



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШИ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

Ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: VASarch@bitex.com

ИЗХ. 506

Дата ... 9.05.2013 г.

(Моля, цитирайте при отговор)

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
на Висшия адвокатски съвет

по конституционно дело № 2/2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По направеното искане от група народни представители от състава на 41-вото Народно събрание на Република България за тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и установяване на противоконституционност на разпоредбите от Закона управление на отпадъците Висшият адвокатски съвет изразява следното становище.

I. По искането за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията относно конституционните ограничения за законодателя при приемането на закони, изключващи обжалването на административни актове

В определението си за допускане на тълкуване по питането в тази част Конституционният съд отбелязва необходимостта му с оглед установяване на трайни критерии чрез систематизиране, обобщаване и развитие на досегашните тълкувания, дадени от съда по този въпрос. В досегашната си практика Конституционният съд приема, че израз на функцията на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилищата като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. Константно е разбирането, че разпоредбата на чл. 120 за общ съдебен контрол върху административните актове съставлява една от гаранциите за правовата държава и е израз на идеята за разделение на властите в държавата, но и подчинението на държавната власт на Конституцията и законите. Конституционният съд също така посочва обаче, че съдебният контрол върху административните актове съгласно чл. 120, ал. 2 не

е всеобхватен, тъй като той не следва да засяга разделението на властите и да накърнява независимостта на изпълнителната власт. Поради това Конституционният съд приема, че той е ограничен само до законността на административните актове и че по реда на административното правораздаване не могат да се засягат и решават въпроси по съображения за целесъобразност, навременност и пр., както не може и да се контролира упражняването на свободното усмотрение и дискреционната власт на административните органи (Решение №13/1993 по к. д. № 13/1993 г.).

От друга страна, Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, която допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност, трябва да се тълкува ограничително и не обхваща актовете, които засягат основни конституционни права. Многократно пред Конституционния съд е поставян въпросът дали законодателят може произволно да изключва съответен административен акт от съдебно обжалване и дали е достатъчна за това преценката му за целесъобразност, или той трябва да се ръководи и от други критерии при определяне на това изключение. Ако се приеме, че законодателят може по целесъобразност да решава както намери за добре въпроса за изключенията по ал. 2, ще се стигне до обезсмисляне на основния конституционен принцип за съдебен контрол върху административните актове, залегнал в текстовете на чл.120 от Конституцията. Поради това в своите решения Конституционният съд е счел, че законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена (например сферата на националната сигурност). Незасягането на основни конституционно признати права и свободи на гражданите е подчертано като критерий за изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и в решенията на Конституционния съд по к. д. № 13/1993 г., к. д. № 9/1995 г., к. д. № 18/1995 г. и к. д. № 25/1997 г. По този начин Конституционният съд определя съвсем ясно позицията си, споделяна изцяло от Висшия адвокатски съвет, че правото на законодателя да изключи съдебния контрол върху актове на изпълнителната власт не е абсолютно – той е ограничен от вида на правата, които се засягат от съответния административен акт, за да се прецени дали изключването му от съдебен контрол е било конституционносъобразно или не (а именно, не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права и свободи).

При това Конституционният съд установява, че е без значение законовата или доктриналната квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен, тъй като тя не може да бъде конституционен критерий, изключващ съответния акт *ex constitutionae* (по силата на Конституцията) от кръга на съдебно обжалваемите актове. Съдът подчертава, че в редица случаи тази квалификация може да бъде и спорна и в този смисъл решаващ е правният ефект на административния акт – дали засяга основни конституционни права или законни интереси на граждани или юридически лица, от който критерий следва да се ръководят както съдилищата, така и законодателят. В тези случаи

гражданите и юридическите лица могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 от Конституцията чрез съдебното обжалване на административния акт съгласно общата клауза на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. С оглед на това Конституционният съд стига до извода, че преценката дали един административен акт, включително вътрешноведомствените такива, нарушава или застрашава основни права или законни интереси на граждани или юридически лица, може да бъде извършена единствено от компетентния административен съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт и установен правен интерес от обжалването. Въпросите, свързани с характера на пороците, процедурата по съдебното обжалване и правните последици от постановеното решение, са предмет на законодателна уредба и съдебна практика и са извън компетентността на Конституционния съд (Решение № 21/1995 по к. д. № 18 от 1995 г.)

По този начин Конституционният съд е признал, макар и косвено, правото на всяко физическо или юридическо лице, чиито права или законни интереси са засегнати от определен административен акт, да invoкира пред съответния административен съд противоконституционността на конкретна законова разпоредба, изключваща обжалването на акта, когато той засяга техни основни конституционни права. Съгласно Конституцията обаче (чл. 150, ал. 1) този въпрос може да бъде повдигнат единствено на фазата на административно съдопроизводство пред Върховния административен съд, който е длъжен да го внесе в Конституционния съд, спирайки производството по делото. От гледна точка на административното правораздаване това би означавало производството по конкретното дело да е образувано пред Върховния административен съд по частна жалба против прекратително определение на въззивния регионален административен съд поради необжалваемост на атакувания административен акт, установена от изключваща законова разпоредба. Макар и сложна, тази процесуална конструкция е единственият възможен правен способ за гражданите за повдигане на въпроса за противоконституционността на определена законова разпоредба, изключваща обжалваемост на административния акт, засегнал правата или интересите на даден жалбоподател. Във всеки случай обаче, за да отнесе въпроса до Конституционния съд, Върховният административен съд следва в производството по частната жалба първо да е установил, че засегнатите от изключението за обжалване права на жалбоподателя – физическо или юридическо лице, са основни конституционни права. В този смисъл е необходимо Конституционният съд изрично да укаже или кръга на тези права, или поне способа за тяхното определяне във всеки конкретен случай.

Основните права са уредени в Глава Втора от Конституцията на Република България. Макар да е озаглавена "Основни права на гражданите", безспорно е, че тези права са гарантирани и за чужденците по силата на чл. 26, ал. 2 от Конституцията с изключенията на основание българско гражданство, посочени в същата норма. Така критерият за това кои права на физическите лица са основни се определя като номенклатура от самата Конституция. Остава въпросът обаче има ли, и ако има – кои, в такъв случай, са конституционно признатите права на юридическите лица с оглед евентуална преценка за противоконституционност на ограничението за обжалваемост. Конституцията не съдържа разпоредби относно основните права на юридическите лица и това е така, доколкото юридическите лица са субект на

правото, създаден по силата на правна фикция, и техните права и задължения (правосубектност) възникват и се определят във връзка с целта на тяхното създаване – управленска (органи на централна и местна власт), стопанска (Търговския закон, Закон за кооперациите, Закон за кредитните институции, ЗДСИЦ и др.) или нестопанска дейност (ЗЮЛСНЦ, Закон за Българския Червен кръст, Закон за Българската академия на науките и др). Юридическите лица не разполагат с т.нар. естествени права, които съгласно правната доктрина в отлика от позитивното право са права, произхождащи от самото съществуване на човека и определящи неговата личност и индивидуалност. Глава Втора от Конституцията очертава именно кръга от права, които държавата признава за необходимо присъщи за защитата на личността в нейната самобитност и интегритет и чието ограничаване се допуска само в изрично посочени в Конституцията или международни актове (чл. 5, ал. 4) хипотези при колизия с други, по-висши частни или обществени интереси. Тези права обаче са неотнормими към правосубектността на юридическите лица, която съставлява или съвкупност от публично признати правомощия, за чието осъществяване е предназначено определено имущество (органи на централна и местна власт), или съвкупност от имуществени и членствени права (търговски дружества, кооперации, сдружения), или персонифицирано имущество (фондации и фондове). Следователно Глава Втора е неприложима като критерий при преценката за противоконституционност на ограничението по чл. 120, ал. 2 спрямо юридическите лица и при това положение единственият общ и приложим конституционен критерий за преценка на конституционосъобразността на наложено ограничение по чл. 120, ал. 2 е дали засегнатото право на юридическото лице намира своята опора в нарочна конституционна разпоредба или произтича от закон или друг нормативен акт от по-нисш ранг. Освен Конституцията обаче, по силата на чл. 5, ал. 4 от нея международните актове също могат нормативно да установяват основни права в допълнение на основния ни закон. Такъв международен акт например е Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ, ратифицирана на 31 юли 1992 г., Обн., ДВ, бр. 80/1992 г., в сила от 7 септември 1992 г.) В този смисъл критерият конституционно признати основни права и свободи следва да се тълкува като основните права, прокламирани от Конституцията на Република България или от международни актове, по които тя е страна, по силата на чл. 5, ал. 4 от нея.

Във връзка с това обаче е необходимо да се има предвид съществуващата изрична възможност за конституционосъобразно ограничаване на някои основни права. В досегашната си практика Конституционният съд многократно е посочвал, че конституционно признатите основни права и свободи на гражданите могат да бъдат ограничавани, когато друга по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност, трябва да бъде приоритетно защитена (Решение № 4/2001 г. по к. д. № 15 от 2000 г.) Като такъв по-висш интерес Конституционният съд посочва изрично указаната в Конституцията такава ценност, а именно – националната сигурност, прокламирана в чл. 9 и чл. 24, ал. 2 от Глава Първа "Основни начала" на Конституцията (Решение № 5 от 1997 по к. д. № 25 от 1996 г.) Опирайки се на основния закон, Конституционният съд указва, че при конкуренция между основните права на гражданите и интересите на националната сигурност Конституцията дава предимство на националната сигурност, в името на която е допуснала ограничения на някои лични права и свободи на гражданите –

правото на придвижване, местожителство и напускане на страната (чл. 35, ал. 1), на свободата на съвестта и вероизповеданията (чл. 37, ал. 2), на правото на търсене, получаване и разпространяване на информация (чл. 41, ал. 1) и на правото на свобода на сдружаването (чл. 44, ал. 2). От горното *per argumentum a contrario* следва изводът, че самата Конституция изключва възможността за ограничаване на останалите основни права дори тогава, когато се касае за защита на националната сигурност или на посочените в горните текстове други приоритетни ценности като народно здраве и права и свободи на други граждани. По сходен начин, ЕКПЧОС допуска ограничение на някои от уредените в нея основни права - чл.8, ал.2 (право на личен и семеен живот), чл.9, ал.2 (свобода на мисълта, съвестта и религията), чл.10, ал.2 (свобода на словото) и чл.11, ал.2 (свобода на събранията и сдруженията) в интерес на националната и обществената сигурност, икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Така, Конституцията се явява допълнена по отношение на кръга от основни права, които биха могли да бъдат ограничавани в интерес на, прогласените от нея като по-висши, държавни или обществени ценности. В същото време обаче следва да се отбележи, че ЕКПЧ не допуска в уредбата си ограничаване дори в защита на посочените държавни и обществени ценности спрямо правото на ефективно средство за защита по чл. 13 от нея. Константната практика на Европейския Съд по правата на човека (ЕСПЧ) безпротиворечиво приема, че правото на ефективно средство за защита изисква вътрешноправно средство за защита, оправомощаващо компетентната национална инстанция да познава съдържанието на основаващата се на конвенцията жалба и да предлага съответната изправителна мярка, като тази "инстанция" може и да не е задължително във всички случаи съдебна институция в строгия смисъл на думата, но нейните правомощия и процедурните гаранции, които тя дава, трябва да са от характер, който да може да се определи като независим, безпристрастен и с възможност реално да повлияе върху негативните последици от обжалвания пред него акт или действие чрез пълна обезвреда (Така, § 132 и § 137, Ал-Нашиф и други срещу България, дело № 50963/1999 г. ЕСПЧ; § 69 Муса и др. с/у България дело № 61259/2000 ЕСПЧ и др.) Такова ефективно средство по смисъла на Конвенцията в Република България е от компетентността единствено на съдебната институция съгласно чл. 117 и следващите от Конституцията. Това означава, че във всички случаи и независимо от изрично допуснатата от Конституцията или ЕКПЧ възможност за ограничаване на основните права, засягането им чрез акт на администрацията ще подлежи на съдебно обжалване и съдебен контрол във всеки случай именно поради характеристиката на същите като основни права. Така независимо от възможността за ограничаването на изрично посочените в Конституцията или ЕКПЧ основни права това ограничаване изключва необжалваемост и във всички случаи съдебният контрол върху ограничителните актове по отношение на тези права следва да е допустим.

С оглед на гореизложеното по този въпрос становището на Висшия адвокатски съвет е, че е налице ограничение спрямо законодателя относно приемането на закони, изключващи обжалването на административни актове, когато със същите се засягат основни права на физическите или юридическите лица, признати с Конституцията или по силата на международен акт, ратифициран, обнародван и влязъл в сила

за Република България, независимо от допуснатите в посочените нормативни актове възможности за ограничаване на някои от тези права в интерес на националната или обществената сигурност, икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.

II. По искането за установяване на противоконституционност на определени разпоредби на Закона за управление на отпадъците

2.1.) Относно искането за установяване на противоконституционност на 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

За посочената група текстове вносителите на искането за установяване на противоконституционност се мотивират с общия аргумент, че допуснатото по тях със закона (*ex lege*) предварително изпълнение на практика създава необжалваемост на актовете, постановявани на тези нормативни основания, което нарушава общата клауза на чл. 120, ал. 2.

Аргументът е правно несъстоятелен, доколкото предварителното изпълнение, допуснато по силата на закон не е необжалваемо. Напротив, както се посочва в Тълкувателно Решение № 5/8.09.2009 г. по т. д. №1/2009 г. на ОС на ВАС допуснатото по силата на отделни закони предварително изпълнение на общ или индивидуален административен акт подлежи на обжалване пред съда и в случаите, когато в закона не е предвидена изрична възможност съдът да постанови различно от предварително изпълнение. В противен случай би се допуснало изключение, с невъзможност за съдебен контрол на актовете на администрацията, без тези актове изрично да са изключени от такъв съдебен контрол. Съображенията в подкрепа на това разбиране са следните: общо правило в административния процес е, че оспорването има суспензивен ефект и спира изпълнението на акта. Изключение от общия принцип е допускането на предварително изпълнение на акта със закон, но това допускане трябва да се прилага и тълкува ограничително. Законът, предвидил предварително изпълнение, цели да защити съответни важни държавни или обществени интереси или да предотврати други последици в смисъла на обхвата и приложното поле на изброените в общата норма на чл. 60 от АПК критерии, но ако от това предварително изпълнение за всеки конкретен случай могат да настъпят сериозни вреди, в общия смисъл на чл. 120 от Конституцията, съдът може да упражни контрол и да разгледа жалбата и срещу предварителното изпълнение. Противното разбиране би противоречало на смисъла на възприетия общ принцип на правото, прогласен в чл. 6 от АПК – принцип на съразмерността, изразяващ се в това, че административният акт и неговото изпълнение не следва да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава.

Съгласно тълкувателното решение разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията постановява, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Изключването на даден административен акт от кръга на съдебното обжалване и недопустимостта на обжалването на предварително

изпълнение може да стане само чрез изрична законова забрана. Законодателят не е ограничен от Конституцията при изключването на определени актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи, в съответствие с които не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административните актове, които засягат основни конституционни права. Независимо от характера на акта, с който се допуска предварително изпълнение – разпореждане или законова разпоредба със суспензивен ефект, съдебният контрол следва да е допустим като способ за предотвратяване на възможността от настъпването на правните последици от незаконосъобразен административен акт, което би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Така по аргумент от чл. 166, ал. 2 от АПК се налага изводът, че съдебният контрол на допуснатото предварително изпълнение е не само допустим, но и конституционно обвързан съгласно цитираната разпоредба от Конституцията. Недопустимо е със закон да се допуска административна принуда без каквато и да е правна защита. Съдебната защита срещу неоснователно допуснатото предварително изпълнение е израз на прилагане на общите конституционни принципи за защита на основни конституционни права. Допуснатото предварително изпълнение от закона не съдържа законова презумпция за непогрешимост за избягване на несъразмерност с конкретната ситуация и несъизмеримост на вредите с целите на издадения административен акт. Разпоредбата на чл. 166 от АПК е съотносима към обезпечаване на правото на оспорване и за оспорващия е без значение дали предварителното изпълнение на акта, от което могат да настъпят вредите, е допуснато от административния орган или от закона, тъй като правната сфера на оспорващия и в двата случая се засяга еднакво. Ето защо правото на защита е допустимо и в двата случая в съответствие с възприемането на тази теза, а противното е равнозначно на нарушаване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.

2.2.) Относно искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 82, ал. 6 и ал. 8

По изложените аргументи за противоконституционност поради допуснатото по силата на закона предварително изпълнение – вж. бележките по т. 2.1. по-горе.

По аргументите за противоконституционност поради противоречие с чл. 57, ал. 1 от Конституцията, тъй като ал. 8 на чл. 82 не предвиждала изрично връщане на гражданските плодове от възстановяваната сума по усвоената банкова гаранция следва да се отбележи, че правото за връщане на гражданските плодове от вещта съществува и може да бъде реализирано по силата на общия облигационен режим по чл. 57 от Закона за задълженията и договорите, доколкото в Закона за управлението на отпадъците не съществува изрична забрана за връщането на плодовете от възстановяваната гаранция. В този смисъл законът в посочения текст не създава правна пречка за реализацията на правото на собственост върху плодовете от визираната банкова гаранция.

2.3.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 39, ал. 3 с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1, 3 и 5, чл. 19, ал. 2 и чл. 55 от Конституцията

Считаме позоваването на противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 55 от Конституцията за бланкетни и лишени от състоятелни аргументи.

Чл. 19, ал. 2 от Конституцията разпорежда, че законът следва да 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. Аргументът е, че с разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от Закона за управление на отпадъците се създават предпоставки за нелоялна конкуренция в полза на общините, като се изключва възможността на физическите лица да предават битови отпадъци другаде, освен на организирани от общините площадки или кампании за разделно събиране на отпадъци. Предаването от физическите лица на отпадъци от битов характер не може да се счита за част форма на стопанска дейност, поради което изложеният в този смисъл аргумент по чл. 19, ал. 2 е несъстоятелен.

Основание за установяване на противоконституционност обаче е налице във връзка с разпоредбите на чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията, доколкото с ограничаването на правото на физическите лица да се разпореждат със своите отпадъци от черни и цветни метали другояче, освен безвъзмездно, и към други контрагенти, освен общините нарушава принципа за закрила на частната собственост, прогласен в чл. 17, ал. 1 и съставлява принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди, но без да е налице конституционното условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и без да се предвижда предварително и равностойно обезщетение. Във връзка с това разпоредбата на чл. 39, ал. 3 противоречи на чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията.

2.4.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 11 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Считаме аргументите в тази връзка за несъстоятелни, тъй като разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 11 изрично предвижда, че осигуряването на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, освен във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, могат да бъдат осигурени и в други населени места при необходимост.

2.5.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 19, ал. 5 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Наведените аргументи се споделят в частта за повторемост и прекомерност на санкцията, но същите не водят до противоконституционност на законовата разпоредба.

2.6.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 7 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Аргументите за несправедливо прехвърляне на отговорността за организирането на дейностите по отпадъци от производителите на масово разпространени отпадъци се споделят частично, но не изцяло, тъй като е възможно на територията на съответната община да няма производители на съответния масов отпадък, в чието задължение да се вмени тяхното събиране, и в такъв случай държавата и общините са длъжни да организират събирането на отпадъци в изпълнение на задължението по чл. 15 от Конституцията за опазването и възпроизводството на околната среда.

2.7.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 33, ал. 3 и ал. 4 с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Наведените доводи за липсата на обосновааност, разумност и съответствие с нормите на ЕС при уреждането на изключението от задължението за разделно събиране на отпадъците не водят до нейната противоконституционност с принципа за правова държава и правни условия за стопанската дейност. Възможно е законодателят да е въвел изключението от задължението за разделно събиране на отпадъците в населените места с население под 5000 жители именно с цел да стимулира изграждането на производствени мощности в такива населени места с цел увеличаване на работните места, превенция на обезлюдяването и като краен резултат увеличаване на населението в съответното място. Въпросът за целта на атакуваната законната разпоредба и дали с нея може да се постигне желания резултат е в правомощията на изпълнителната и законодателната власт и е извън компетентността и преценката на Конституционния съд.

2.8.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 38, ал. 4 във връзка с чл. 75, ал. 2, т. 3 и чл. 145, ал. 1, т. 11 с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Доводите за противоречие с разпоредбата на ЗОПБ са извън компетентността на Конституционния съд. Аргументите относно противоречивото разрешаване на определен въпрос в два равнопоставени акта, от които произтичат съществени неблагоприятни последици за адресатите на регулирането обаче се споделят, тъй като в резултат се постига правна неравнопоставеност в условията за стопанска дейност на субектите, търгуващи с ОЧЦМ, спрямо всички останали стопански субекти по отношение на задълженията за безкасово плащане. В този смисъл разпоредбата се явява противоконституционна – в нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

2.9.) Относно искането за установяване на противокоречие на разпоредбата на чл. 22, ал. 1 и ал. 2 с чл. 4, ал. 1 и чл. 19 от Конституцията

Наведените аргументи са политически, а не юридически по своя характер и засягат решенията на изпълнителната власт досежно избраните способи за уредба на обществените отношения във връзка с управлението на отпадъци, поради което считаме че са извън компетентността на Конституционния съд.

2.10.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 82, ал. 9 с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията

Изложените доводи навеждат на противоречие с разпоредбите на чл. 3 – 6 от Закона за нормативните актове, но не съдържат валидни доводи за противоконституционност.

2.11.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 69, ал. 2 с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 3 от Конституцията

Нормата на чл. 19, ал. 3 от Конституцията нормира условията за коопериране и други форми на сдружаване на стопанските субекти и няма отношение към атакуваната разпоредба за размера на банковата гаранция, вносима от заявителя на молба за разрешаване на дейност по събиране на ОЧЦМ.

2.12.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 88, ал. 2, т. 4 и чл. 90, ал. 6 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Доводът за създавана необжалваемост на уреденото по чл. 88, ал. 2, т. 4 във вр. чл. 90, ал. 6 от ЗУО прекратително основание е несъстоятелен, тъй като обстоятелството, че обжалването на прекратяването не е уредено измежду основанията по чл. 93 от ЗУО не изключва възможността за съдебен контрол, доколкото съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията необжалваемостта по силата на закон е изрична и никога мълчалива.

Останалите изложени аргументи касаят политическата и икономическа състоятелност на законодателното решение в атакуваната разпоредба, но не представляват доводи за противоконституционност.

2.13.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 91, ал. 1, т. 1 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Изложените аргументи могат да бъдат развити в административно съдопроизводство по обжалване на акта по отнемането на издадено разрешение за управление на отпадъци и да бъдат обсъдени и съобразени от съда с оглед принципите за съразмерност по чл. 6 АПК, достъпност, публичност и прозрачност по чл. 12 от АПК и последователност и предвидимост по чл. 13 от същия кодекс.

2.14.) Относно искането за установяване на противоречие на разпоредбата на чл. 91, ал. 1, т. 2 и ал. 2, т. 3 с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Право на законодателя е да урежда или преурежда обществените отношения съобразно приетата от него нужда от такова регламентиране и избраните способи за въздействие върху тези обществени отношения с оглед една или друга възприета политическа или обществена цел. Извън пределите на компетентност на Конституционния съд е да преценява правилността на избраното законодателно разрешение, освен ако то не е в директно противоречие с прогласен конституционен принцип или право. Наведените

33

доводи за противоречие с изисквания за съразмерност и пропорционалност на визираните законови разпоредби не намират опора в конкретни конституционни текстове, които да въведат такива изисквания в Глава Първа или Трета от Конституцията на Република България.

III. По искането за постановяване на несъответствие на чл. 82, ал. 2 от Закона за управление на отпадъците относно думите "съдебна регистрация в Република България" и от "Българска народна банка" с чл. 56 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), Обн., ОВ, бр. 115/9.05.2008 г.

Чл. 56 от ДФЕС урежда забраната на ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държавите – членки, които са се установили в държава – членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите. От друга страна, чл. 57 от ДФЕС разпорежда, че лицата, които предлагат услуги, имат право, за да ги осъществяват, временно да упражняват своята дейност в държавата – членка, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито тази държава прилага спрямо своите собствени граждани. Изразът "при същите условия" означава, че изискването издаваната банкова гаранция да е от търговска банка със съдебна регистрация в Република България, която притежава лиценз от БНБ, не е в противоречие с чл. 56 от ДФЕС, доколкото това изискване е приложимо по отношение на всички субекти, подаващи заявление за издаване на разрешение за дейност по оползотворяване и индивидуално изпълнение на задълженията по управление на масови отпадъци. Изискването за предоставяне на банкова гаранция, която да отговоря на посочените условия, е в сила както за местните лица, така и за лицата, които се намират в друга държава-членка и желаят да предоставят услуги по управление на отпадъците на територията на Република България.

В този смисъл не е налице несъответствие на текста на чл. 82, ал. 2 от ЗУО с чл. 56 от ДФЕС.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

ДАНИЕЛА ДИКОВА



