



БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ НА МЕТАЛУРГИЧНАТА ИНДУСТРИЯ

1309 София, бул. "Александър Стамболийски" 205, ет. I, стаи 111, 118 и 119

Тел./Факс 02-920 37 39; 02-920 40 47, e-mail bcm@mb.bia-bg.com

Изм. № 84 / 18. 05. 2013 г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Гл. № 18/к.с. 2/2013

Дата 20.05.2013

За всички случаи
по чл. 109, ал. 2 / 13 г
20.05.13 г

ОТНОСНО: Ваш изх. № 16 / к.д. 2 / 2013 год. за представяне на писмено становище по искане на 61 народни представители от 41-то НС за противоконституционност на част от разпоредбите на Закона за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр.53 от 2012 год.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Българската асоциация на металургичната индустрия(БАМИ) е представителна организация на производителите от черната и цветна металургия и има пряко отношение по изпълнение на разпоредбите на ЗУО, особено в частта на отпадъците от черни и цветни метали. Приетият през 2012 год. от 41-то НС нов закон създава редица пречки и проблеми пред бизнеса, които не позволяват неговото добро развитие и няма равнопоставеност на всички участващи субекти.

Възраженията на БАМИ по Закона са свързани със следните текстове и разпоредби, които са включени и в посоченото по-горе конституционно дело :

1. 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 от Закона за управление на отпадъците, тъй-като тези разпоредби нарушават чл. 120, ал. 1 и 2 и чл. 56 във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от КРБ.

Става дума за предвидено в ЗУО предварително изпълнение при обжалване на административен акт, с който:

- е издадено разрешение, същото е изменено или допълнено, отказано е издаването, изменението или допълването му, отнето е разрешението или е заличена площадка -по чл. 77 ал. 2 от ЗУО;
- е прекратена регистрацията - по чл. 80, ал. 4 от ЗУО;
- е издадено, изменено, допълнено или отнето разрешение или е отказано да се издаде, измени или допълни разрешението - по чл. 93, ал. 2 от ЗУО;
- е дадено или отказано предварително съгласие по чл. 101, ал. 5, е изменено или отказано изменението на издадено решение или е оттеглено предварително съгласие по чл. 102, ал. 1 и 2, е отказано вписване в регистъра по чл. 106 или е прекратена регистрацията на брокер по чл. 107, ал. 2 - по чл. 108;
- е приложена принудителна административна мярка - по чл. 129, ал. 5 ЗУО

Във всички изброени по-горе случаи, законът предвижда, че обжалването на административния акт не спира изпълнението му, независимо дали административният орган с акта признава права или отнема такива.

Основанията, че посочените разпоредби са противоконституционни, са поради предварителното им изпълнение и създаване на неправомерни затруднения на предприятието, срещу което са насочени. То ще преустанови дейност, без да може да се възстанови, дори накрая съдът да уважи жалбата срещу административния акт, чието предварително изпълнение е допуснато.

Разпореденото с посочените норми предварително изпълнение е на практика необжалваемо. Освен това при започване на дейността на предприятието има внесена парична гаранция в полза на държавата, която в достатъчна степен гарантира изпълнението на административния акт. При наличието на такава гаранция, предварителното изпълнение по закон не е обосновано, докато трае процедурата по обжалването.

Незабавното спиране на дейността на предприятието, опериращо с отпадъци вследствие на допуснатото предварително изпълнение ще доведе до огромни имуществени вреди, до фалит на търговеца поради прекратяване изпълнението на сключени договори, блокиране на сметки, усвояване на гаранции и др. Към тези несъмнени имуществени щети трябва да се прибави и накърнена търговска репутация. За времето, докато трае обжалването на административния акт, но фирмата ще са нанесени непоправими вреди и много лесно злоумишлено или поради грешка или небрежност ще могат да бъдат отстранени от пазара нежелани конкуренти.

Допуснатото по закон предварително изпълнение не защитава ценности и интереси, които да са приоритетни спрямо основните личностни и имуществени права и интереси, засегнати от предварителното изпълнение. Възможностите за постановяване на предварително изпълнение от административен орган (чл. 60 АПК) или от съда (чл. 167 АПК) са напълно достатъчни, за да гарантират защитата на евентуален значим интерес, налагащ изпълнение на акта преди влизането му в сила. Такава функция впрочем изпълнява и внесената парична гаранция. Атакуваните текстове са противоконституционни, защото нарушават чл. 120, ал. 1 и 2 и чл. 56 и 57 от Конституцията.

2. Противоконституционни са текстовете на чл. 82, ал. 6 и ал. 8 от ЗУО.

Противоречието е с чл. 56 и с чл. 4, ал. 1 и чл. 57 от КРБ.

Текстовете допускат усвояване на банкова гаранция, независимо от обжалването на заповедта по чл. 59, ал. 2 от ЗУО.

Основанието ни за тази оценка в този случаи отново е свързано с предварително изпълнение по силата на закон, без това да се налага от някакви особени извънредни обстоятелства. След евентуално отпадане на текста като противоконституционен, преценката дали да се постанови предварително изпълнение, ще може да прави административният орган като потърпевшото лице ще има възможност да се защити по реда, предвиден в чл. 60 АПК.

3. Противоконституционна е разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО.

Противоречието е с чл. 4 ал. 1, чл. 17, ал. 1, 3 и 5, чл. 19, ал. 2 и чл. 55 от КРБ.

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

Основания, да не приемаме този текст ни дава факта, че с него се нарушава гарантираните от Конституцията на Република България и правото на ЕС принципи на:

- свободна стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 от Конст., чл. 16 от ХОПЕС);
- гарантиране на еднакви правни условия за всички граждани и юридически лица за осъществяване на стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конст. на РБ);
- предотвратяване на злоупотребата с монополно положение, нелоялната конкуренция и защита правата на потребителя (чл. 19, ал. 2 от Конст.).

Създаването на монопол на общините в дейността по събиране на отпадъци от черни и цветни метали е противоконституционно, тъй като Конституцията на Република България забранява създаването на монополи, освен за дейностите, изрично и изчерпателно посочени в Конституцията, и то само в полза на държавата, не и на общините (чл. 18, ал. 4 от Конституцията).

Забраната за събиране на отпадъци от черни и цветни метали от частноправни субекти влиза в пряко противоречие и с европейските директиви в областта на отпадъците. Основен принцип в директивите е, че системите за връщане, събиране и третиране на отпадъци трябва да са открити за участието на всички заинтересовани страни, без да се създават бариери пред търговията и да не се нарушава конкуренцията.

От друга страна, битовите отпадъци от черни и цветни метали имат своя пазарна стойност. Без съмнение тя би трябвало да може да се реализира от гражданите - собственици на тези метали, така както свободно се разпореждат с отпадъците юридическите лица. Отнемането на тази стойност (цена, благо) от гражданите със закон е един противоконституционен акт, защото със задължаване на собственика да предаде отпадъка си безвъзмездно му се отнема принудително неговата пазарна стойност. Това е грубо нарушение на принципа на правовата държава и на конституционноустановения режим на собствеността, която може да бъде прехвърляна само доброволно - чл. 17, ал. 1, 3 и 4. Принудително отчуждаване на собственост със закон може да се извърши само при условията и по реда на чл. 17, ал. 5, когато има неотложна държавна или общинска нужда и само след равностойно обезщетение.

Наред с посочените основания за противоконституционност, въведеният с чл. 39, ал. 3 режим нарушава и чл. 19, ал. 2 от КРБ, защото в случая ЗУО не гарантира на всички лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Това е така, защото освен общините, всички юридически лица се оказват принудително отстранени от пазара на ОЧЦМ, предавани от гражданите като битов отпадък. За общините законът създава конституционно недопустимо привилегировано положение, защото първо отстранява конкурентните стопански субекти, второ им дава право да получават отпадъците безплатно и трето те са свободни да се разпореждат с тези отпадъци, както намерят за добре, включително възмездно и с това неоснователно да се обогатят за сметка на собствениците. Противоречието с чл. 19 от КРБ е явно и нетърпимо.

Забраната да се предават ОЧЦМ с битов характер на други площадки, освен на общинските и липсата на икономически стимул за предаване на отпадъци, които имат стойност, но съгласно закона трябва да бъдат предавани безвъзмездно, ще доведе до масово изхвърляне на отпадъци на нерегламентирани места.

Това е така, защото в общините с по-малко население няма задължение за изграждане на такива площадки и предаването на отпадъци от населението ще бъде затруднено. Тези граждани ще трябва да реализират разходи за транспорт до населени места с изградени площадки, което за тях ще бъде икономически неоправдано при условие, че са задължени да ги предадат безвъзмездно.

Всички тези ограничения ще доведат до създаване на нерегламентирани сметища и до замърсяване на околната среда, с което ще се наруши конституционното

изискване за здравословна и благоприятна околна среда -нарушение на чл. 55 от КРБ и ще противоречи на целта на ЗУО.

Към това непременно трябва да се добави и обстоятелството, че някои от металните отпадъци представляват повишена опасност особено за децата - остри предмети, ръждясали части, опасни компоненти и пр.

Монополизирането и национализирането на дейността по събиране на отпадъците в полза на общините би засегнало пряко и пазарите на свързаните с тази дейност услуги по транспортиране и третиране на отпадъците, като ще създаде условия за контрол и антиконкурентно въздействие, включително злоупотреба с монополно или господстващо положение, от страна на общините върху тези пазари.

Общинският монопол на пазара на услугите по събиране на отпадъци от черни и цветни метали е в нарушение на правилата на свободната конкуренция и на пазарната икономика. Нещо повече, след присъединяването на България към Европейския съюз, българският пазар е част от единния европейски пазар и ликвидирането на конкуренцията на българския пазар засяга интересите не само на българските, но и на европейските икономически оператори и съставлява нарушение на разпоредбите на Европейското право, гарантиращи свободното предоставяне на услуги и движение на капитали, както и свободната конкуренция на Вътрешния пазар.

4. Противоконституционна е разпоредбата на чл. 38, ал. 4 и свързаните с нея разпоредби на чл.75, ал. 2, т. 3 и чл. 145, ал.1, т. 11 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/.

Чл. 38, ал. 4 от ЗУО противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 във връзка с ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България (КРБ).

Според чл. 38, ал. 4 ЗУО: „Разплащанията по сделки с ОЧЦМ се извършват по безкасов път.“

Мотивите/основанията/ за това становище са свързани с чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за ограничаване на плащанията в брой /ЗОПБ/: „Плащанията на територията на страната се извършват само чрез преводи или внасянето по платежна сметка, когато са на стойност, равна на или надвишаваща 15 000 лв.“

Противоречието между двете разпоредби е очевидно. При това ЗУО не е специален спрямо ЗОПБ, тъй като последният е специален по дефиниция. В противоречие с принципа за единство и непротиворечивост на правната система в държавата, който е основен принцип на правовата държава, чл.38 ал.4 от ЗУО предписва различен рестриктивен режим само за определен вид дейност - сделки с черни и цветни метали на стойност под 15 000 лв.

Противоречивото регулиране в ЗУО води до неравностойно положение, до нееднакви условия за стопанска дейност по отношение извършването на плащания спрямо субектите, осъществяващи дейност с черни и цветни метали, което само по себе си е нарушение на чл. 19 ал. 2 от Конституцията. Противоконституционно е необосновано и безпричинно да се ограничава договорната свобода при упражняване на определена дейност, включително по отношение на уговаряне на плащане при сделки с ОЧЦМ в различие от общия режим, установен за другите дейности с отпадъци в ЗУО и на цялата територия на страната и важащ по отношение на всички сделки. Това е противоконституционност поради противоречие с чл. 4, ал.1, чл.19 ал. 2 във връзка с чл. 19, ал.1 и 3 от КРБ.

Това ограничително изискване при сделки с ОЧЦМ е въведено едновременно в основание за отнемане на разрешението и за налагане на санкция в размер от 30 000 до 100 000 лева, без това да е оправдано с необходимост от защита на други важни държавни или обществени отношения, т.е. търговеца на ОЧЦМ при

извършване на касово плащане ще бъде доведен до ликвидация, тъй като ще му бъде отнето разрешението, усвоена банковата гаранция в размер на 25 000 лв. и 5 000 лв., ако има една площадка и ще му бъде наложена санкция в размер от 30 000 до 100 000 лева. Тези явно „равни“ условия за стопанските субекти, които осъществяват дейности с отпадъци по ЗУО, ще се превърнат в пречка за свободната инициатива в този сектор, ще стимулират просперитета на „сивия бизнес“ и ще доведат до замърсяване на околната среда.

5. Противоконституционност има при чл. 82, ал. 9 по отношение на думите „условията“. Противоречието е с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от КРБ.

Съгласно този член условията и редът за предоставянето и усвояване на банковата гаранция се определят с наредби на Министерския съвет.

Основните мотиви са свързани с важността на тази регулация, което налага условията и реда за предоставяне и усвояване на банкови гаранции да бъде регламентирано на законодателно ниво, от Народно събрание в настоящия закон.

Става дума за основни първични обществени отношения, засягащи важни имуществени интереси на стопанските субекти. Предоставянето на тази компетентност на подзаконово ниво нарушава принципа за йерархичност на правното регулиране, както и принципа за разделение на властите, предоставяйки законодателна компетентност на Министерски съвет.

6. Противоконституционност се допуска в чл. 69, ал. 2, относно думите „към заявлението по чл. 68“.

Противоречие с чл. 19, ал. 3 във вр. с чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Издаването на разрешения за дейности с отпадъци от черни и цветни метали на фирмите се извършва от Регионалните инспекции по околна среда и води за площадките, находящи се в техния регион.

Един от изискуемите документи към заявлението за издаване на разрешение за дейности с отпадъци е банкова гаранция издадена в полза на МОСВ в размер на 25 000 лв. и допълнително по 5 000 лв. за всяка площадка, на която се предвижда да бъде извършвана дейността.

Това е ново изискване само за фирмите, извършващи дейности с отпадъци от черни и цветни метали.

На практика, когато дейността с отпадъци от черни и цветни метали се извършва на площадки на територията на различни Регионални инспекции по околна среда и води (РИОСВ) лицата ще трябва да внесат сумата от 25 000 лв., умножена по броя на РИОСВ. Това е непосилна тежест за стопанските субекти и създава неоправдан имуществен праг за осъществяване на дейността.

Основанието за противоконституционност е свързано с 19, ал. 3, тъй като държавата чрез закона, не само не закриля конкретната стопанска дейност, а създава необосновани пречки и демотивира стопанските субектите да я извършват. В резултат на въведеното изискване много предприятия ще закрият свои площадки и така ще се създадат условия за възникване на нерегламентирани сметища и замърсяване на околната среда.

Нарушени са следните конституционни норми и принципи на правовата държава:

- Нарушен е чл. 19, ал. 3 от Конституцията - създадения имуществен праг неоснователно затруднява и демотивира извършването на важна икономическа дейност, имаща значение и за осигуряването на здравословна и безопасна околна среда (чл. 55 К)

- Нарушен е принципа на доверието към законодателството в правовата държава, тъй като вместо закрила на законно придобитите права с новите правила законодателят ги подлага на преоценка и на практика ги маргинализира.
- Нарушен е принципа за съразмерност на правното регулиране - прекомерната рестрикция е конституционно недопустима според идеята на чл. 19, ал. 1 и 3 във връзка с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Заклучение:

Всички посочени конкретни основания за противоконституционност са свързани с нарушения на принципите на правовата държава, принципа за еднакви нормативни условия при осъществяване на законоустановена дейност върху цялата територия на страната, принципа за справедливост и равно третиране на всички граждани и правото им на здравословна и благоприятна околна среда, принципа за свободната стопанска инициатива и равнопоставеност на стопанските субекти, принципа за еднакво отношение към държавната, общинската и частната собственост.

Ако всички тези конституционни нарушения бъдат преценени съвкупно, ще се види, че атакуваната от нас уредба засяга и противоречи на основополагащата идея на Българската Конституция, обявена в нейния преамбюл да утвърждава изграждането на Република България като социална и правова държава.

С атакуваните разпоредби действат в обратната посока, като:

- Създават предпоставки за неизпълнението на целите на Република България съгласно европейското екологично законодателство и понасяне на санкции.
- Създават неправомерни трудности в осъществяването на дейностите по събиране и оползотворяване на отпадъците.
- Усложняват администрирането на тази дейност до неприемливи форми и размери.
- Предвиждат несправедлив режим на санкции спрямо задължените субекти.
- Създават се затруднения за събирането на отпадъците от черни и цветни метали, които са най-ефективната и екологична суровина за металургичните предприятия на страната.
- Прави се опит да се натоварят общините с несвойствени функции, които се отнемат от стопанските субекти, възлагат се дейности, които ще ги обременят финансово и тези разходи трябва отново да се заплатят от всички граждани чрез съответните бюджети. В резултат се затруднява събирането и оползотворяването на отпадъците по места и на територията на цялата страна.

Като вземете предвид изложените от нас подробни съображения за противоконституционност на всеки един от атакуваните текстове, молим да постановите решение, с което да ги обявите за противоконституционни.

С уважение,

Политими Паунова
Изпълнителен директор

