



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

П. № 10/К. С. 10/2013
Дата 03.07.2013

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-42
.....
..... 2013 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ТОКУШЕВ,

Приложено изпращам Ви одобрено с Решение № ...383..... на
Министерския съвет от 2013 г. становище на Министерския съвет по
конституционно дело № 10 от 2013 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Пламен Орешарски)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 10 от 2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 29 май 2013 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 от 2013 г., образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на § 39 относно чл. 112к, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ДВ, бр. 28 от 2013 г.)

Оспорената разпоредба на чл. 112к от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ) съдържа определяне на реда, по който се учредява право на строеж за изграждане на ново пристанище за обществен транспорт с регионално значение, на рибарски, яхтени и пристанища със

специално предназначение (по чл. 107 – 109 от ЗМПВВПРБ) или на специализирани пристанищни обекти - пристаните за разтоварване на улови от прясна риба или други водни организми, местата за временно укритие на риболовни кораби, пристаните за кораби за сезонен превоз на пътници, за добиващите кораби, за специалните кораби по смисъла на чл. 5 от КТМ и за корабите, предназначени за спомагателни дейности, както и зимовниците (обекти по чл. 111а, ал. 1 или чл. 111б, ал. 1 от ЗМПВВПРБ). Законът предвижда това да бъде без търг или конкурс, когато правото се учредява в полза на частни физически или юридически лица, регистрирани като търговци, или общини.

Претендира се несъответствие само на част от нея и по-точно на израза «без търг или конкурс в полза на лице по чл. 112г, ал. 1, съответно по чл. 112д, ал. 4, както и». Президентът счита, че тази част от правната норма противоречи на чл.18, ал.1 и 5 от Конституцията. Твърди се, че поради режима на изключителна държавна собственост на водите според чл.18, ал.1 от Конституцията, респ. на вътрешните морски води и водите на акваторията на пристанищата, те не могат да принадлежат на други правни субекти, различни от държавата.

Основният аргумент на искането за обявяване на противоконституционност на визираната част от чл. 112к, ал. 1 е в тълкуването на чл. 18, ал. 5 от Конституцията и определянето на концесионния режим като единствено възможен правен способ за ползване на обектите на изключителната държавна собственост от физически и юридически лица, различни от държавата. Счита се за недопустимо да се предоставят ограничени вещни права върху обекти - изключителна държавна собственост при условия, различни от предписаните в Конституцията, да се нарушават конституционни ценности и принципи поради мерките за развитие на икономиката в условията на икономическа криза.

Въз основа на предоставената ни с определението на Конституционния съд от 29 май 2013 г. възможност изразяваме следното становище:

Министерският съвет с Решение № 982 от 2012 г.е одобрил проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗМПВВПРБ и го е внесъл за разглеждане в Народното събрание. В § 35 от законопроекта е предвидена разпоредбата на чл. 112к във вида, в който е приета от Народното събрание. В мотивите към законопроекта изрично е подчертано, че „Уредбата на условията и реда за изграждане на нови специализирани пристанищни обекти или за разширение на

съществуващите се съдържа в предлаганите промени в чл. 112д от закона и с новите текстове на чл. 112з – 112п и следва общата логика относно условията и реда за извършване на строителство върху дъното в границите на вътрешните морски води и териториалното море и дъното в българския участък и крайбрежната заливаема ивица на река Дунав, на която се подчинява целият предлаган законопроект”. Тази теза е защитавана и при разглеждането на законопроекта в комисиите на Народното събрание и в пленарна зала и по нея не е имало възражения, нито изразени мнения за противоконституционност.

На първо място трябва да се анализира съществуващият режим на изключителната държавна собственост върху вътрешните морски води и акваторията на пристанищата в контекста на концесионния режим.

В искането правилно са цитирани разпоредбите на чл.18, ал.1 от Конституцията, чл. 14 от Закона за водите, чл. 6 и чл. 92а, ал.1 от ЗМПВВПРБ. Същината на искането е в разсъждения, с които се доразвиват нормите относно водната площ и по отношение на обектите, построени в нея. А те в никакъв случай не могат да се възприемат като част от водата, която пък още по-малко би могла да се схваща като повърхност, терен, за да се приложи класическият принцип на приращението *Superficies solo cedit*, уреден в чл. 92 от Закона за собствеността. Настоящото становище е основано на принципното разграничаване на водата като обект на право на изключителна държавна собственост по силата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията, и на обектите, построени в нея, но представляващи продължение на сушата или с опора в континенталния шелф, които могат да са държавна, общинска или частна собственост.

В чл. 78, ал. 1 от Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право (Ратифицирана със закон, приет от 37-то НС на 24.04.1996 г., ДВ, бр. 38 от 3.05. 1996 г., обн., ДВ, бр. 73 от 27.08.1996 г. и бр. 74 от 30.08.1996 г., в сила за България от 14.06.1996 г.) се определя, че „Правата на крайбрежната държава върху континенталния шелф не засягат правния статут на покриващите води или на въздушното пространство над тези води” Самият континентален шелф според чл. 76, ал. 1 „включва повърхността на морското дъно и недрата на подводния район, който се разпростира отвъд нейното териториално море по цялото протежение на естественото продължение на сухоземната територия до външния ръб на крайнината на континента или на разстояние до 200 морски мили от изходните линии...” Вътрешните води пък по силата на чл. 8 са

разположени от изходната линия на териториалното море към брега, следователно става въпрос за строителство в непосредствено прилежащата зона на брега, като части от тези обекти са върху континенталния шелф, но се простират и на сушата и са свързани със сухоземната инфраструктура.

С § 56, т. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД ЗМПВВПРБ в чл. 7, ал. 1 на Закона за устройство на територията (ЗУТ) се въвежда понятието за нов вид територии, за които се прилага законът - „територии, заети от води и водни обекти“. Съответно всички норми относно планирането, застрояването и държавния контрол и управление на тази дейност се прилагат и за тези територии. ЗУТ не прави изключение за строежите върху тях. Става въпрос не само за обектите, непосредствено свързани със сушата, но и за строителството на подводни обекти по морското дъно. За тази разпоредба също не е поставен въпрос за противоконституционност.

Измененията в ЗМПВВПРБ са обвързани с действащата уредба и внасят конкретизация в нея. В чл. 92, ал. 1 и 2 на закона, изменени за последно през 2004 г. и прилагани и в момента, пристанището е определено като участък, който включва акватория, територия и инфраструктура на брега на Черно море, р. Дунав, островите и каналите, разположено е на територията на една или повече общини и обединява природни, изкуствено създадени и организационни условия за безопасно приставане, престояване и обслужване на кораби, а също и че пристанищата свързват водните пространства на Република България със сухоземната пътна и/или железопътна транспортна мрежа. В чл. 92а, ал. 2 от ЗМПВВПРБ изрично е постановено, че територията и инфраструктурата на пристанищата могат да бъдат собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица. Тази разпоредба не е атакувана като противоконституционна в искането на президента, нещо повече - тя се цитира именно във връзка с отграничаването на собствеността на тези обекти от акваторията на пристанищата.

Като се има предвид тази принципна разлика между водното пространство, респ. водата като обект на изключителна държавна собственост и територията, върху която са построени обекти, макар и свързани с ползването на водното пространство, правните разсъждения относно концесиите и правото на строеж за такива обекти съдържат редица неточности. Концесионният режим по чл. 18, ал. 5

се отнася до обектите на изключителната държавна собственост, определени в ал.1 на същата конституционна разпоредба. В нея обаче обект е само водното пространство. Конституционният съд последователно приема, че обектите на изключителна държавна собственост и дейностите, за които може да се установява със закон държавен монопол, са изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 1 - 4 и само за тях се отнася концесионният режим (Решение № 2 от 1996 г. на КС на РБ по к. д. № 26 от 1995 г.) Следователно ако водата, респ. акваторията на пристанищата, е обект на изключителна държавна собственост, то построеното във водата не може чрез разширително тълкуване да се определя със същия режим на собственост, най- малкото защото няма характер нито на вода, нито на някой от другите обекти, посочени в чл.18, ал.1 от Конституцията. В това отношение чл. 92а, ал. 1 и 2 от ЗМПВВПРБ са напълно последователни в правната регламентация и съответстват на Конституцията.

В Решение № 19 от.1993 г. на КС на РБ по к. д. № 11 от 1993 г. се приема, че извън изчерпателно изброените обекти в чл. 18, ал. 1 от Конституцията други обекти могат да са публична или частна държавна или общинска собственост и това следва да е определено в съответните закони. Това е изцяло в съответствие в разпоредбата на чл. 92а на ЗМПВВПРБ, която се вписва в общата рамка на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост.

В Решение № 11 от 1997 г. на КС на РБ по к. д. № 4 от 1997 г. е постановено, че „Публичноправната значимост и всеобща полезност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени чл. 18, ал. 1 от Конституцията”, следователно разширяването на този критерий за други обекти, както в случая са тези, които са с регионално значение, не съответства на волята на конституционния законодател. Така в чл.112, ал.1 на ЗМПВВПРБ изрично се постановява, че „Територията и инфраструктурата на пристанищата по чл. 107 - 109 и специализираните пристанищни обекти могат да са собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица”. По силата на ал. 2, изменена със същия ЗИД ЗМПВВПРБ от 2013 г. само зоните в пристанищата за обществен транспорт с национално значение, които по своето предназначение отговарят на характеристиките на пристанищата по чл. 107 - 109, са публична държавна собственост. Очевидно е прилагането на критерия за националното и регионално значение, за да се обоснове диференцираният режим на

пристанищата. Не би имало смисъл от това разграничаване, ако се възприеме искането за противоконституционност на чл. 112к, ал. 1 от закона.

В ЗИД ЗМПВВПРБ са уредени по единен и непротиворечив начин строежите на пристанища и специализирани пристанищни обекти. Не е ясно какво се има предвид в искането, когато се твърди, че по силата на чл. 92а, ал. 2 „съчетанието на различни видове собственост изисква диференциран законодателен подход при определян на правния режим за изграждане на ново пристанище”. Не е правно допустимо режимът за съществуващите пристанища и за новоизгражданите от гледна точка на собствеността да бъде различен. Такава правна техника се използва само временно в случаите, когато се променя цялостно дадена регулация и това не може да стане с еднократен акт. След като чл. 92а, ал. 2 допуска частна и общинска собственост на пристанищата по принцип, разпоредбата се отнася и до новоизгражданите обекти.

Както беше посочено по-горе, в мотивите към законопроекта на Министерския съвет изрично е определено, че уреденият в чл. 112д - 112п на ЗМПВВПРБ режим следва съществуващата логика на закона относно условията и реда за извършване на строителство върху дъното в границите на вътрешните морски води и териториалното море. Различният режим е продиктуван от защитата на обществения интерес, когато става въпрос за пристанища и обекти с национално значение (чл. 112а - 112в) и такива с регионално значение (чл. 112г - 112д). В искането обаче не се прави разграничение между правото на собственост върху водата като обект по чл. 18, ал. 1 от Конституцията и обектите, изградени във водата, за които не е предвиден същият режим на собственост. Това разбиране обаче е проведено последователно в закона. Така напр. в чл. 112е на закона изрично се постановява, че „с решение на Министерския съвет върху морското дъно и дъното на българския участък и крайбрежната заливаема ивица на р. Дунав може да се учреди право на строеж в полза на община за изграждане или разширение на рибарско пристанище по чл. 107 или на специализиран пристанищен обект за обслужване на риболовни дейности по чл. 111а, както и свързаните с тях брегозащитни съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите”. Подобна е редакцията и на чл. 112з. Планирането по закона, заявяването на инвестиционните намерения и препратките към ЗУТ са още един аргумент, че става въпрос за територия, а не за водно пространство.

В искането на вносителя не са ясно обособени аргументите относно противоконституционността на учредяването на право на строеж за изброените в чл. 112к обекти и възможността то да се учредява без търг или конкурс. Това обаче са две напълно различни тези.

По отношение на правото на строеж правилно е определена неговата характеристика на ограничено вещно право по смисъла на Закона за собствеността, както и възможността неговият титуляр да стане собственик на построенния обект. В тази връзка ЗМПВВПРБ не съдържа никакви отклонения от общия вещноправен режим, на това се основава и разпоредбата на чл. 92а, ал. 1 и 2 от същия закон. Превръщането на държавата в „гол собственик“ не бива да се схваща лаически. Юриспруденцията и законодателството безспорно приемат, че правото на собственост, макар и обременено, запазва своето съществуване. Впрочем при концесиите обременяването на правомощията на собственика е със значително по-голям интензитет например от това при построяването на ново рибарско пристанище с регионално значение. Законодателят е възприел конструкцията на правото на строеж, а не на отчуждаването на земята, за да гарантира интересите на обществото. Не бива да се забравя, че правото на строеж може да бъде ограничено със срок или докато обектът съществува, а след това правомощията на собственика на земята се възстановяват в пълен обем. Могат също да се добавят и аргументи относно икономическата характеристика и предназначение на обектите по чл. 112к, които в никакъв случай не са само за ползване от частни лица и за задоволяване на техни лични потребности. Макар и с регионално значение, тези обекти предполагат обществено ползване или осъществяване на обществено полезна стопанска дейност.

Няма никаква необходимост държавата да отчуждава обект на своята собственост, за да учредява върху него било концесия, било право на строеж. Именно в тази връзка е вещноправната уредба и на двете правни конструкции, които съобразно принципите на пандектната доктрина допускат разграничаване на собствеността върху земята и върху построеното, ако това изрично е уговорено или допустимо от закона. В случая е напълно несъстоятелно да се мисли за отчуждаване на акваторията за строеж на пристанище, още повече, че тя е определена и от националното законодателство, и от международните конвенции като изключителна публична собственост. Трудно може да се възприеме акваторията и като държавен имот, за да се претендира противоречие

и с чл. 18, ал. 6 от Конституцията, както това е направено инцидентно на с. 4 от искането.

Би трябвало да се обърне внимание и на факта, че аргументите против учредяването на правото на строеж се отнасят само за тази разпоредба и само по отношение на частните лица. Вносителят възприема всички други разпоредби от чл. 112 насетне, които се отнасят до право на строеж все на обекти в акваторията на пристанищата и във вътрешните води и не ги счита за противоконституционни. Той възприема и разпоредбата на чл. 112к, но само ако се отнася до общините. Следователно аргументацията за противоконституционността на учредяването на правото на строеж не е проведена последователно, а само за дадената хипотеза.

От друга страна атакуването на учредяването на право на строеж без търг или конкурс би могло да се обвърже със създаване на неравноправни условия за стопанска дейност, респ. нарушаване на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Това обаче не е нито релевирано, нито аргументирано в искането и Конституционният съд не би следвало да взема отношение по него.

Независимо от това считаме, че от една страна твърденията в искането в тази посока несъстоятелни, защото нямат нищо общо с чл. 18, ал. 1 и 5 от Конституцията. Няма мотиви в искането на президента защо се претендира противоконституционност само на частта от чл. 112к, ал. 1 по отношение на частните лица, а се приема, че е възможно посочените в нея обекти да са собственост на общините, имплицитно и на държавата, ако тя би се заела с изграждането на такива обекти. Общинската собственост, макар и с обществен характер, не може да се идентифицира с изключителната държавна собственост. Това, което е позволено за общините, следва да е позволено и за други правни субекти, ако не е свързано непременно с осъществяването на функциите на общините. Ако се приемат аргументите на президента, би се достигнало до неравноправно ограничаване на правата на частните лица и фаворизиране на общините, макар и в повечето случаи те да нямат финансов ресурс да осъществяват такова строителство. Това на практика би означавало да се елиминира въобще възможността за подобен вид строителство, да не се мобилизират инвестиции на заинтересованите лица и по този начин да се препятства развитието на един сектор от националната икономика. Не бива да се забравя, че в случая става въпрос за изграждане на пристанища и обекти с регионално значение и свързани с непосредствена икономическа дейност на

заинтересованите лица. Подобен род инициативи се насърчават активно в законодателството на Европейския съюз. В тази насока са и разпоредбите на Закона за публично-частното партньорство.

Обръщаме внимание и на едно друго обстоятелство. Ако бъде обявена за противоконституционна претендираната част от чл. 112к, ал. 1, то тя включва израза „без търг или конкурс“. Тогава учредяването на правото на строеж ще остане за общината, но на общо основание, т.е. организиране на търгове и конкурси с участие и на други общини, а не само на тази, която има територия, граничеща с брега. Тук няма предвидена безвъзмездност на учредяването на правото на строеж, както е в чл. 112е, ал. 3 от ЗМПВВПРБ.

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на § 39 относно чл. 112к, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Препис

РЕШЕНИЕ № 382

от 3 юли 2013 година

ЗА ОДОБРЯВАНЕ НА СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 11 ЗА 2013 Г.

Във връзка с определение от 23 май 2013 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 11 за 2013 г. и на основание чл. 8, ал. 4, т. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, приет с Постановление № 229 на Министерския съвет от 2009 г.

МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ
РЕШИ:

Одобрява становище по конституционно дело № 11 за 2013 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Пламен Орешарски

ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ: /п/ Нина Ставрева

Вярно,

ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
“ПРАВИТЕЛСТВЕНА КАНЦЕЛАРИЯ”:


/Веселин Даков/



мб-ЦД

"13RH382.DOC"