

*До се  
праща до всички съдии  
к.д. № 8/06  
11. VIII. 06*



ДЪРЖАВНО ПРЕДПРИЯТИЕ „ПРИСТАНИЩНА ИНФРАСТРУКТУРА” 114

ГЛАВНО УПРАВЛЕНИЕ – СОФИЯ

София 1000,

e-mail: office@bgports.bg, Тел: (+359 2) 9409806, Факс: (+359 2) 9880255

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА ДП Пристанищна инфраструктура София 1000 ул. Гурко 5 тел. 940 98 06 факс 988 02 55 Регистрационен индекс и дата 09-00-3/10.08.06
---

## СТАНОВИЩЕ

от Петър Сеферов  
генерален директор на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”

*Относно: К.д. № 8 от 2006 година на Конституционния съд на Република България за установяване на противоконституционността на § 29 от 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.) и на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 104 от 2005 г.).*

### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с к.д. № 8 от 2006 година на Конституционния съд на Република България изразяваме следното становище:

Делото е образувано по искането на група народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционността на § 29 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България – обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г., с който е изменен текста на чл. 106 от Закона и е създадена нова алинея 2, както и на редица текстове от Закона за изменение и допълнение на същия закон – обн., ДВ, бр. 104 от 2005 г., а именно – § 7, с който се създават чл. 103в и чл. 103г, § 16, в частта, с която се създава Раздел VIб и членове от 115л до 115у, както и § 25 и § 26 от

115

Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение.

С определение от 6 юли 2006 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и заедно с други заинтересовани страни е конституирано и Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”.

## **I. ОТНОСНО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО:**

Недопустимо е разглеждането по същество на искането на групата народни представители за противоконституционност на § 7 от Закона за изменение и допълнение от 2005 година в частта относно създадения нов текст на чл. 103в, ал. 1, т. 5 и ал. 3 и чл. 103г, както и относно § 16 – чл.115м, ал. 1, т. 11.

За разлика от всички останали текстове на Закона за изменение и допълнение от 2005 година за посочените изрично е постановено влизането им в сила от 1.01.2007 г.

Следователно към датата на определението на Конституционния съд за допустимост – 6 юли 2006 г. те не са влезли в сила и не представляват действащ закон.

Правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията се отнася само до закони и текстове на закони, които са част от действащото право. Конституционният съд не може да се произнася относно съответствие с Конституцията нито на отменени закони, нито на закони, които по силата на изрично посочване влизат в сила от дата, която още не е настъпила, както е в случая. Посочените законови текстове не са действащи, не са влезли в сила. Затова Конституционният съд не може да ги разглежда и преценява относно тяхната конституционност.

Затова Конституционният съд трябва да отмени определението си от 6 юли 2006 г. в частта, с която е допуснато искането на групата народни представители по отношение на чл.103в, ал. 1, т. 5 и ал. 3 и чл. 103г, както и чл. 115м, ал. 1, т. 11.

## **II. ОТНОСНО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО:**

### **1. По § 29 от Закона за изменение и допълнение от 2004 г.:**

С този текст се изменя чл. 106 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България.

Съгласно изменената първа алинея територията и пристанищната инфраструктура на пристанищата за обществен транспорт с национално значение са публична държавна собственост, с изключение на зоните за съхранение на товари, които могат да бъдат собственост на физически и юридически лица.

Съгласно пък създадената алинея втора територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение могат да бъдат собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица.

По този начин законодателят обявява пристанищата за обществен транспорт с национално значение за обект на публична държавна собственост, докато пристанищата с регионално значение, доколкото са държавна собственост – за частна държавна собственост, като изрично се посочва, че те могат да бъдат собственост и на общините, както и на физически и юридически лица.

Аргументите за противоконституционност на това разделение искателите черпят от това, че „липсва каквато и да било основа за разграничение на двата вида пристанища за обществен транспорт”, като поддържат, че те обслужват един и същ обществен интерес.

Искателите критикуват като необосновано и разделението, което законът прави на пристанищата за обществен транспорт на такива с национално значение и с регионално значение в чл. 103а, като обаче не твърдят, че това разделение е противоконституционно.

Намираме, че разпоредбата на атакувания § 29 от Закона за изменение и допълнение от 2004 година не е в противоречие с Основния закон. Обявяването, че пристанищата за обществен транспорт с национално значение представляват публична държавна собственост (ал. 1) и че пристанищата за обществен транспорт с регионално значение могат да са собственост на държавата, общините, както на физически и юридически лица (ал. 2) не противоречи на чл. 17, ал. 2 от Конституцията. Този текст постановява: „Собствеността е частна и публична”. В нито един текст на Конституцията по-нататък не е посочено кога един обект на собственост на държавата или общините е публична или частна собственост, както и кой е компетентният орган, който трябва да определи това, както и правният режим на тези два вида собственост.

Именно поради това през 1993 г., когато е предстояло приемането от Народното събрание на редица нови закони, отнасящи се до режима на собствеността, Конституционният съд е бил сезиран с искане за тълкувателно решение на чл. 17, ал. 2.

С Решение № 19 от 21 декември по к.д. № 11 от 1993 г. на КС е дадено задължително тълкуване на този текст, като подробно в мотивите е анализирано конституционното понятие „публична собственост”, като са посочени критериите, на които трябва да отговарят обектите на публичната държавна и общинска собственост – това са видът и предназначението на обектите на собствеността.

Определянето на обектите на публичната държавна и общинска собственост на основание на посочените критерии, както и правния им режим става със закон.

Това означава, че единствено Народното събрание, и то със закон може да определя кои обекти на държавната собственост са публична държавна собственост и кои обекти са частна държавна собственост, както и да определя правния им режим.

При това Народното събрание се ръководи от преценената от него законодателна целесъобразност, която не може да бъде предмет на конституционен контрол.

В мотивите си към Решение № 19 Конституционният съд изрично сочи:

„Определянето на тази публична държавна собственост може да стане само със закон.... Конституционният съд би иззел прерогативите на законодателя, ако се опита да разграничи публичната собственост на държавата и общините от тяхната частна собственост.”

Това налага извода, че текстът на атакувания § 29 от Закона за изменение и допълнение от 2004 година е законова разпоредба напълно в прерогативите на законодателя и затова с приемането ѝ той не е нарушил Конституцията.

## **2. По § 7 от Закона за изменение и допълнение от 2005 г., с който се създават нови чл. 103в и чл. 103г:**

А) Чл. 103в създава задължение за корабите, които посещават пристанищата за обществен транспорт с национално значение, да заплащат такси, които са изброени в ал. 1, т.1 до т. 5 (последната в сила от 1.01.2007 г., поради което тя следва да остане вън от предмета на делото по същество). В ал. 2 е посочено, че таксите се събират от Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, като самите такси са предназначени за поддържане на пристанищната инфраструктура.

Аргументите на искателите за противоконституционност на тази разпоредба се свеждат до съждение за нейната нецелесъобразност. Защо законодателят създал такъв режим за пристанищата за обществен транспорт с национално значение, а за пристанищата за обществен транспорт с регионално значение нямало подобни разпоредби. Аргументът не е конституционен и с него Конституционният съд не може да се занимава. Ако се касае до законодателна празнота, попълването ѝ не може да стане от Конституционния съд.

Освен това не може да се говори за поставяне в неравностойно положение на пристанищата за обществен транспорт с национално значение спрямо тези с регионално значение. Разбира се, че тези с национално значение (виж списъка – приложение 1 към чл.103а) са пристанищата, които предоставят по-пълна възможност за посещение и ползване. Тяхната територия и инфраструктура позволяват посещаването и ползването им от повече кораби. Затова не може да се говори за създаване на предпоставки за нелоялна конкуренция (чл. 19, ал. 2 от Конституцията).

Б) Аналогични биха били аргументите против твърденията за противоконституционност и на чл. 103г, ако остане да се разглежда по същество.

**3. По § 16 от Закона за изменение и допълнение от 2005 г., с който се създава нов Раздел VIб с нови членове 115л до 115у:**

Чл. 115л – Относно образуването на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” – юридическо лице по смисъла на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон със седалище в София:

Абсурдността от включването на чл. 115л в искането за противоконституционност личи от изразеното в самото искане, че само по себе си образуването на ново държавно предприятие не е в нарушение на Конституцията.

В същност искателите поддържат аргументи за противоконституционност на следващите разпоредби, които очертават правата и задълженията на новосъздаденото държавно предприятие и неговия предмет на дейност.

Аргументите на искателите се свеждат до следното:

А) Противоконституционно било възлагането за изпълнение на държавни функции, които „съставляват изключителен домен на държавата и са пряко свързани с нейния суверенитет”. Те не можели да бъдат прехвърлени извън системата на държавните органи. Тези функции били уредени от Конституцията, като били предоставени на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет (чл. 105 и чл. 106 от Конституцията).

Б) Още по-малко било конституционно допустимо такива функции да се предоставят на държавното предприятие, когато се касае до управление на публична държавна собственост, каквато представляват пристанищата за обществен транспорт с национално значение.

В) Изтъкват се съображения и за нарушение на чл. 18, ал. 4 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Намираме тези аргументи за неоснователни поради следното:

А) По отношение на първата група аргументи, необходимо е да се направи разлика между държавната функция на управление чрез едностранни властнически разпореждания, които създават правоотношение на власт и подчинение (административна власт) от една страна и от друга – правомощията за управление и стопанисване на обектите на държавната собственост.

Прехвърлянето със закон на административни функции на държавата на недържавни, а още повече и на държавни правни субекти не е недопустимо от Конституцията.

Що се касае до предоставянето на функции по управлението и стопанисването на обекти на държавната собственост, това е нормална и напълно конституционносъобразна практика. В този случай изобщо не става дума за „прехвърляне“ на държавни функции. Не случайно в чл. 106 от Конституцията, когато се очертават прерогативите на Министерския съвет, е употребен изразът „организира стопанисването на държавното имущество“. И съвсем естествено това организиране става чрез създаването и възлагането на функции в тази насока на държавни предприятия, субекти на търговското право (чл. 62, ал. 3 от Търговския закон).

Следователно, ако не се касае до някои спорни случаи на предоставяне на функции на държавно предприятие (каквото е случаят може би по конституционно дело № 10 от 2004 г.), предоставянето със закон на функции по управление и стопанисване на държавно имущество не само че не е противоконституционно, но и е в изпълнение на Конституцията на Република България.

Ние твърдим, че във всички хипотези на текстовете от чл. 115м до чл. 115у се касае именно до управление на държавното имущество съгласно неговото предназначение:

Чл. 115м – (по т. 11 твърдим, че искането е недопустимо) съдържа изброяване на предмета на дейност на държавното предприятие. Посочените в искането функции, като обезпечаване на достъп до пристанищата за обществен транспорт с национално значение, изграждането и подържането на канали, кейове, защитни съоръжения, вълноломи, буйове, фарове и други, обезпечаване на навигационно осигуряване на корабоплаването, изобщо не представляват никаква административна, управленческа функция на държавата, а носят белезите на стопанисването на държавния имот, съобразно със спецификата на пристанищата и на пристанищните дейности.

Останалите оспорени текстове не съдържат изобщо разпоредби, свързани с предоставяне на никакви правомощия на държавното предприятие – чл. 115н се отнася до органите на управление, чл. 115о – до правомощията на министъра на транспорта, чл. 115п – до структурата и правомощията на управителния съвет, чл. 115р – до функциите на генералния директор на предприятието, чл. 115с – до начина и формиране на приходите на предприятието, чл. 115т – до участието на държавата във финансирането на дейностите по изграждането, реконструкцията, рехабилитацията, подържането и развитието на пристанища за обществен транспорт с национално значение, а чл. 115у – до изготвянето на дългосрочна програма.

Вижда се, че нито един от изброените текстове няма нищо общо с изтъкнатите от искателите аргументи за противоконституционно възлагане от държавата на властнически функции на държавното предприятие.

Очевидно отнасянето им пред Конституционния съд е като функционална последица от искането за противоконституционност на текста за създаване на предприятието – чл. 115л.

Б) Що се касае до втората група аргументи, че било конституционно недопустимо да се дават такива функции на държавно предприятие, когато се отнася до управлението на обекти от публичната държавна собственост, трябва да се има предвид, че и обектите на публичната държавна собственост в някои случаи имат стопански характер и те функционират като стопански обекти, както са пристанищата, и тяхното управление и стопанисване също толкова не представлява изпълнение на функции на държавна администрация, колкото и обектите на частната държавна собственост.

В) Несъстоятелни са аргументите на искателите, когато твърдят, че със създаването на държавното предприятие и с възлагането му на управлението и стопанисването на пристанищата се създавало монополно положение, недопустимо с оглед разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

В този текст се урежда възможността със закон да се установи държавен монопол в точно определени, изчерпателно изброени области на стопанството.

Създаването на държавно предприятие за стопанисването на пристанищата за обществен транспорт с национално значение в никакъв случай не създава държавен монопол. Това е така, защото монополът винаги е държавен, а не в полза на едно държавно предприятие, тук става дума за стопанисването на обекти на публична държавна собственост.

Освен това при създаването на държавен монопол е необходимо това да е изрично указано (а в случая не е така) и да се съдържат изрични разпоредби за уреждането на монопола като изключителна дейност на държавата, както и норми за защита на този монопол, каквито в случая липсват.

Следователно с атакуваните разпоредби не се създава държавен монопол вън от стопанските сфери, посочени в ал. 4 на чл. 18 от Конституцията.

Г) Не се нарушава и изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията за недопускане на злоупотреба с монополизма и на нелоялна конкуренция.

Създаденото държавно предприятие има точно определен предмет на дейност, като не е посочено, че само то може да изпълнява тези дейности. В същото време изрично се изключва възможността то да упражнява определени дейности, свързани с пристанищата, като например обработка на товари, поща и пътнически услуги. По този начин се изключва и възможността за нелоялна конкуренция.

Затова вън от съмнение е нарушаването както на чл. 18, ал. 4, така и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

**4. По § 25 и § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение от 2005 г.:**

Тези текстове уреждат: първият – правоприемството на новосъздаденото Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, а вторият – прекратяването на Национална компания „Пристанища” без ликвидация.

Отпадането им би било функция на обявяването за противоконституционна на разпоредбата на чл. 115л от Закона.

В противен случай, за което настояваме, разпоредбите трябва да останат в действие и затова и по отношение на тях трябва да се приеме, че не са противоконституционни и искането да се отхвърли.

Поради изложените съображения считаме, че следва да се отхвърли като неоснователно, а в частта за чл. 103в, ал. 1, т. 5 и ал. 3 и чл. 103г, както и чл. 115м, ал. 1, т. 11 от Закона като недопустимо, искането за установяване противоконституционността на:

1. Разпоредбата на § 29 от 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. с който е изменен текста на чл. 106 от Закона и е създадена нова алинея 2;

2. Разпоредбата на § 7 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България – обн., ДВ, бр. 104 от 2005 г. с който се създават чл. 103в и чл. 103г;

3. Разпоредбата на § 16, в частта, с която се създава Раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” и членове от 115л до 115у, както и § 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 от 2005 г.

С уважение,

Петър Сеферов  
 Генерален директор на  
 ДП „Пристанищна инфраструктура”

