



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Централен офис: София 1000, ул. „Аксаков“ 52, ет. 3, тел. 988-53-86

e-mail: pressoffice@modernpolitics.org ; imp@europe.com

www.modernpolitics.org

До

**Конституционния съд
на Република България**

СТАНОВИЩЕ

**на Института за модерна политика по
конституционно дело № 12/2011 г.**

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение, постановено на 22 декември 2011 г., **Институтът за модерна политика** е конституиран като страна по конституционно дело № 12 от 2011 г., образувано по искане на 59 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 от Закона за управление на отпадъците (обн., ДВ, бр. 86/2003 г., посл.изм. ДВ, бр.30/2011), както и на параграфи 17 и 18 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците (обн., ДВ, бр. 30/2011).

Институтът за модерна политика смята, че искането е неоснователно поради следните съображения и аргументи:

1. Оспорваните разпоредби въвеждат нови изисквания за осъществяване на определен вид стопанска дейност – дейностите с отпадъци от черни и цветни метали и 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. Предвижда се те да бъдат извършвани „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". Предвидено е също заварените площадки за осъществяване на подобни дейности да бъдат приведени в съответствие с новите изисквания в 9-месечен срок от влизане в сила на законовите промени. При неизпълнение те се заличават от лиценза за извършване на такива дейности или лицензът се прекратява служебно, а търговецът е длъжен да преустанови дейността си. Видно и от обсъжданията в постоянните комисии и пленарната зала на Народното събрание, волята на законодателя е да не се извършват занапред подобни дейности в жилищните зони и квартали на населените места.

2. Неоснователно е твърдението, че оспорваните разпоредби нарушават свободата на стопанска инициатива, гарантирана от чл. 19 от Конституцията и чл. 16 от Хартата за основните права на ЕС. Свободната стопанска инициатива няма абсолютен характер. Държавата от гледище на общото благо и конституционни ценности от най-висш характер може да въвежда регулации, административни режими и ограничения на определени видове стопанска дейност и да осъществява държавен контрол върху стопанския живот. Както се изтъква в Решение № 6 от 1996 г. на Конституционния съд по к.дело № 32/1996 г.:

„Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред. Такива са хипотезите на чл. 18 от Конституцията (относно държавната собственост и държавния монопол) или на чл. 19, ал. 2 от Конституцията (предотвратяване на злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция и защитата на потребителя). Свободната стопанска инициатива може винаги да бъде ограничена и с оглед защитата на други конституционни ценности – например суверенитета, сигурността и независимостта на страната и нейната териториална цялост; опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната; особената закрила на земята; защитата на българския език и на националното историческо и културно наследство и т. н. Свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана винаги в хипотезите на чл. 57, ал. 2 и 3 от Конституцията“.

Оспорените разпоредби не ограничават свободата на стопанската инициатива, а защитават общественото здраве (чл. 52, ал. 3 от Конституцията), опазването на околната среда и правото на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55 от Конституцията) чрез по-строг режим за осъществяване на разглежданите дейности по управление на отпадъците и извеждането им от жилищните райони на населените места.

3. Неоснователно е твърдението за противоречие на оспорваните разпоредби с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и с правото на частна собственост, гарантирано от чл. 17 от Конституцията, чл. 1 от Протокол № 1 от ЕКЗПЧОС и чл. 17 от Хартата за основните права на ЕС. Законодателят въвежда нови изисквания за извършване на определен тип стопанска дейност, а не засяга правото на собственост на съответните стопански субекти. Собствеността върху площадките, като недвижими имоти, не се накърнява от изискването съхранението и третирането на посочените видове отпадъци да става само върху територии, за които има одобрени общи устройствени планове. Няма „ликвидиране на частна собственост (във вида и с характеристиките, които същата е имала преди влизане в сила на оспорената норма)“, както се изтъква в искането на вносителите. Обратното, налице е въвеждане на нов регулативен режим за стопанската дейност, извършвана до момента на тези площадки, а собственическите права върху тях не се поставят под съмнение.

4. Наистина практиката на Съда в Страсбург установява по-разширено тълкуване на правото на собственост, като приема, че от защитата на чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС се ползва не само собствеността върху движими и недвижими вещи, но и икономическите интереси, свързани с определена стопанска дейност. Нещо повече, Съдът в Страсбург е имал повод да се произнесе, че отнемането на лиценз за извършване на стопанска дейност съставлява намеса в упражняването на правото на собственост на един икономически субект и може да доведе до нарушение на посочената конвенционна разпоредба (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*).

5. Чл. 1 на Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС посочва два вида намеса на държавата в упражняването на правото на собственост – лишаване от собствеността или контрол върху упражняването ѝ. В своята преценка дали е налице лишаване от собственост Съдът в Страсбург изследва не само дали има формално отнемане на собственост чрез прехвърляне на права от патримониума на жалбоподателя, но и също така дали не са налице такива тежки ограничения на упражняването на собствеността, които напълно да лишават от възможност лицето да се ползва и разпорежда с нея и да водят до т.нар. „де факто експроприация“ (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*). Доводи, че е налице именно тази хипотеза, изтъкват и искателите по настоящото конституционно дело. Това виждане не може да бъде споделено. В трайната си практиката Съдът в Страсбург приема, че е налице експроприация само, когато собственикът е напълно и изцяло лишен от собствеността си върху имота. Ако правата му не са напълно погасени, а само значително намалени по обем и ситуацията не е „необратима“, няма да е налице „лишаване“ по смисъла на чл. 1 на Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС (В този смисъл са делата *Handyside v. United Kingdom*, *Poiss v. Austria*, *Matos e Silva, Lda v.*

Portugal). В конкретния случай не може да се говори за лишаване от правото на собственост на стопанските субекти, засегнати от оспорените разпоредби, тъй като не се засягат правата им по отношение на ползваните до момента терени и не се изключва възможността им да продължат своята стопанска дейност, ако тя бъде приведена в съответствие с новите законови изисквания.

6. От друга страна, оспорените разпоредби на Закона за управление на отпадъците представляват намеса на държавата, която по своята същност е контрол върху ползването на собствеността в общ интерес по смисъла на последното изречение на чл. 1 на Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС. Следва да се подчертае, че преценката за това доколко подобна намеса е в нарушение на Европейската конвенция за правата на човека зависи от оценката на три обстоятелства: установени ли са в закон ограниченията, преследват ли легитимна цел и пропорционално ли е въздействието им, с оглед преследваната цел. Безспорно е, че ограниченията са установени със закон, а именно с оспорените разпоредби на Закона за управлението на отпадъците. Затова трябва да се изследва целта им и тяхната пропорционалност.

7. В конкретния случай, Институтът за модерна политика смята, че оспорваните разпоредби преследват легитимна цел – да се гарантира по-ефикасно конституционното право на всеки гражданин на здравословна и благоприятна околна среда, като не се допуска съхраняването и третирането на скрап и отпадъци от електрическо и електронно оборудване, МПС и др. в жилищните райони на населените места. Прилагането на такива мерки, водещи до повишаването на качеството на живот в населените места е безспорно необходимо в едно демократично общество.

8. Относно пропорционалността на въвежданите ограничения – не може да бъде споделено твърдението на вносителите, че поради оспорените разпоредби в две трети от общините, които нямат общи устройствени планове, каквито изрично се изискват от оспорения чл. 13а, ал. 3 от Закона за управление на отпадъците, предприемаческата дейност по съхраняване и третиране на разглежданите отпадъци ще бъде закрыта със съответните отрицателни социални и икономически последици. Анализът на нормативната уредба сочи, че Законът за устройство на територията приравнява към понятието „общ устройствен план“ и още две категории планове, които се прилагат, когато общ устройствен план не е приет. Първо, това са подробните устройствени планове на населените места и техните землища – „когато плановете за регулация и режим на застрояване обхващат цялото населено място, те изпълняват и ролята на общ устройствен план на населеното място“ (чл. 103, ал. 5 от ЗУТ). Второ, съгласно § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗУТ заварените „териториалноустройствени планове, общи и подробни градоустройствени планове запазват действието си“. Това означава, че там където няма приет общ устройствен

план по действащия Закон за устройство на територията, действат старите териториалноустройствени и общи градоустройствени планове. С други думи, независимо от липсата на общи устройствени планове в две трети от общините, засегнатите от промените стопански субекти ще могат да продължат дейността си в терени, които са съобразени с разглежданите текстове от Закона за управление на отпадъците на базата на отрежданията на подробните устройствени планове, които обхващат целите населени места и заварените и действащи териториални и общи градоустройствени планове. Тези положения, произтичащи от Закона за устройство на територията, са конкретизирани изрично и в подзаконовите и административни актове (инструкции, указания) по прилагане на оспорените разпоредби от Закона за управление на отпадъците. В този смисъл смятаме, че процесните норми са пропорционални от гледище на преследваната легитимна цел – да се гарантира пълно правото на здравословна и благоприятна околна среда в населените места като опасни за здравето дейности да бъдат изнесени извън жилищните зони.

12 януари 2012 г.

ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА