



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 25 април 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Милка Бонева разгледа в закрито заседание на 25 април 2013 г. конституционно дело № 2/2013 г., докладвано от съдията Георги Ангелов.

Делото е образувано на 15.01.2013 г. по искане на 61 народни представители от състава на 41-то Народно събрание за: задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2, във връзка с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията на Република България; установяване, изцяло или частично, на противоконституционност на 25 разпоредби от Закона за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г.; ЗУО); произнасяне за частично несъответствие на чл. 82, ал. 2 от закона с Договора за функциониране на Европейския съюз (обн., Официален вестник; ОВ, бр. 115 от 9 май 2008 г.), по който България е страна.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1, 2 и 4 от Конституцията на Република България във фазата по допустимостта на искането.

I. А. Искането за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията във връзка с чл. 56 и чл. 57 от нея е с четири тълкувателни питання:

"1. Приложима ли е разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и към разпореждания по изпълнение на един административен акт,

включително по отношение на разпореждане за предварително изпълнение на един административен акт;

2. Съществуват ли конституционни ограничения за законодателя при приемането на закони, изключващи обжалването на административни актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията;

3. Подлежат ли на проверка за противоконституционност законови разпоредби, с които се изключва обжалване на административен акт по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, ако непропорционално засягат основни конституционни лични и имуществени права на лицата, адресати на акта;

4. Закон, с който е допуснато предварително изпълнение на един административен акт, с което на практика се изключва съдебното обжалване на предварителното изпълнение, подлежи ли на проверка за противоконституционност."

Според вносителите на искането свободата, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, да изключва обжалваемостта на административни актове, е неограничена само привидно. Конституционно допустимите критерии при упражняването и включват както ценности от висш държавен порядък, като суверенитета и националната сигурност, така и изискването да не се нарушават основните човешки права и да не се засягат несъразмерно лични и имуществени права. Поради това считат за нужно със задължително тълкуване Конституционният съд да посочи: конституционнодопустимите параметри за упражняване на правото на законодателя да изключва обжалването на административни актове; допустимостта на конституционния контрол върху разпоредбата за изключване, конкуренцията и приоритетите на защитените ценности; конституционната оспоримост на закон, допускащ предварително изпълнение на административен акт, което според тях изключва обжалваемостта на акта.

Б. Задължителното тълкуване на Конституцията е допустимо, ако нейната разпоредба, чието тълкуване се иска, дава повече от един отговор или не отговаря изрично на тълкувателно питане, което е свързано с нея, така че е възможно да възникне правен спор при прилагането ѝ.

Чл. 120, ал. 2 от Конституцията гласи: "Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон." Съгласно чл. 120, ал. 1 от нея "Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административни органи". Чл. 56 от Конституцията урежда основното право на защита на всеки гражданин, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси, а чл. 57 - неотменимостта на основните му права, границите на тяхното упражняване и условията за временно ограничаване на някои от тях, посочени изчерпателно.

Реципрочно на чл. 57, ал. 3, чл. 120, ал. 2 от Конституцията установява границите на подведомственост на съдилищата при

осъществяването на основното право на защита на гражданина срещу административни актове, като я разширява и в полза на юридическите лица. Той я изключва само спрямо тези административни актове, които са посочени със закон, независимо от разликите на актовете по издаващ орган, предмет, адресати, съдържание и пр. (вж. Решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. на Конституционния съд).

В. Питанията по т. 1 всъщност са две - може ли законодателят да изключи съдебната обжалваемост а) на актовете, назовани от вносителите на искането "разпореждания", издавани при изпълнението на административен акт и б) на актовете, с които се разпорежда предварително изпълнение на административен акт.

а. Оставяйки настрана въпроса за нуждата от административни актове при доброволното изпълнение на административен акт, наличието на такива при принудителното му изпълнение е безспорна, при това независимо от органа по изпълнението - административен орган, държавен или частен съдебен изпълнител. Всички постановления в изпълнителното производство са актове на изпълнителна власт, затова за тяхната обжалваемост чл. 120, ал. 2 от Конституцията е приложим на общо основание. Не би могло да има разумен тълкувателен извод, алтернативен на този, затова и не е налице правен спор като процесуална предпоставка за задължително тълкуване на конституционния текст в отговор на това питане.

б. Същото важи за разпорежданията за предварително изпълнение на административен акт, т.е. за изпълнението му преди настъпването на неговата необжалваемост. Ако предварителното изпълнение е разпоредено от административен орган, обжалваемостта на разпореждането за това е на общо основание подчинена на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Ако пък е разпоредено от законодателя или от орган на съдебната власт, спрямо него чл. 120, ал. 2 от Конституцията е неприложим поради непопадането му в хипотезата на разпоредбата. И в двата случая тълкувателните отговори са еднозначни и не могат да предизвикат конституционноправен спор.

Питането по т. 1 следователно е недопустимо и следва да бъде отклонено.

Г. Нито самостоятелното тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, нито тълкуването ѝ във връзка с посочените от вносителите на искането конституционни разпоредби на чл. 56 и чл. 57, не може да отговори на питанята по точки 3 и 4 - за допустимостта на проверката за противоконституционност на законите, изключващи обжалването на административни актове и на законите, въвеждащи предварително изпълнение на такива актове.

Отговор на тези питання дава чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, съгласно който Конституционният съд се произнася по искания за установяване на противоконституционност на законите. Разпоредбата не разграничава законите по никакъв признак, затова важи и за посочените в

точки 3 и 4 от питането видове закони. Такъв еднозначен тълкувателен отговор дава и практиката на Конституционния съд. Тези две питання са свързани не с посочения в искането предмет на тълкуване - разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, а с чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея, който не е предмет на тълкувателното искане, нито пък при тълкуването и прилагането му са установени различия.

Двете питання следователно също са недопустими - чл. 18, ал. 2, т. 4 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), защото обстоятелствата, на които се основават, не сочат на правен спор, нито са свързани със съдържанието на разпоредбата, чието тълкуване е поискано.

Д. Единственото допустимо питане е това по т. 2 от искането за тълкуване - съществуват ли конституционни ограничения за законодателя при приемането на закони, изключващи обжалването на административни актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Самата разпоредба на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не поставя каквито и да било пречки пред възможността на законодателя да изключва административни актове от съдебен контрол, нито пък сочи критерии за прилагането на тази възможност. Срещу нея обаче стои първата част на разпоредбата с установената в нея обща клауза за обжалваемост на всички актове, засягащи гражданите и юридическите лица. Спрямо тази клауза самото изключване на обжалваемостта е изключение, като каквото го третира и съдът в поредица свои казуални тълкувания (Решение № 13 от 1993 г. по к. д. № 13 от 1993 г.; Решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к. д. № 4 от 1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к. д. № 11 от 2002 г., Решение № 5 от 2006 г. по к. д. № 1 от 2006 г. и др.), в които сочи също границите и критериите за прилагането на възможността на Народното събрание да изключва обжалването на административни актове

Тези казуални тълкувания не са пречка за исканото абстрактно (нормативно) тълкуване на разпоредбата по отправеното питане. То е конституционнозначимо за установяването на задължителни, безспорни и трайни критерии чрез систематизирането, обобщаването и развитието на досегашните казуални тълкувания.

II. Поискано е установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Закона за управление на отпадъците: чл. 77, ал. 2; чл. 80, ал. 4; чл. 93, ал. 2; чл. 108, изр. 2; чл. 129, ал. 5, изр. 2; чл. 82, ал. 6; чл. 82, ал. 8; чл. 39, ал. 3; чл. 19, ал. 3, т. 11 относно думите "с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места"; чл. 19, ал. 5; чл. 19, ал. 3, т. 7 относно думите "организирането на дейностите по разделно събиране на масово разпространени отпадъци"; чл. 33, ал. 3; чл. 33, ал. 4 относно думите "в населените места по ал. 1"; чл. 38, ал. 4; чл. 75, ал. 2, т. 3; чл. 145, ал. 1, т. 11; чл. 22, ал. 1 относно думата "условията"; чл. 22, ал. 2

относно думите "условията за регистрацията на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11"; чл. 82, ал. 9 относно думата "условията"; чл. 69, ал. 2 относно думите "към заявлението по чл. 68"; чл. 88, ал. 2, т. 4; чл. 90, ал. 6; чл. 91, ал. 1, т. 1; чл. 91, ал. 1, т. 2 и чл. 91, ал. 2, т. 3.

Вносителите на искането считат, че разпоредбите нарушават чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 17, ал. 1, 3 и 5, чл. 19, ал. 2, чл. 55, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията, като развиват подробни съображения относно всяко нарушение.

III. Последната част от искането е за произнасяне за несъответствие на чл. 82, ал. 2 ЗУО с чл. 56 от Договора за функциониране на Европейския съюз (обн., ОВ, бр. 115 от 2008 г.) относно думите "съдебна регистрация в Република България" и "от Българската народна банка". В искането се твърди, че в противоречие с нормата на международния договор, с думите са изключени от възможността да издават банкова гаранция банките на държава - членка на съюза, предоставящи пряко или чрез клон услуги на територията на Република България.

IV. Искането е направено от повече от една пета от народните представители като оправомощен субект на инициатива по чл. 150, ал. 1, предл. 1 от Конституцията. Законът, чиито разпоредби се оспорват, е обнародван. Съдът е компетентен да се произнесе по искането в допустимите му части съгласно чл. 149, ал. 1 т. 1, 2 и 4 от Конституцията. Те притежават изискуемите се от чл. 21, ал. 5 ЗКС реквизити, по тях не е постановявано решение, нито определение за недопустимост, затова следва да се разгледат по същество. В недопустимите части искането следва да се отклони.

С оглед предмета на делото като заинтересувани страни следва да се конституират: президентът на Република България, Министерският съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, министърът на околната среда и водите, омбудсманът, Висшият адвокатски съвет, Националното сдружение на общините в Република България, Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, Българският хелзинкски комитет, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Българската стопанска камара, Българската асоциация на металургичната индустрия, Асоциацията на рециклиращата индустрия, Българската браншова камара "Феникс ресурс", Синдикалната федерация "Металици" към Конфедерацията на независимите синдикати, Центъра за изследване на демокрацията, Институтът за пазарна икономика и Институтът за модерна политика.

По изложените съображения и на основание чл. 19 от Закона за конституционен съд съдът

О П Р Е Д Е Л И

Допуска за разглеждане по същество искането на 61 народни представители от 41-то Народно събрание:

а. за даване на задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България по питането съществуват ли конституционни ограничения за законодателя относно приемането на закони, изключващи обжалването на административни актове;

б. за установяване на противоконституционност на чл. 77, ал. 2; чл. 80, ал. 4; чл. 93, ал. 2; чл. 108, изр. 2; чл. 129, ал. 5, изр. 2; чл. 82, ал. 6; чл. 82, ал. 8; чл. 39, ал. 3; чл. 19, ал. 3, т. 11 относно думите "с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места"; чл. 19, ал. 5; чл. 19, ал. 3, т. 7 относно думите "организирането на дейностите по разделно събиране на масово разпространени отпадъци"; чл. 33, ал. 3; чл. 33, ал. 4 относно думите "в населените места по ал. 1"; чл. 38, ал. 4; чл. 75, ал. 2, т. 3; чл. 145, ал. 1, т. 11; чл. 22, ал. 1 относно думата "условията"; чл. 22, ал. 2 относно думите "условията за регистрацията на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11"; чл. 82, ал. 9 относно думата "условията"; чл. 69, ал. 2 относно думите "към заявлението по чл. 68"; чл. 88, ал. 2, т. 4; чл. 90, ал. 6; чл. 91, ал. 1, т. 1; чл. 91, ал. 1, т. 2 и чл. 91, ал. 2, т. 3 от Закона за управление на отпадъците (обн., ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г.).

в. за произнасяне за 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 Договора за функциониране на Европейския съюз /обн. ОВ, бр. 115 от 9 май 2008 г./, по който България е страна.

Отклонява искането за задължително тълкуване по питанията: приложима ли е разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и към разпореждания по изпълнение на един административен акт, включително по отношение на разпореждане за предварително изпълнение на един административен акт; подлежат ли на проверка за противоконституционност законови разпоредби, с които се изключва обжалване на административен акт по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, ако непропорционално засягат основни конституционни лични и имуществени права на лицата, адресати на акта; закон, с който е допуснато предварително изпълнение на един административен акт, с което на практика се изключва съдебното обжалване на предварителното изпълнение, подлежи ли на проверка за противоконституционност.

Конституира като заинтересувани страни по делото: президента на Република България, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, министъра на

околната среда и водите, омбудсмана на Република България, Висшия адвокатски съвет, Националното сдружение на общините в Република България, Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българския хелзинкски комитет, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Българската стопанска камара, Асоциацията на рециклиращата индустрия, Българската асоциация на металургичната индустрия, Българската браншова камара "Феникс ресурс", Синдикалната федерация "Металици" към Конфедерацията на независимите синдикати, Центъра за изследване на демокрацията, Института за пазарна икономика и Института за модерна политика.

Преписи от искането и определението да се изпратят на заинтересуваните страни с указание, че в 20-дневен срок от получаването могат да представят писмени становища.

Председател:

Димитър Токушев