

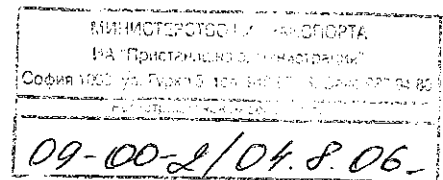


81

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА
ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ "ПРИСТАНИЩНА АДМИНИСТРАЦИЯ"

София 1000, ул. "Й. Гурко" №5, e-mail: IAPA@mt.government.bg, <http://www.port.bg>, Тел: (+359 2) 940 97 73, Факс: (+359 2) 987 94 80

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ГРАД СОФИЯ



СТАНОВИЩЕ

от Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“ към министъра на транспорта, със седалище – град София, ул. „Ген. Й. В. Гурко“ № 5, тел. (+359 2) 940 97 73, факс (+359 2) 987 94 80, e-mail: IAPA@mt.government.bg, код по БУЛСТАТ 131444449, представлявана от Владимир Трайков Тодоров - главен секретар, в качеството му на заместващ изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“, съгласно Заповед № РД-09-10/28.07.2005 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“

по к.дело № 8/2006 г.
на Конституционния съд

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 6 юли 2006 г., Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“ е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 8 от 2006 г, образувано по искане на 48 народни представители от XL Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на:

- § 29 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗИДЗМПВВПРБ), обн. ДВ, бр. 24 от 2004 г., с който е изменен текстът на чл. 106 от ЗМПВВПРБ и е създадена нова алинея 2;

- § 7 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.), с който се създават чл. 103в и 103г ЗМПВВПРБ,

- § 16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.), с която се създава раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура““;
- § 25 и § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.).

Считаме искането на група народни представители от XL Народно събрание за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 29 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗИДЗМПВВПРБ), обн. ДВ, бр. 24 от 2004 г., с която е изменен текстът на чл. 106 от закона и е създадена нова алинея 2, както и за обявяване на противоконституционност на § 7 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.), с която се създават чл. 103в и 103г ЗМПВВПРБ, разпоредбата на § 16 от същия, в частта, с която се създава раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура““ и разпоредбите на § 25 и § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на същия акт за неоснователно във връзка с което, молим така направеното искане да бъде отхвърлено изцяло.

I. Относно искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 29 от ЗИД на ЗМПВВПРБ като противоречаща на чл. 17, ал. 2 и чл. 18 от Конституцията на Република България

С разпоредбата на § 29 от ЗИД на ЗМПВВПРБ е приета нова алинея 2 на чл. 106 от закона със следното съдържание: „Територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение могат да са собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица.“

Смятаме, че разпоредбата на § 29 от ЗИДЗМПВВПРБ, с който е изменен текстът на чл. 106 от закона, **е в пълно съответствие** с нормите на Конституцията.

През 2000 г., след приемането на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ, обн. ДВ, бр. 12/2000) бе поискано обявяване на противоконституционността на чл. 94, ал. 1 в частта му „и собствениците“ и на чл. 107, ал. 2 в частта му „по искане на лицата, притежаващи правото на собственост върху него“, като противоречащи на чл. 18, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията (конст. д. № 5/2000 г., обн. ДВ, бр. 51/2000 г.). Вносителите поискаха обявяване за противоконституционна на онази част от посочените текстове, която предвижда възможност пристанища да бъдат собственост не само на държавата, но и на други юридически или физически лица. Съобразявайки се със своето тълкувателно Решение № 2 от 6 февруари 1996 г. по к.д. № 26 от 1995 г., в Решение № 4/2000 г. по конст. д. № 5/2000 г., Конституционният съд застъпи становището, че разширително тълкуване на разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията е недопустимо и доколкото основният закон обявява за изключителна държавна собственост не цялата крайбрежна ивица, а само нейната плажна част, то за останалата част от крайбрежието не трябва да има конституционна забрана да бъде обект на частна собственост. Възприетото от конституционния законодател означава, че **когато пристанище е част от брега, която не се включва от крайбрежната плажна ивица, то може да бъде обект на собственост на физически и юридически лица.** Конституционният законодател, тълкува по-нататък съдът, „се е съобразил с обстоятелството, че по време на приемане на Конституцията има земи край морето, които са частна собственост и се ползват за стопански и други нужди, а целта на тази конституционна разпоредба не е да се национализира цялата земя по крайбрежието. Принудителното отнемане на такава земя би било нарушение на предходната конституционна разпоредба - чл. 17, ал. 3 и 5, прогласяваща частната собственост за

неприкосновена и допускаща принудителното ѝ отчуждаване само при изключителни условия и след предварително и равностойно обезщетение. Нарушава се изискването всеки конституционен текст да бъде тълкуван и прилаган в съответствие с останалите разпоредби на основния закон и с основните принципи и идеи на Конституцията.” С тези мотиви Конституционният съд отхвърли искането за установяване на противоконституционност на посочените разпоредби.

След влизането в сила на цитираното РКС № 4 от 15.06.2000 г. по конст. д. № 5/2000, атакуваният § 29 от ЗИДЗМПВВПРБ, с който бе изменен текста на чл. 106, съобразявайки се РКС № 4/2000 г. уреди конституционносъобразно заварените към датата на влизането в сила на изменителния закон случаи. Става дума именно за обекти (пристанищна инфраструктура), които, ако се намираха в патримониума на държавата, законът би могъл да обяви за публична държавна собственост, но върху които бе придобито право на собственост от трети лица (например по силата на договор за приватизационна продажба на дялове или акции), сред които и „съществуващите пристанища” по смисъла на чл. 107, ал. 2 (отм.) от ЗМПВВПРБ, в редакцията му от 2000г.

Наличието на заварени случаи се предпоставяше от историческото развитие на правната регламентация на публичната държавна собственост. Вещите, с характер на публична държавна собственост, включени до влизане в сила на Закона за държавната собственост (ЗДС) в имуществото на еднолични търговски дружества, бяха валидно апортирани и ставаха частна дружествена собственост, ако внасянето им не е противоречало на друга, действаща към момента на извършването му императивна забрана. Едва от момента на влизането си в сила (01. 06. 1996 г. - § 8 от ДР), ЗДС въведе с чл. 7 обща забрана за разпореждане с обекти публична държавна собственост (респ. за апортирането им в имуществото на еднолични търговски дружества), каквато дотогава не съществуваше. В законодателството не се появи и правна норма, която да обявява за нищожни или да отменя извършените до влизане в сила на ЗДС разпореждания с обекти публична държавна собственост. Разпоредбата на чл. 28 от Закона за собствеността също не съставляваше пречка за валидно внасяне в имуществото на еднолични търговски дружества на вещи, които по силата на закона са публична държавна собственост. Текстът в своята редакция отпреди приемането на новата Конституция (ДВ бр. 31 от 1990) до изменението си (изм. ДВ бр. 33 от 1996 г.) забраняваше гражданите и юридическите лица да притежават само “вещи, които според Конституцията на Народна република България са изключителна държавна или общинска собственост” (чл. 28, ал. 1 ЗС), както и такива, които по силата на закона са публична държавна собственост. А ал. 2 предвиди, че със закон може да се забрани притежаването от юридически лица и граждани на определени вещи, свързани с дейности, за които е установен държавен монопол. И въпреки, че чл. 17, ал. 2 от КРБ разграничи собствеността на публична и частна, поради липсата на ясен законов критерий до влизането в сила на ЗДС, не можеше да се определи кои вещи са публична държавна (общинска) собственост. Затова, внесени до този момент в имуществото на еднолични търговски дружества с държавно (общинско) участие вещи, вкл. онези, които впоследствие по силата на закона са определени като държавна (общинска) публична собственост, можеха да бъдат притежавани от търговски дружества.

Не създаде забрана за апортиране и Закона за концесиите (влязъл в сила на 20.10.1995 г.), който de facto не посочи като обекти на концесия всички родово определени в неговия чл. 4 имущества, а само онези от тях, които са (останали) публична държавна собственост. В този смисъл е обяснимо и допълнението към чл. 4, ал. 1 от Закона за концесиите (ДВ бр. 61 от 1997 г.), с което към т. 6 “републиканските пътища, пристанищата за обществен транспорт и гражданските летища”, т. 8 (“хидромелиоративни и водоснабдителни съоръжения и системи”), т. 9 (“централите за производство на електроенергия, преносните и разпределителни електропроводни мрежи, магистралните тръбопроводи и главните отклонения към тях за пренасяне на енергийни ресурси и продукти”) бе добавено “публична държавна собственост”.

Решаващ бе въпросът дали заварените случаи, когато обекти публична държавна собственост са внесени в имуществото на еднолични търговски дружества, следва да се поставят в съответствие с разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗДС. Липсваха изрични разпоредби в ПЗР на ЗДС, съгласно които тези обекти да бъдат извадени от имуществото на търговските дружества, респ. капиталът да бъде намален с тяхната стойност, а действащият преди влизане в сила на ЗДС Закон за морските пространства на Народна република България (обн., ДВ, бр. 55 от 17.07.1987 г., в сила от 1.09.1987 г., изм., бр. 11 от 29.01.1998 г., бр. 59 от 26.05.1998 г., бр. 23 от 12.03.1999 г., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., отм., бр. 12 от 11.02.2000 г.) не уреждаше материята, свързана с правото на собственост върху пристанищата, вкл. не съдържаха такава императивна забрана, обуславяща нищожността на внасянето на имоти публична държавна собственост.

Съгласно чл. 3 от Закона за нормативните актове (обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., посл. доп., бр. 55 от 17.06.2003 г.), в материята, до която се отнася, законът трябва да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Затова и с нормата на атакувания чл. 106, ал. 2 законодателят, съобразявайки се с РКС № 4 от 15.06.2000 г. по конст.д. № 5/2000 г. и основните принципи и идеи на Конституцията, в т.ч. и с чл. 17 от нея, е предвидил, че публична държавна собственост са „територията и пристанищната инфраструктура на пристанищата за обществен транспорт с национално значение”, като допуска територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение да могат да бъдат собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица. В мотивите към Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн. ДВ, бр. 24 от 2004 г.) по повод създаването на атакуваната разпоредба на изменителния закон е изрично посочено: „прецизират се критериите и редът за изменянето на списъка, определящ пристанищата за обществен транспорт; **отчетени са досегашните трудности във връзка с обстоятелството, че част от пристанищата понастоящем, отговарящи на дефиницията на пристанище за обществен транспорт, са собственост на частни юридически лица;** дава се възможност пристанища за обществен транспорт да бъдат собственост и на други лица освен на държавата, като по този начин се спазват разпоредбите на Конституцията на Република България за закрила на частните инвестиции”. Сама по себе си приватизацията, осъществявана в изпълнение на политическо решение, е в съзвучие с конституционната норма на чл. 17, ал. 4, съгласно която режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон, и на чл. 19, ал. 1, който постановява икономиката на Република България да се основава на свободната стопанска инициатива. Затова и ЗМПВВПРБ щеше да противоречи на Конституцията, ако липсваше нормата на чл. 106, ал. 2, допускаща право на собственост върху територията и пристанищната инфраструктура на държавата, общините, физически и юридически лица в пристанищата за обществен с регионално значение, тъй като при действието на разпоредбата на чл. 116, ал. 5 и 6 от ЗМПВВПРБ (министърът на транспорта в тази хипотеза действа при условията на обвързана компетентност) с акт на администрацията щеше да се стигне до ефекта на отчуждаването, чрез отнемане на възможността приватизираното дружество, в чиито активи има пристанище, да ползва вещта си по предназначение - право, което новият собственик е придобил добросъвестно и законосъобразно. По този начин въпросът за противоконституционността на всяка друга норма, с различен от вложения от законодателя в атакувания чл. 106, ал. 2 смисъл, която би имала за цел да преуреди възникнали в процеса на приватизацията правоотношения с обратна сила, би могъл да бъде внесен в Конституционния съд, в съответствие с чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

Текстът на чл. 106, ал. 2 е в съответствие и с чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията. Съгласно чл. 19, ал. 1 от Конституцията икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива. Свободната стопанска инициатива може да се разгърне само при законова сигурност за правните субекти при осъществяване на тяхната стопанска дейност. Съгласно чл. 20а от Закона за задълженията и договорите сключеният между

страните договор е закон за тях. Промените в условията на сключен приватизационен договор със закон, целящ преуреждане на фактическите отношения с обратна сила, несъмнено щеше да създаде несигурност при осъществяване на стопанската инициатива и да попречи на нейното свободно разгръщане. Според чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Последваща законодателна промяна по приватизационен договор между държавата и трети лица ще накърни принципа на равнопоставеността. Именно такава промяна би била противоконституционна и би обезсмислила правилото на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Приватизирането на дружества винаги е свързано с инвестиции и стопанска дейност на български и чуждестранни граждани, които се закрилят от конституционната разпоредба. Нормално е инвестициите да бъдат съобразени и стопанската дейност да се развие с оглед възможностите, които предоставя правото на собственост върху обекта, собственост на приватизираното дружество и използването на същия съобразно предназначението му. Преуреждането на възможността собственика да се ползва от имота си със закон, който има обратно действие, повече от очевидно би противоречало на конституционния принцип инвестициите и стопанската дейност да се закрилят от закона. Вярно е, че в Конституцията няма забрана материалният гражданскоправен закон да ретроагира (Решение № 9 от 1992 г. по к.д. № 4 от 1992 г., ДВ, бр. 64 от 1992 г.). В случая обаче биха се преуредили правоотношения, с които се посяга върху придобити права, което създава опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас. Конституция съдържа в себе си условия, които забраняват преуреждане по подобен начин. Прекратяването по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава, въздигнат от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и е посегателство върху основите на правния ред. „Принципът на правовата държава ... освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложи в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички други правни субекти” (Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г., ДВ, бр. 113 от 1999 г.).

Чрез съобразяването с реалната, допусната от законодателя фактическа ситуация и съществуването и на частна собственост върху пристанищна инфраструктура се създават предпоставки за конкуренция между различните пристанищни оператори (държавни еднолични дружества, собственици или оператори на пристанища с регионално значение и концесионери) получили достъп до пазара на пристанищни услуги. Именно наличието на реална конкуренция между отделните пристанища, както и на вътрешна такава между терминалите в рамките на едно пристанище е необходимият и достатъчен пазарен натиск, който ще наложи оптимизирането на дейността на държавните, респ. на частните оператори, ще стимулира влягането на инвестиции с цел - подобряване качеството на инфраструктурата и обновяване на претоварната техника, което от своя страна ще направи българските пристанища по-конкурентно способни в региона на Черно море и р. Дунав.

С изменението на ЗМПВВПРБ, като преминава от принципа на изчерпателно изброяване на пристанища за обществен транспорт (чл. 103, ал. 2 (отм.) на ЗМПВВПРБ в редакцията от 2000 г.), към дефиниране на принципни изисквания към пристанища за обществен транспорт, законодателят въвежда и еднакъв подход, включително и чрез възможностите за разширение или изграждане на нови пристанища/терминали (Раздел IV, нов - ДВ, бр. 24 от 2004 г., „Изграждане на нови пристанища, разширение, реконструкция и рехабилитация на пристанища”) в третирането, както на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, така и на тези с регионално значение:

1. съгласно чл. 99, ал. 1 от ЗМПВВПРБ откритите пристанища, с изключение на военните, са **общодостъпни и съобразно предназначението си осигуряват еднакви условия за всички кораби;**

2. в пристанищата, които обслужват кораби от международно плаване, се извършва граничен паспортен, митнически, медико-санитарен, ветеринарномедицински и фитосанитарен контрол, както и контрол на транспортните средства **в съответствие с**

действащото законодателство (чл. 101, ал. 1). Територията на пристанищата за обществен транспорт, които обслужват кораби от международно плаване, включва задължително и зона за извършване на контрола по чл. 101, ал. 1 (чл. 103, ал. 4 от закона);

3. пристанище за обществен транспорт „е всяко пристанище, в което се извършват срещу заплащане пристанищни услуги и други съпътстващи дейности от/на кораби и сухоземни транспортни средства, което е достъпно без ограничение за всички кораби и товари” (чл. 103, ал. 1);

4. пристанищата трябва да разполагат най-малко със следните природни, изкуствено създадени и организационни условия:

- акватория;
- безопасни рейдове, кейове или съоръжения за акостиране, които позволяват оставането на котва, приближаването и швартоването на кораби, за да могат да извършват своите операции при необходимите условия за безопасност;
- оперативна зона, предназначена за извършване на товарно-разтоварните услуги;
- железопътни и/или автомобилни подходи, които осигуряват връзка с пътната мрежа и железопътната инфраструктура;
- организация, която позволява ефективно обслужване на корабите и техните екипажи;
- план за управление на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност, включително и възможност за сключване на договори с доставчици на услуги за приемане на отпадъци от корабоплавателна дейност, както и пристанищни приемни съоръжения за отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност. (чл. 103, ал. 2).

5. министърът на транспорта осъществява контрол върху всички пристанища, с изключение на военните (92, ал. 3);

6. за всички пристанища, с изключение на военните, се води публичен регистър при условия и по ред, определени с наредба на министъра на транспорта (чл. 92, ал. 4). Съгласно ал. 7 на същия чл. 92, в пристанище, което не е вписано в регистъра не могат да се извършват пристанищни дейности и услуги по закона, а самото вписване се извършва след издаване от министъра на транспорта на удостоверение за експлоатационна годност. Министърът на транспорта със заповед може да преустанови или да ограничи временно или постоянно експлоатацията на пристанищата, които не отговарят на изискванията, определени с издадена от него наредба за изискванията за експлоатационна годност за пристанищата. Удостоверение за експлоатационна годност се издава в случай, че пристанището или терминалът са построени, съоръжени и поддържани така, че да обезпечават безопасно приемане, обслужване и обработване на кораби, пътници, товари и поща, а пристанищният оператор обезпечават организацията на работа и използва такава техника и технологии, които отговарят на изискванията за безопасно извършване на пристанищните услуги и дейности.

Министърът на транспорта ръководи и контролира пристанищната дейност в Република България чрез Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация", която изпълнява регулаторните и контролните функции на държавата в областта на пристанищата (чл. 115к от ЗМПВВППРБ). Агенцията осъществява контрол на експлоатационната годност и организацията на работа, както в пристанищата с национално, така и в тези с регионално значение чрез извършване на планови, текущи и целеви проверки, които обхващат:

състоянието на инфраструктурата, акваторията, подходите, вълноломите, кейовата и пристанищната механизация и другите пристанищни съоръжения;

персонала на операторите;

изпълнението от пристанищния оператор на издадени препоръки и задължителни предписания;

изпълнението от страна на пристанищния оператор на изискванията за правилна и безопасна експлоатация на съоръженията с повишена опасност,
 спазването на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд и
 изпълнението на конкретни предписания, когато е необходимо да се оцени аварийна или кризисна ситуация и да се предприемат неотложни мерки за преодоляване на последствията от нея.

Когато се установи, че пристанището в техническо и организационно отношение не отговаря на изискванията за безопасното приемане, обслужване и обработване на кораби, пътници, товари и поща, извършват се нерегистрирани дейности или се работи по несъгласувани с Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" технологични карти или инструкции, респ. когато правното основание на пристанищния оператор да ползва обекта е отпаднало, както и когато обектът е преустановил предоставянето на регистрираните пристанищни услуги за срок по-голям от 12 месеца, по мотивирано предложение на изпълнителната агенция министърът на транспорта **преустановява или ограничава временно или постоянно експлоатацията на пристанището или терминала.**

7. пристанищните оператори, както на пристанищата с национално значение, така и тези по Приложение № 2 към чл. 103а, ал. 1 от закона, са длъжни да предоставят достъп на служителите и да изпълняват предписанията на всички контролни органи, имащи отношение към експлоатационната годност на пристанищата, вкл. и на органите за оценяване на съответствието. Те трябва да разполагат с предварително разработени и съгласувани със специализираната териториална дирекция на Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" технологии за обработка на различните видове товари с определен вид техника и при определена организация на работа - карти за типов технологичен процес (технологични карти);

8. видът и предназначението, както и промените във вида и предназначението на пристанищата се регистрират от Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" (чл. 112, ал. 4 от закона), като **не се допуска извършването на дейности и услуги извън посочените в регистрацията на пристанището** (чл. 112, ал. 5);

9. министърът на транспорта определя с наредба изискванията за организацията на работа в пристанищата за обществен транспорт (чл. 104, ал. 1);

10. пристанищните оператори и собствениците на пристанища или на пристанищни съоръжения, независимо дали са в Приложение № 1 или в Приложения № 2 на чл. 103а, ал. 1 от закона, са длъжни да предоставят на Министерството на транспорта статистическа информация, свързана с дейността им, при условия и по ред, определени с наредба на министъра на транспорта, съгласувано с председателя на Националния статистически институт;

11. пристанищните услуги се извършват от специализирани пристанищни оператори, притежаващи или наемащи квалифициран персонал и необходимите технически средства за извършване на съответната услуга, като лицата, придобили статут на пристанищен оператор по съответния ред, се вписват в регистър на пристанищните оператори. Вписването в регистъра се извършва от Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" при условията и по реда на наредба на министъра на транспорта и е **условие за извършване на пристанищни услуги (чл. 117);**

12. броят на пристанищните оператори, които могат да бъдат допуснати на едно пристанище за обществен транспорт, се определя от обективните възможности, ограничения в пространството или капацитета му, които се установяват с решение на експертна комисия, **назначена от министъра на транспорта (чл. 117а, ал. 4).**

От значение е това, че с § 76 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн. ДВ, бр. 24 от 2004 г.) предвижда, лицата, които са собственици на пристанища по чл. 107 - 109 и на пристанища за обществен транспорт с регионално значение, в тримесечен срок от влизане в сила на изменителния закон да **заявяват правата си за вписване в регистрите на пристанищата и представят**

доказателства, че пристанищата отговарят на изискванията за експлоатационна годност в съответствие с действащото законодателство.

Наред с изложеното смятаме, че чрез предявяване на искане за обявяване на противоконституционността на чл. 106, ал. 2 от закона, вносителите целят, чрез атакуване на сама по себе си конституционносъобразна разпоредба, произнасяне всъщност по това дали конституционносъобразно е избран критерият за формулиране на общонационалната значимост на съответния обект и причисляването му към категорията на публичната държавна собственост. Разбира се, конституционносъобразността на такова законово определяне на „националното значение“ на обекта действително подлежи на проверка от съда, но смятаме, че **такава преценка Конституционният съд вече е направил при произнасянето си по повод атакувания по к.д. № 10/2004 г. текст на § 25 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ), с който се създаде нов чл. 103а.** Именно с тази разпоредба съществуващите пристанища се разделят на пристанища с национално значение - по Приложение № 1 към ал. 1 на същия член и на пристанища с регионално значение - по Приложение № 2. В Решение № 5/2005 г. Конституционният съд намери **искането в тази му част за необоснован, „доколкото Основният закон не съдържа норми, които да забраняват на законодателя да предвиди подобна разпоредба в ЗМПВВПРБ“.** При произнасянето си съдът не е бил обвързан да проверява законовият текст, с който е бил сезиран само с оглед посочените в искането по к.д. № 10/2004 г. основания (чл. 22, ал. 1 на Закона за конституционен съд; Решение № 30 от 17.11.1998 г. на КС на РБ по к. д. № 23/98 г., обн. ДВ, бр. 137/98 г.). Съдът е извършил проверка дали нормата на чл. 103а от ЗИДЗМПВВПРБ противоречи на конституционно утвърдените принципи. Доколкото силата на пресъдено нещо е правният ефект на решението на Конституционния съд по спора дали атакуваният закон е противоконституционен, нейното правоустановяващо и регулиращо действие, както и забраната за повторен процес по спор, вече разрешен със сила на пресъдено нещо важи и за решенията на Конституционния съд. В случая по к.д. 10/2004 г. в т. 2 от Решение № 5 от 10.05.2005 г., съдът отхвърли искането за обявяване на противоконституционност на § 25 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 24/2004г.), с който се създава нов чл. 103а от ЗМПВВПРБ, следователно със сила на пресъдено нещо е установено съответствието на тази законова норма с Конституцията, като поради непререшаемостта на вече разрешения спор (*ne bis in idem*), силата на пресъдено нещо би трябвало да прегради ново искане относно същия спор (каквото според нас по същността си е направеното по настоящето конституционно дело.)

II. Относно искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 7 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.), с която са създадени нови чл. 103в и чл. 103 г от ЗМПВВПРБ.

Нормите на чл. 103 в и чл. 103 г от ЗМПВВПРБ са оспорени като противоречащи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Не е точно твърдението на народните представители, че липсва уредба на въпроса за таксите, които трябва да заплащат корабите, посещаващи пристанищата за обществен транспорт с регионално значение. Приходите от тези такси, в съответствие с предмета на дейност на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“, се разходват за покриване на разходите, които то прави за изграждане и поддържане на морски канали, външни защитни диги, докове, басейни, кейове, буйове, фарове и драгиране. В настоящия момент такси се събират **от корабите**, посещаващи и регистрираните пристанища за обществен транспорт с регионално значение. Това е така, защото Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ обезпечава **безопасния достъп** до тях. Корабите, посещаващи пристанищата за обществен транспорт използват подходи, респ. канал, вълнолом, които се поддържат от държавното предприятие (за пример: събираните от

корабите за осигуряване на достъпа до пристанище с регионално значение „Фиш Порт“ такси, са съпоставими като размер с тези, събирани за осигуряване на достъпа до „Леспорт“). Въведените от законодателя такси по чл. 103в, ал. 1, събирани от държавното предприятие от корабите се разходват за извършване на дейности, свързани със стопанисването публичната държавна собственост. Законодателят е възложил изпълнението на дейностите, за които се събират такси от корабите на субекта, който единствено осигурява възможността за безопасен достъп на тези кораби до всяко едно от пристанищата/терминалите, разположени в общ басейн, към което те биха могли да се насочат. От друга страна недопустимо е да се възложи осигуряването на безопасен достъп за корабите до определено пристанище за обществен транспорт с регионално значение, респ. поддържането на подходните канали и акватории (общи и за други пристанища/терминали, както с национално, така и с регионално значение) на неговия собственик (оператор): наред с принципната възможност да бъде обявен в несъстоятелност (за разлика от Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ - чл. 115, ал. 5 от ЗМПВВПРБ), търговският интерес на такъв субект е в принципен конфликт с публичния интерес: така например собственик на терминал, който притежава кей с проектна дълбочина 6 м. няма интерес да поддържа подходен канал с дълбочина 12 м., осигуряващ безопасния достъп на корабите до терминали, намиращи се в обща с използваната от него акватория и оперирани от конкуриращи го оператори (независимо дали са частни, държавни или концесионери). Този собственик, респ. оператор не би инвестирал необходимите средства и в скъпоструващите съоръжения (вълноломи), осигуряващи тиха вода за всички кораби, посещаващи всяко едно от пристанищата и терминалите в определен общ басейн. Затова и законодателят е възложил тези дейности на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“, което събира таксите **от корабите**, за да осигурява **техния** безопасен подход **до терминали**, използващи обща акватория, на всеки един от които, различни оператори предоставят услуги по обработка на товара в условия на реална конкуренция.

Не е ясно защо се твърди, че изричното изброяване на видовете такси и принципната възможност собствениците на пристанища с регионално значение сами да определят механизмите, чрез които ще възстановят вложените в пристанищна инфраструктура инвестиции (при поддържане, респ. разширение на съществуващо или изграждане на ново пристанище за обществен транспорт с регионално значение) – дали като елемент от „такса“ или като елемент от комплексната цена за обработка на товари и пътници – поставя операторите на пристанищата за обществен транспорт с национално и с регионално значение в неравностойно положение и се създавали условия за нелоялна конкуренция.

III. Относно искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 16 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн., ДВ, бр. 104 от 27. 12. 2005 г.) в частта, с която се създават Раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ и чл. 115л – чл. 115у от ЗМПВВПРБ.

С Решение № 5 от 10 май 2005 г. по к. д. № 10 за 2004 г. (ДВ, бр. 24 за 2004 г.) Конституционният съд прие, че са противоконституционни разпоредбите на „целия нормативен комплекс в § 44 - 54 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗИД на ЗМПВВПРБ) относно раздел VI, който уреждаше образуването, статуса и дейността на Национална компания „Пристанища“, като провери съответствието с Конституцията на образуването на държавното предприятие, прехвърлянето на правомощия от страна на държавната администрация и спазването на изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по отношение на всички граждани и юридически лица и предотвратяване на злоупотребата с монополизма, изключването на нелоялната конкуренция и защитата на потребителя. Съобразявайки се с мотивите на решението на Конституционния съд, с атакуваната разпоредба на § 16 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 104/2005г.), законодателят е създал Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура".

Конституционният съд не отрече възможността за прехвърлянето на държавни функции на други правни субекти и прие, че това по принцип не е в противоречие с Конституцията на Република България. В допълнение Конституционният съд се позова на няколко свои решения, като отбеляза, че подобно прехвърляне на функции е конституционно допустимо в определени случаи, когато се извършва със закон. „Възлагането на държавни функции”, отбелязва Конституционният съд, „на недържавни образувания е съвременна тенденция, чрез която модерната национална държава ограничава свръхрегулирането на социалния живот. Чрез този процес държавата се разтоварва от някои функции, за да може да концентрира усилията си при решаване на други държавни задачи”.

В съответствие с изложеното в мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд по к. д. № 10 за 2004 г., изпълнението на функциите, които Конституционният съд е приел, че са държавни, и тяхното предназначение е да гарантират сигурността на всички правни субекти на територията на страната, в частност функциите, свързани със сигурността на държавата и на нейните пристанища, със ЗИД ЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.), бяха възложени на орган на изпълнителната власт - Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация”. Агенцията е създадена с Постановление № 124 на Министерския съвет от 2005 г. (ДВ, бр. 55 от 2005 г.).

Министърът на транспорта ръководи и контролира пристанищната дейност в Република България чрез Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация”, която изпълнява регулаторните и контролните функции на държавата в областта на пристанищата, в съответствие с разписаните ѝ в чл. 115к от ЗМПВВПРБ правомощия.

В съответствие с РКС № 5 по к.д. 10/2004 г. на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” са възложени функции извън тези, които Конституционният съд е определил като свързани със сигурността на държавата и нейните пристанища.

Вносителите на искането за установяване на противоречие между цитираните разпоредби и Конституцията на Република България признават, че само по себе си създаването на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” – юридическо лице по смисъла на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (ТЗ) – не е противоконституционно, но би следвало всички текстове от Раздел VIб на ЗМПВВПРБ да бъдат прогласени за несъответстващи на основния закон, тъй като представляват единен нормативен комплекс, чрез който се прехвърлят правомощия от държавната администрация на държавното предприятие и се нарушава изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по отношение на всички граждани и юридически лица и за предотвратяване на злоупотребата с монополизма, изключването на нелоялната конкуренция и защитата на потребителя.

Така изложените мотиви съдържат **вътрешно противоречие** – вносителите твърдят, че от една страна предметът на дейност на държавното предприятие включва основно и преди всичко властнически правомощия, а от друга упражняването им го прави монополист. Следва да се припомни, че **властническите правомощия обикновено са изключителни** и при тях отношенията **не са на равнопоставеност**, докато монополът е институт на търговското право, за монопол може да се говори само, ако се осъществява стопанска дейност.

Както вече неколкостранно Конституционният съд е изяснявал (Решение № 10 от 1994 година по к. д. № 4/1994 г., Решение № 3 от 2000 г. по к. д. № 3/2000 г., Решение № 5 от 2005 г. по к.д. № 10/2004 г.), **че по принцип прехвърлянето на държавни функции на правни субекти извън системата на държавните органи не е в противоречие с Конституцията на страната, точно обратното** – това е сериозна тенденция в развитието на съвременната държава, способ на разтоварването ѝ от някои функции. Въпросът е дали става дума за такива, свързани с държавния суверенитет.

В разглеждания случай категорично може да се твърди, че **не става дума за функции, формиращи изключителния домен на държавата**. В своето Тълкувателно решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. дело № 11/1993 г. Конституционният съд вече е имал възможност подробно да обсъди въпроса за съдържанието на конституционното задължение

на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество и възможността функции по стопанисването на отделни обекти от това имущество да бъдат прехвърляни на трети лица. В изложените в това решение разсъждения тълкувателят на основния закон не само **не очертава ограничително** кръга на въпросните трети лица, но допуска възможност типично управленската функция по организация на управлението на държавното имущество да се упражнява не само и единствено от Правителството, а и от отделни министри или други овластени от Министерския съвет органи.

В мотивите на посоченото решение, освен изричното напомняне, че държавното имущество включва двата вида собственост на държавата (публична и частна) и всички други парично оценени права и задължения на държавата, по-специално се казва: **„Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване. ...** На Министерския съвет като висш административен орган в Република България Конституцията е поверила организацията на това стопанисване, защото с основание счита, че така се създават гаранции, че то ще бъде добро. Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество като се грижи за реда, по който то ще се извършва и определя този, който ще го извършва.” (чл. 115л, ал. 2).

Разсъжденията на вносителите, в частта за неконституционосъобразността на чл. 115л – 115у от ЗМПВВПРБ се основават на **неправилната** теоретична постановка, че дейностите, включени в предмета на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” са стопански (търговски) дейности, доколкото се извършват от стопански субект (търговец).

Държавното предприятие, твърде лаконично регламентирано в Търговския закон, е **особен вид** търговец – единственият, който **възниква въз основа на законова норма**. Държавата винаги създава държавно предприятие, за да постигне **конкретно формулирана обществено значима цел** и тази цел намира израз в дефинирания от законодателя, (дори не от Министерски съвет в съответствие с функциите му, разписани в чл. 106 от Конституцията) предмет на дейност.

Целта на създаването на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, посочена в чл. 115л, ал. 3 ЗМПВВПРБ, на която е подчинен предметът му на дейност, регламентиран в чл. 115м от същия акт, е управление на имотите и вещите – публична държавна собственост, съставляващи територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, обезпечаване на достъпа до тях, чрез поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, вълноломи и защитни съоръжения. **Налице не е реализация на стопанска дейност, а законова възможност и задължение за извършване на правомерни действия, част от правомощието, което собственикът - държавата осъществява чрез създадения със специален закон субект - стопанисването.** Осигуряването на достъпа на корабите до пристанищната инфраструктура чрез поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали и акватория (изключителна държавна собственост - чл. 18, ал. 1 от Конституцията, във вр. с чл. 14, т.1 от Закона за водите и чл. 6, 16, и чл. 92а от ЗМПВВПРБ), не е упражняване на държавна власт по смисъла на чл. 1, ал. 2 от Конституцията, а действия, които правят възможно стопанисването на публичната държавна собственост, в съответствие с предназначението ѝ в интерес на обществото. Затова смятаме, че в искането на народните представители **произволно и тенденциозно се смесват** дейностите по поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали, акватории, защитни съоръжения и средства за навигационно осигуряване, които, с оглед спецификата на стопанисваните имоти – публична държавна собственост, **имат за цел привеждането им в необходимото за тяхното нормално използване по предназначение състояние** и от там – за задоволяване на обществените интереси, които тези имоти обслужват, с държавната функция по осигуряване безопасност на корабоплаването, **вменена на министъра на транспорта и осъществявана чрез специализираната администрация към него** (по-специално

Изпълнителна агенция „Морска администрация“). Намираме, че позоваването в тази връзка на нормите на чл. 105 и чл.1, ал. 2 от Конституцията е не само необосновано, но и некоректно.

Като имаме предвид цитираното по-горе разбиране на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията, развито и в нормите на Закона за държавната собственост и Закона за концесиите, както и обстоятелството, че **изброените в чл. 115м, ал. 1 от ЗМПВВПРБ дейности са елементи (съставляващи) на функцията по (задължението за) стопанисване** на публичната държавна собственост, а не стопанска (търговска) дейност, (държавата няма за цел постигането на печалба, а осигуряване на целево разходване на събраните средства **от корабите** - за развитието на пристанищната инфраструктура и осигуряване на достъпа на корабите до нея), т.е. реализирането на цели на държавното управление и обезпечаването на обществените интереси, включително при икономическа криза, считаме, че текстовете на чл. 115л – 115у от ЗМПВВПРБ **не само не са в разрез**, но напротив – **отразяват точно идеята на конституционния законодател**. Със създаването на държавното предприятие държавата организира управлението и стопанисването на държавната собственост в съответствие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията.

Що се отнася до виждането, че държавното предприятие е „...поставено в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти“, считаме, че то се гради на **превратно тълкуване** на законовите текстове и по тази причина е невярно.

В резултат на неоправданото смесване на понятията “стопанисване” и “стопанска дейност” вносителите вменияват на предприятието монополно положение, а монополно е положението на предприятие, което по закон има право да извършва определен вид **стопанска дейност** (чл. 16, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията).

Хипотезата на чл. 115м, ал. 2 от ЗМПВВПРБ е създадена **с цел да се уреди преходния период** между прекратяването на договора с един пристанищен оператор и сключването на нов за същите дейности. Законното разрешение почива на разбирането за високата степен на важност на обслужваните обществени интереси и нуждата от осигуряване на непрекъсваем процес на предоставяне на пристанищни услуги. Отсъствието на подобна разпоредба би наложило временно ограничаване или преустановяване на пристанищната дейност на съответния пристанищен терминал, което не би било в интерес нито на собственика (т.е. държавата), нито на останалите пристанищни оператори на този терминал, нито на ползвателите на пристанищните услуги. Впрочем, това разбиране на законодателя е последователно развито и в новосъздадените правила на чл. 16а, ал.ал. 2 – 5 от Закона за държавната собственост (посл. изм. и доп., бр. 36 от 2.05.2006 г., в сила от 1.07.2006 г.).

Разсъжденията, че по този начин може да се създаде монопол на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“, което да извършва пристанищните дейности по чл. 116, ал. 2, точки 2 и 3 от ЗМПВВПРБ за неограничено време на „всички терминали“ от пристанищата за обществен транспорт с национално значение, са **хиперболизирани и предпоставят недобросъвестно поведение**, както от страна на държавата, така и от страна на пристанищните оператори.

IV. Относно искането за установяване на противоконституционност на § 25 и § 26 от ЗИД ЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.)

Считаме, че въпросът за съответствието на § 25 и § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМПВВПРБ с Конституцията на Република България не следва да бъде разглеждан. Производството по тази част от искането за обявяване на противоконституционност на тези норми на изменителния закон следва да бъде прекратено. Визираните разпоредби, в качеството им и на „закон по чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд“, целят уреждането на правните последици от прилагането на нормите, които РКС № 5 от 10.05.2005 г. на КС по конст.д. № 10/2004 г. (обн. ДВ, бр.

45/2005 г.) обяви за противоречащи на Конституцията, имат еднократно действие и вече са приложени. По тази причина и преценката на съда относно противоконституционността на § 16, в частта, с която се създава раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” и чл. 115л – 115у от ЗМПВВПРБ, в случая не би могла да обуслови противоконституционност на § 25 и § 26 от Преходните и заключителните разпоредби на закона. Още повече, че правният ефект от решението на съда за обявяване на противоконституционността на правните норми е неприлагането им *ex nunc* от влизане на решението в сила (РКС № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/1995 г.). Доколкото Конституционният съд не разполага с правомощие да прогласи нищожност на законовите текстове, произнасянето му по съответствието на вече приложените разпоредби с Конституцията би било безпредметно.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на гореизложеното, молим, искането на народните представители от XL Народно събрание за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 29 от ЗИД на ЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 24/2004 г.), с която е изменен текста на чл. 106 от Закона и е създадена нова алинея 2, както и за обявяване на противоконституционност на § 7 от ЗИД на ЗМПВВПРБ (обн. ДВ, бр. 104/2005 г.), с която се създават чл. 103в и 103г ЗМПВВПРБ, разпоредбата на § 16, в частта, с която се създава раздел „VIб Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” и разпоредбите на § 25 и § 26 от ПЗР да бъде отхвърлено изцяло.

С уважение,

Т

Владимир Голаров

главен секретар

за Изпълнителен директор на

ИА „Пристанищна администрация”

съгласно Заповед № РД-09-10/28.07.2005 г.

на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация”

