 г. по конст. дело № 24/96 г. на КС на РБ. Вярно е, че правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и не изключва принципите на държавно регулиране и контрол на стопанската дейност. Но от друга страна е ясно, че конкретният случай е извън тази хипотеза. Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди, съответно да ограничи, свободата на стопанска инициатива по законодателен ред, но едновременно с това и определя условията, при които може да се реализира това право. **Свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана само с оглед защитата на важни обществени интереси.** Оспорваното изключение обаче няма такава функция. Видно от стенограмите на 39-то Народно събрание, при приемане на разпоредбата на § 9, ал. 1 ЗООС спорният текст е предложен с оглед моментното състояние на бюджета и без оглед дългосрочния обществен интерес за опазване на природата на страната и опазване живота и здравето на нейните граждани. Вносителят е аргументирал отказа на държавата от отговорност за причинените от нея вреди с недостиг на средства за финансиране на дейността по изчистване на старите екологични щети. Посочено е, че екологично законодателство и екологични мероприятия, водещи до репарирание на вредите могат да се създават при силна държава с развита икономика. Според вносителя, липсата на предвиденото разграничение ще доведе до неоправдано разширяване на отговорността на държавата за стари екологични замърсявания, за които тя няма вина. Прави се извод, че само ако бъде освободена от тази отговорност българската държава ще има възможност да се развива. **Следва да се отбележи, че становището на вносителя на законопроекта е безпринципно, необективно и лишено от доказателства.** Съобразно общия принцип, че всеки е отговорен за вредите, които е причинил другиму, държавата е отговорна за старите екологични замърсявания, причинени по времето, когато тя е била собственик на приватизираните предприятия. За определяне на тази отговорност са утвърдени методики за оценка на въздействието върху околната среда към всеки един минал момент. С помощта на събраната и съхранявана в МОСВ и РИОСВ обширна информация може да се направи обективна констатация за вида и размера на миналите екологични щети. Липсата на средства в държавния бюджет може да се замести с модерни схеми за финансиране на мероприятия за почистване на околната среда, какъвто вариант съществува в

неприетото предложение за текст на § 9, ал. 1 ЗООС, внесено от народния представител доц. Димитър Стефанов. Твърдението, че чиста околна среда могат да си позволят само развитите държави, особено на фона на усилията ни за присъединяване към ЕС, не се нуждае от коментар. Несериозно е да се мисли, че с приетия текст на § 1, ал. 1 ЗООС се решава фундаменталния проблем "екология". Промяната в режима на приватизационните сделки, сключени преди 1 февруари 1999 г. не може да бъде такова решение. По-оправдано би било държавата да се освободи от отговорност за миналите екологични щети при бъдещи приватизационни сделки, които ще приключат след влизане в сила на закона. Или да се освободи въобще от такава отговорност, независимо от момента на сключване на приватизационния договор. **Безпринципното и ad hoc разрешение на проблема, лишено от правна и житейска логика, е намерило израз в една противоконституционна норма.**

Отделно от гореизложеното, нормата на § 9, ал. 1 ЗООС не посочва кой носи отговорността за екологичните щети, свързани с приватизираните преди 1 февруари 1999 г. държавни предприятия и преобразувани дружества. Ясно е, че инвеститорите не носят отговорност за тях. Това е така поради законодателната уредба и договорните условия към момента на сключване на приватизационната сделка. **Важно е да се отбележи, че такава отговорност на инвеститорите не е предвидена изрично в § 9, ал. 1 ЗООС.** Миналите екологични щети не са причинени от новите собственици, а от държавата като собственик на приватизираните предприятия и дружества. Отстраняването на увреждания на околната среда от минали действия или бездействия на държавата не би могло да бъде възложено, както на новите собственици, така и на предприятията, в които са реализирали своята инвестиция, независимо кога е извършена сделката. **Допуснатата законова празнота обаче развързва ръцете на администрацията за свободно тълкуване.** Практиката по прилагане на идентичната разпоредба от стария ЗООС показва, че администрацията вменява тази отговорност на самото приватизирано ЮЛ, прибягвайки до недопустим правен софизъм. Такова приложение на нормата не намира законова опора. Към момента на приватизиране на държавното предприятие, респ. на членствени права в едноличното ТД с държавно участие /преди 1 февруари 1999 г./, това имущество не е включвало задължение за репарирание на старите екологични щети. Съгласието за цената е било постигано при съвсем различни параметри на активите и пасивите, включени в приватизираното имущество. С § 9, ал. 1 ЗООС това, вече чуждо за държавата имущество се обременява със задна дата с нови /често значителни/ задължения, които инвеститорите не са имали възможност да вземат предвид при преговорите и постигането на съгласие относно цената. Увеличаването на пасивите на придобитото чрез приватизация имущество транслира тази отговорност към инвеститорите и ги уврежда.

Следва да се има предвид, че при подписване на договора за приватизационна продажба приватизиращият орган не действа като административен по отношение на купувача. Страните са равнопоставени и правата им произтичат от императивните норми на закона и клаузите на договора. Както законовата уредба, така и условията на приватизационните договори, сключени преди 1 февруари 1999 г. не са предвиждали отговорност за купувача за миналите екологични щети. Държавата, като продавач е създавала повече или по-малко ефективен контрол по изпълнението на поетите от купувачите чрез договора за приватизационна продажба ангажименти. Липсата на обратен контрол обаче не следва да развързва ръцете на държавата да не изпълнява

договорите, по които е равнопоставена страна, внасяйки промени в тях чрез закон с ретроактивно действие.

Ето защо оспорваният текст ограничава прокламирания конституционен принцип за свободната стопанска инициатива и влошава стопанското положение на инвеститорите, сключили приватизационни сделки преди 1 февруари 1999 г. Освен това, възлагането на задължения на стопанските субекти със задна дата безусловно ерозира доверието в държавността. Още повече, че държавата едностранно се освобождава от тази своя отговорност, като я прехвърля върху частноправни субекти.

От изложеното става ясно, че текстът на § 9, ал. 1 ЗООС, в оспорваната си част, противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, защото създава изкуствено и недопустимо деление на участниците в приватизационния процес, елиминира принципа за равнопоставеност и ограничава свободата на конкуренцията. В този смисъл и Решение № 11 от 17.VII.1995 г. по конст. дело № 14/95 г. на КС на РБ.

НЕСЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛ. 19, АЛ. 3 КРБ:

Нормата на чл. 19, ал. 3 КРБ предвижда законова закрила на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица. Тази разпоредба има характер на конституционно установена гаранция на инвестициите като част от общата система гаранции на собствеността и свободната стопанска дейност. Това значи, че законодателят е задължен, при изграждане на режима на инвестициите и стопанската дейност, да предвиди механизми за тяхната защита като неприкосновена частна собственост /чл. 17, ал. 3 КРБ/. Без съмнение, сключването на приватизационна сделка е инвестиция, насочена към бъдеща стопанска дейност. Текстът на § 9, ал. 1 ЗООС дисквалифицира именно тези конституционни гаранции. КС нееднократно е заявявал недопустимостта чрез специален закон да се преуреждат стопански отношения в ущърб на конституционно гарантираните права на стопанските субекти – Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конст. дело № 14/99 г. на КС на РБ и Решение № 22 от 10.12.1996 г. по конст. дело № 24/96 г. на КС на РБ. Практиката по прилагане на идентичния текст на отменения ЗООС ясно разкри неговия правен и житейски абсурд. Лицата, инвестирани в приватизационни сделки се оказали задължени със задна дата за екологичните щети, настъпили от минали действия или бездействия на държавата като принципал на приватизираните дружества. Предвиденото в § 9, ал. 1 ЗООС изключение в режима на отговорност за минали екологични щети променя драстично условията на приватизационните сделки, приключили преди 1 февруари 1999 г. Стабилното законодателство е абсолютно условие за икономическа стабилност на стопанските субекти, за разрастване на тяхната дейност и за постигане на целите, за които те са създадени. Очевидно е, че стопанските субекти не биха могли да съобразят икономическото си поведение с оглед бъдещи изменения на нормативната база. В този смисъл е и Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г. на КС. Следва да се отбележи, че разпоредбата на § 9, ал. 1 ЗООС въздейства върху заварено от нея правоотношение, страните по което са равнопоставени. Като внася промени по законодателен път в условията на вече сключени сделки, държавата поставя себе си в положение на привилегирована страна в правоотношението. Ретроактивното действие на § 9, ал. 1 ЗООС лишава инвеститорите по приватизационните сделки от възможност за свободен избор да уредят или не взаимоотношенията си с продавача по друг, освен по новопредвидения в закона начин. Така участниците в процеса на раздържавяване преди 1 февруари

1999 г. са били заблудени в каква приватизация се включват, т.е. дали тя е "очистена" от законови пречки и произтичащите от това евентуални "бъдещи недоразумения". **Извършеното прехвърляне на отговорност не "закриля" инвестициите, а неоправдано посяга върху тях.** Такъв подход несъмнено ще разколебае бъдещите купувачи на държавно имущество. Ето защо е недопустимо чрез специален закон да се преуреждат частноправни отношения в ущърб на конституционно гарантираните права на стопанските субекти. Никакви държавни интереси, принципи или моментни, не могат да оправдаят създаването на законова разпоредба, противоречаща на основни конституционни изисквания. В настоящия случай е налице едностранчив законодателен подход, съобразен единствено с интересите на държавата и нежеланието ѝ да носи отговорност за причинените от нея като принципал екологични щети. Като въвежда нова правна уредба на заварени частноправни отношения държавата, посредством законодателната власт, се самоосвобождава от отговорност, без обаче да посочи кой я носи. **Приемането на нарочен законодателен акт би било безсмислено, ако тези задължения бяха наистина частноправни.**

Тази цел и ефект на закона - да обяви за частни, задължения които не са били третираны като такива до приемането му - разкрива противоречие и с основното конституционно начало, заложено в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

КС нееднократно е изтъквал конституционно установените и допустими граници на държавна намеса - Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24 от 1996 г. Намесата в частноправните отношения е в нарушение и на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност. Оспорваната разпоредба предвижда последици, които надхвърлят конституционно установените и допустими граници на държавна намеса. **Вече беше посочено, че натрапването на пасиви на приватизираното преди 1 февруари 1999 година държавно имущество накърнява правата на неговите нови собственици.** По изложените съображения текстът на § 9, ал. 1 ЗООС не само не закриля инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица, но по недопустим начин ги ограничава. КС нееднократно е заявявал своята принципна позиция, че държавата може да се намесва в частноправни отношения, само когато важни и сериозни интереси налагат това - Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конст. дело № 14/99 г. на КС на РБ. Критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса също са били обект на подробно разглеждане и формулиране от страна на КС /срв. Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г. - ДВ, бр. 21 от 1997 г.; Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. - ДВ, бр. 110 от 1997 г./ . **Видно от мотивите на вносителя на законопроекта, държавната намеса в настоящия случай не почива на принципни съображения, а преследва краткосрочни цели.** Лесните решения на фундаментален проблем, какъвто е опазването на околната среда и живота и здравето на хората, са предпоставка за неговото бъдещо задълбочаване.

НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 17, АЛ. 3 КРБ:

Освен изложените дотук противоречия с основния закон, текстът на § 9, ал. 1 ЗООС е в конфликт и с чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Тази конституционна норма задължава правните субекти да се въздържат от каквито и да е действия, нарушаващи правото на частна собственост. Като обременява със нови задължения

приватизираното преди 1 февруари 1999 г. имущество, държавата извършва посегателство върху правата на настоящите собственици. Към момента на извършване на приватизационната сделка, както по нормативна уредба /§ 9, ал. 1 на отменения ЗООС до изм. от 1999 г./, така и според условията на приватизационния договор, купувачите не са носили отговорност за миналите екологични щети. Последващото им включване във вече отчужденото имущество е недопустима агресия в чужд патримониум. Това е така, независимо че законната норма не възлага отговорността пряко на инвеститорите. Вече беше посочено, че действието на § 9, ал. 1 ЗООС пряко уврежда техните имуществени и стопански интереси. КС е формирал трайна практика, относно недопустимостта на такава намеса - Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конст. дело № 14/99 г. на КС на РБ. Без съмнение, придобитите в процеса на приватизация имуществени права се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Гаранцията на чл. 17, ал. 3 от Конституцията обхваща правото на собственост в неговия широк смисъл – като право на собственост върху имуществени права въобще. Безспорно е, че възлагането на задължения със задна дата е посегателство върху конституционно охранявани права на частноправни субекти, без да са налице обществено оправдани основания за това.

Текстът на § 9, ал. 1 ЗООС създава една нова правна уредба на заварени правоотношения. Това, редом с посочените вече недостатъци, е в противоречие с основното конституционно начало, заложено в чл. 4, ал. 1 КРБ, изключващо въобще създаването на подобен законодателен акт - Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конст. дело № 14/99 г. на КС на РБ.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД,

Законодателната дейност е най-важното средство за успешна реализация на държавната екологична политика. Въпросът за нанесените екологични вреди и отговорността за тях е от изключително обществено значение. Верният отговор на този въпрос, погледнат в светлината на законотворчеството и правоприлагането, ще доведе до намаляване рисковете за човешкото здраве и околната среда. Освен тези преки цели, законната уредба на екологията, оказва се, влияе и върху правния режим на инвестициите и стопанската дейност като цяло. В настоящето искане бяха изложени подробни аргументи, как една разпоредба в “екологичен” закон може да ограничи и увреди конституционно гарантирани права, като правото на еднакви правни условия за стопанска дейност, правото на защита на инвестициите и стопанската дейност, неприкосновеност на частната собственост. Като създава един противоконституционен режим на отговорност за причинените от държавата екологични щети, § 9, ал. 1 ЗООС поставя под заплаха опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната – чл. 15 КРБ. Това, от своя страна е пряко посегателство върху правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда.

Ето защо Ви молим, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да обявите за частично противоконституционна разпоредбата на § 9, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона

за опазване на околната среда, относно изреча "... с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г. ...".

Предлагаме като заинтересовани страни да бъдат конституирани народното събрание, министерския съвет и министъра на околната среда и водите.

С уважение:

Народни представители:

1. Димитър Иванов Сидефанев
2. Кристиан Кривошанов
3. Димитър Петров Бучков
4. Матриана Борисова Ксендова
5. Николай Цветанов Туканов
6. Хюсеин Нязи Чауш
7. Каифи Лашкова
8. Пламен Д. Кежаров
9. Иван Т. Кривошанов
10. Елена В. Василева
11. Венцислав В. Върбанов
12. Димитър Ч. Кочуков
13. Христо Кирев
14. Мария Ангелова Ангелова
15. Младен Р. Михайлов
16. Мелко Христо
17. Георги Костов Станилов
18. Борислав Дим. Киров
19. Силвия Т. Казарова
20. Силверия Елена Мазнев
21. Осман Ахмед Ахмед
22. Ева Ева Ева
23. Елена Ангелова-Бачковска
24. Задослав Георгиев Илиевски
25. Димитър Стоянов Яков

26. Антон Майоренко
27. Георгий Димов
28. Дмитрий Н. Димитров
29. Тодор Божнев
30. Иван Тарасов
31. Любим Кошечков - П.
32. Ирина Дочев
33. Стефан Момков
34. Иван Сеничев
35. Андрей Панин
36. Георги Юрков
37. Тома Томов
38. Агрина Бранева
39. Елена Кирилов
40. Людмила Алексеев
41. Мария Иванова
42. Елена Димитров
43. Борис Радев
44. Корнелий Тихонов
45. Александр Митков
46. Васил Косев
47. Зинаида Канов
48. Георги Анастасов
49. Софийа Масларова
50. Иван Сеничев
51. Георги Божнев