



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 8 за 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 6 юли 2006 г. сме конституирани като заинтересувана 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, обнародван в ДВ, бр. 24 от 2004 г. (ЗИД ЗМПВВП от 2004 г.), с който е изменен текстът на чл. 106 от ЗМПВВП и е създадена нова ал. 2;

- § 7, с който се създават чл. 103в и чл. 103г, § 16 в частта, в която се създава раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” и чл.чл. 115л, 115м, 115н, 115о, 115п, 115р, 115с, 115т и 115у и §§ 25 и 26 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, обнародван в ДВ, бр. 104 от 2005 г. (ЗИД ЗМПВВП от 2005 г.)

Според групата народни представители:

- § 29 от ЗИД ЗМПВВП от 2004 г. противоречи на чл. 17, ал. 2 и на чл. 18 от Конституцията на Република България, тъй като липсва основание за обособяване на пристанища за обществено ползване с регионално значение, чиято територия и инфраструктура да могат да бъдат собственост не само на държавата, а и на общини, физически и юридически лица;

- създадените с § 7 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г. чл. чл. 103в и 103г противоречат на чл. 18, ал. 6 от Конституцията, тъй като с тях се поставят в неравностойно положение операторите на пристанища с национално и регионално значение и се създават условия за нелоялна конкуренция;

- разпоредбите, включени в § 16 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г., с които се определя статутът на създаденото Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, както и разпоредбите на §§ 25 и 26 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон, противоречат на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, тъй като съединяването на държавни функции със стопанска дейност в конкретния случай води до установяването на монополни права върху пристанищата и пристанищните дейности.

Според искането посочените разпоредби от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г. противоречат и на чл. 1, ал. 2, чл. 105, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

1. По § 29 от ЗИД ЗМПВВП от 2004 г.

С § 29 от ЗИД ЗМПВВП от 2004 г. е изменен текстът на чл. 106 от ЗМПВВП и е създадена нова ал. 2, съгласно която „територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение могат да са собственост на държавата, на общините, на физически и юридически лица”.

В искането се твърди, че този текст противоречи на чл. 17, ал. 2 и на чл. 18 от Конституцията на Република България, тъй като липсвало основание за обособяване на пристанища за обществено ползване с регионално значение, чиято територия и инфраструктура да могат да бъдат собственост не само на държавата, а и на общини, физически и юридически лица. Според народните представители пристанищата за обществено ползване с национално значение и пристанищата за обществено ползване с регионално значение са едни и същи обекти, с едни и същи функции, предназначение, значение и еднаква степен на всеобща ползност, което не позволява те да бъдат разделени и след като пристанищата с национално значение могат да бъдат единствено публична държавна собственост, няма основание законът да предвиди, че пристанищата с регионално значение могат да бъдат собственост и на общини, физически и юридически лица.

Следва да се има предвид, че този въпрос е вече обсъждан в Решение № 5 от 2005 г. на Конституционния съд по конст. дело № 10 за 2004 г. Конституционният съд е отхвърлил оспорването на разграничението на пристанищата според значението им и в мотивите на решението е посочил, че Конституцията не съдържа норми, които да забраняват на законодателя да предвиди подобна разпоредба в ЗМПВВПРБ, че няма разпоредби, които уреждат изрично правомощието на изпълнителната власт да определя значението на пристанищата като национални или регионални и не е противоконституционно създаването на това разграничение. Следователно основание за разграничение е преценката на законодателния орган, направена въз основа на определени от него критерии - значимостта и полезността на пристанищата.

С изменението на закона от 2004 г. се преминава от принципа на изчерпателно изброяване на пристанищата за обществен транспорт в чл. 103, ал. 2 (в редакцията от 2001 г.) към общо определяне на изискванията към такива пристанища в новия чл.103. В чл.103а е въведено и разграничението на пристанищата за обществен транспорт с национално значение (изброени в приложение № 1 на закона) и с регионално значение (изброени в приложение № 2) в границите, определени с действащите подробни устройствени планове към влизането в сила на тази разпоредба. Този начин на разграничаване е гаранция, че критериите за определяне на значението на двете групи пристанища е приложен последователно и на законово ниво. Преминаването на обекти от едната в другата група е възможно само с изменение на закона.

В чл. 17, ал. 2 от Конституцията е определено разграничението на собствеността на частна и публична. Няма конституционен критерий за провеждане на това разграничение, но то се допълва от правната теория въз основа на критерии за предназначение на вещите - обект на правото на собственост, тяхното значение и полза за обществото като цяло, за отделни части от него или за частни лица. В този смисъл е и Решение № 19 на Конституционния съд по конст. дело № 13 за 1993 г. за тълкуване на чл. 17, ал. 2 от Конституцията. В него изрично е подчертано, че публичната собственост се отличава от частната по своето предназначение. Във връзка с определянето на обектите - публична държавна собственост, които могат да се ползват от всички или на концесионен режим Конституционният съд е приел, че критерият за включване на обектите в чл. 18 от Конституцията е „всеобщата полза” от тях. Наред с това в същото решение съдът приема, че „извън обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията държавата може да има и други вещи като своя публична собственост. Определянето на тази друга публична държавна собственост може да стане само със закон”. Това тълкуване на Конституционния съд е взето предвид при определянето на пристанищата за обществен транспорт в ЗМПВВПРБ като обекти на публична държавна собственост, когато са с национално значение или на частна

държавна или общинска собственост или частна собственост на физически или юридически лица, когато са с регионално значение.

Конституцията не отрича разграничението на собствеността въз основа на значението ѝ за цялото общество или за отделни региони, общини, населени места. Това е изрично предвидено в чл. 18, ал. 6 от Конституцията, според който държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото, а според чл. 140 общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. Следователно при определянето на държавната и общинска собственост е проведен критерият за национално и регионално значение на обектите на собственост. Няма конституционна пречка същият критерий да се използва и при определянето на пристанищата за обществен транспорт.

В Решение № 11 от 1997 г. на Конституционния съд по конст. дело № 4 за 1997 г. е взето отношение по въпроса за националното значение на обекти - публична държавна собственост. Съдът приема, че „терминът "национално значение" подчертава белег, който е присъщ на всяка изключителна държавна собственост... Публичноправната значимост може да бъде определена по различни начини и критерии, например в зависимост от икономическата стойност и характеристика на ресурса, неговата уникалност и пр. Всички тези критерии е невъзможно да бъдат описани в конституционния текст. Ето защо той предвижда това да стане със съответни закони", които да конкретизират „публичноправната значимост и всеобща ползност". Като аргумент е приведена аналогия с пътищата, които държавата не може изцяло да стопанисва и поддържа, включително и тези, построени и експлоатирани изключително за местни общински нужди.

Конституционният съд приема, че е възможно прилагането на общия законов критерий за национално значение и конкретната индивидуална преценка при прилагането на закона спрямо обектите на изключителната държавна собственост по чл. 18, ал. 1 от Конституцията. По аргумент за по-силното основание този критерий може да се приложи като основание за преценка и по отношение на обектите - публична държавна собственост, които в ЗМПВВПП дори са изброени лимитативно. В тази връзка няма противоречие с Конституцията за разграничението на пристанищата за обществено ползване на такива с национално и с регионално значение.

Аргументите на групата народни представители, основани на разграничения на обектите по други закони също не могат да бъдат споделени. Така Законът за гражданското въздухоплаване разделя летищата за обществено ползване на граждански, технологични и пр. според предназначението и значението им. Въпрос на специфична терминология е как те ще бъдат определени. Наред с това летището като обект на право на собственост е с различен характер от пристанището, свързано е с изпълнение на задължения по международни договори и за територията на България не е възможно обособяване на летища с регионално значение.

В подкрепа на разграничението по ЗМПВВП е и уредбата в Закона за пътищата. В чл. 3 е направено разграничението на пътищата на републикански и местни, като в ал. 2 и 3 е посочено, че републиканските пътища осигуряват транспортни връзки от национално значение, докато местните пътища са общински и частни, отворени за обществено ползване, които осигуряват транспортни връзки от местно значение.

Неточна е интерпретацията в искането на чл. 103 и сл. от закона. В тези разпоредби са включени изискванията за пристанището като транспортно съоръжение. Тези изисквания не са свързани със значението на самото пристанище, произтичащо от кръга на субектите, които го използват и имат интерес от извършването на пристанищната дейност и територията, за която е от значение осъществяването на тази дейност.

Възприемането на доводите в искането на групата народни представители и на извода им, че всички пристанища за обществен транспорт трябва да бъдат публична държавна собственост по същество означава, че според тях държавата би следвало да пристъпи към одържавяване на т. нар. „малки пристанища“ и отнемане на правото на собственост върху тези пристанища от сегашните им собственици - общини, физически или юридически лица. Ясно е, че подобен резултат не следва да бъде допуснат, а оспорената разпоредба е влязла в сила и се прилага повече от 2 години. Наред с това народните представители не са оспорили разпоредбата на чл. 103а, която съдържа уредба, разграничаваща пристанищата за обществен транспорт на пристанища с национално значение и пристанища с регионално значение.

В искането на групата народни представители липсват аргументи, обосноваващи противоречие с чл. 18 от Конституцията, който в шестте си алинеи урежда различни аспекти на публичната държавна собственост и държавния монопол върху определени дейности и не става ясно защо според народните представители има подобно противоречие и в какво се състои то.

2. По § 7 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г.

Според групата народни представители създадените с §7 от ЗИД ЗМПВВП нови чл. 103в и 103г противоречат на чл. 18, ал. 6 от Конституцията, тъй като с тях се поставят в неравностойно положение операторите на пристанища с национално и регионално значение и се създават условия за нелоялна конкуренция. Като аргумент се посочва липсата на определени в закона такси за пристанищата с регионално значение, което би направило пристанищата за обществен транспорт с национално значение неатрактивни предвид дължимите за достъп до тях пет вида такси.

Правната уредба на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение, както и на рибарските, яхтените и пристанищата със специално предназначение по чл. 107 и сл. от закона, е еднаква. Въпреки това народните

представители не твърдят в искането, че и тези пристанища ще бъдат по-атрактивни и с това се нарушава Конституцията.

Посочените твърдения са неточни, тъй като има правна уредба на таксите, събирани в пристанищата за обществен транспорт с регионално значение. Така например:

- в чл. 103в, ал. 5 са определени случаите, когато се събират канални, тонажни корабни и светлинни такси. Те се събират от Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура", когато то обезпечава достъп до пристанищата за обществен транспорт с регионално значение. В тези случаи линейните кейови такси се определят по размер и се събират от собствениците на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение;

- в чл. 103в, ал. 6 е предвидено, че за правото на ползване на акваторията собствениците на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение заплащат акваториална такса в размер, определен от Министерския съвет;

- според чл. 103г, който ще влезе в сила от 1 януари 2007 г. корабите, които посещават пристанищата за обществен транспорт с регионално значение, заплащат и такси за управление на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност.

При определянето на събираните такси за различните видове пристанища, вкл. и за рибарските, яхтените и пристанищата със специално предназначение по чл. 107 и сл. от закона законодателят се е ръководил от принципа, че таксите са вид публично вземане и те се дължат за ползване на обекти - публична собственост или за извършване на дейности от публичноправни субекти. В този смисъл са и редица решения на Конституционния съд. Наред с това не всяко плащане към държавата има характер на такса (в такъв смисъл има мотиви в Решение № 2 от 2001 г. на Конституционния съд по конст. дело № 10 за 2000 г.) В чл. 60 от Конституцията се изисква само данъците и таксите да са определени в закон (както приема Конституционният съд в Решение № 4 от 1998 г. по конст. дело № 16 за 1997 г., Решение № 6 от 2002 г. по конст. дело № 9 за 2002 г. и др), а според чл. 84, т. 3 от Конституцията само размерът на данъците следва да е определен в закон (Решение № 10 от 2003 г. на Конституционния съд по конст. дело № 12 за 2003 г.).

В посочените разпоредби определянето на такси е именно поради досега на обектите - частна държавна и общинска собственост или частна собственост на физически или юридически лица, с дейността на публичното предприятие. В случая държавата не може да определя със закон изцяло вида и размера на таксите, които да се събират от субекти на частното право при самостоятелното осъществяване на тяхната дейност. По същата причина в чл. 103г, ал. 3 и 4 от закона са предвидени и предпоставките, при които собственикът на пристанище с регионално значение може да освободи от заплащане на тези такси кораб, който разполага с достатъчен капацитет за съхраняване на борда на съществуващите отпадъци, както и на тези,

които ще бъдат генерирани до следващото пристанище, или плава по установена корабна линия и има сключен договор за предаване на отпадъците - резултат от корабоплавателна дейност в някое от пристанищата по линията, но само ако следващото пристанище е известно или разполага със съоръжения за приемане на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност.

Би следвало да се има предвид, че разграничението на пристанищата с национално и регионално значение е както с оглед на местоположението, така и с оглед на технологичните възможности за приемане и обработване на кораби. В тази връзка едва ли размерът на таксите е единственият определящ фактор за приоритетното използване на един или друг вид пристанища. Наличието на задължение по чл. 103в, ал. 6 за заплащане на акваториална такса от страна на собствениците на пристанища за обществен транспорт с регионално значение е допълнителна гаранция, че функционирането на тези пристанища не е безконтролно и безплатно към държавата.

Не споделяме извода в искането, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 18, ал. 6 от Конституцията, съгласно който държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото. В случая се касае за стопанисване на обекти - частна собственост, с което не се оцетява държавния интерес. Събирането на таксите в хипотезите, когато пристанищата са частна държавна собственост, също не накърнява обществения интерес. В закона е уредено финансирането, определени са видът на събираните такси и режимът на собствеността на пристанищата за обществено ползване с национално значение. Това е достатъчна гаранция, че управяването на имуществото - публична държавна собственост, е в интерес на обществото.

3. По § 16 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г.

В искането се оспорват разпоредбите, включени в § 16 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г., с които се определя статутът на създаденото Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, както и разпоредбите на §§ 25 и 26 от закона. Изтъкват се три групи основания:

- предоставяне на властнически функции на частноправен субект и противоречие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията;
- липса на контрол върху осъществяваната от държавното предприятие дейност;
- съединяване на държавни функции със стопанска дейност, което в конкретния случай води до установяването на монополни права върху пристанищата и пристанищните дейности в противоречие с чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

3.1. Относно възможността за предоставяне на властнически функции на частноправен субект (Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“)

Този въпрос вече е обсъждан в Решение № 5 на Конституционния съд от 2005 г. по конст. дело № 10 за 2004 г. В него съдът приема, че:

„... по принцип прехвърлянето на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи, не е в противоречие с Конституцията на Република България. Конституционният съд в две свои решения е приел, че то е конституционно допустимо в определени случаи, когато се извършва със закон (Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4 от 1994 г. и Решение № 3 от 2000 г. по к.д. № 3 от 2000 г.). Възлагането на държавни функции на недържавни образувания е съвременна тенденция, чрез която модерната национална държава ограничава прекомерната етатизация и свръхрегулирането на социалния живот. Трансферът на правомощия във вътрешнополитически аспект способства за развитие на гражданското общество, като в духа на демократичните ценности утвърждава принципите на автономията и самоуправлението. Както изрично посочва Конституционният съд, чрез този процес държавата се "разтоварва" от някои функции, за да може да концентрира усилията си при решаване на други държавни задачи. Именно поради тези съображения Конституционният съд се е произнесъл, че прехвърлянето на функции на организации от неправителствения сектор е конституционносъобразно."

Народните представители атакуват създаването на публичното предприятие и искат Конституционният съд да отмени всички разпоредби относно неговия статут. Съдът при постановяване на посочените по-горе решения е взел предвид „характера на правните субекти, на които се възлагат държавните функции, предназначението на самите държавни функции, както и в каква степен самото прехвърляне е подчинено, съответства или противоречи на демократичните ценности и принципи на Конституцията на Република България“. В тази връзка той е постановил, че образуването на публично предприятие за стопанисване на държавната собственост в пристанищата за обществен транспорт, извършено при спазване на условията на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон само по себе си не противоречи на Конституцията. Видно от предмета на дейност на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ не е налице прехвърляне на правомощия на държавни органи, свързани с гарантиране на сигурността на всички правни субекти на територията на страната и с държавния суверенитет. Конституционният съд в Решение № 5 от 2005 г. приема, че „могат да бъдат възлагани на други правни субекти при контрол от страна на държавата чрез юридическото регулиране“ функции, насочени към „създаване условия за подобряване на благоденствието, утвърждаване на демократичните принципи на управление, справедливост и равноправие в различни сфери на обществения живот“.

Статутът на държавните предприятия - търговци по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон е отделен и различен от този на другите търговци. Не е случайно изискването на законодателя такива предприятия да се създават със закон. Разпоредбите са обособени в самостоятелен дял II на ТЗ, в самостоятелен раздел „Търговец - публично предприятие” и статутът им е различен от този на търговските дружества по дял III на закона. Такава е и практиката за статута на публичните предприятия в европейски и световен план, изтъкната от Конституционния съд в посочените решения.

Изискването за законова уредба отговаря на спецификата на предмета на дейност на тези предприятия, които едновременно имат стопанска дейност и изпълняват функции, свързани с осъществяването на изпълнителната власт от държавните органи. Единствено на публичните предприятия могат да се възлагат дейности, свързани с администриране на приходи от такси и разходването им за точно определени в закона дейности (чл. 103в от ЗМПВВП). По тази причина е неточно твърдението в искането, че държавните предприятия могат да упражняват каквато и да е друга търговска дейност и да конкурират другите търговци. Предметът на дейност на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” е изчерпателно определен в чл. 115м и принципно не се различава от предмета на дейност на Национална компания „Железопътна инфраструктура”, определен в чл. 10 от Закона за железопътния транспорт. Именно поради необходимостта от управление и стопанисване на публичната държавна собственост в обществен интерес на тези предприятия им е определен статут по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон. По същата причина те имат частично бюджетно финансиране, събират определените в закона такси и осъществяват дейности, които нямат непосредствен властнически характер.

Отново се поставя въпросът за правомощията на органите на изпълнителната власт при стопанисването и управлението на държавната собственост. В Конституцията не е случайно разграничението на властническите функции и публичните функции на държавата, свързани с това стопанисване. Държавата като организация за власт не може пряко да извършва стопанска дейност, респ. и управление на собствеността си и по тази причина тя възлага на концесионери стопанисването на имотите - публична държавна собственост или със закон създава особени правни субекти с предмет на дейност само в тази област.

Разграничението е проведено докрай със създаването на раздел VIa в ЗМПВВП, в който са определени правомощията на министъра на транспорта, който ръководи и контролира пристанищната дейност в Република България чрез Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация”. Функциите на агенцията са изчерпателно изброени в чл. 115к, ал. 2. Независимо от статута на изпълнителна агенция администрацията не може да осъществява пряко стопанисването на публичната държавна собственост, поради което е проведено разграничението на

властническите и стопанските функции между нея и Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“.

В Решение № 5 на Конституционния съд от 2005 г. при обсъждането на статута на Национална компания „Пристанища“ са обявени за противоконституционни разпоредбите, свързани с властнически функции на държавата, осигуряващи сигурността на страната. Изрично са изброени като неконституционно съобразни следните функции на компанията - субект на частното право:

- единствено да дава достъп до пристанищата и да събира и разходва сумите, които се заплащат за това (чл. 103б ЗМПВВПРБ), като при това осъществява и властнически функции, които по право са правомощия на държавни органи;

- да избира и подготвя за министъра на транспорта информация относно изпълнение изискванията за експлоатационната дейност на пристанищата, която е пряко свързана със сигурността на държавата (чл. 115б, ал. 1, т. 3);

- да създава условия за изпълнение на разпоредбите по обезопасяване на сигурността, отбраната и гражданската защита в пристанищата (чл. 115б, ал. 1, т. 6 и чл. 115б, ал. 2, т. 1).

Като се е съобразил с посоченото в решението на Конституционния съд, законодателят е предоставил тези функции в ЗИД ЗМПВВП от 2005 г. на Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“. Само достъпът до пристанищата и събирането и разходването на част от сумите, които се заплащат за това, остават в предмета на дейност на държавното предприятие, тъй като те не са свързани с властнически функции на държавата, осъществявани от държавни органи, а със стопанисването на публичната държавна собственост. Публичното предприятие в ЗИД ЗМПВВП от 2005 г. няма функциите на пристанищна власт, нито на пристанищна администрация и това е изрично подчертано в мотивите към законопроекта, внесен от Министерския съвет.

В искането на народните представители са изброени като властнически функции, които могат да бъдат възлагани само на държавен орган, редица дейности, включени в предмета на дейност на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“. Не споделяме тези твърдения на народните представители по следните съображения:

а) относно управлението на публичната държавна собственост, т.е. на инфраструктурата и активите на всички пристанища за обществен транспорт с национално значение в страната (чл. 115л, ал. 3; чл. 115м, т. 2 от раздел VIб)

Самото управление на имот, независимо от формата на собственост, не е властническа функция. В чл. 18 от Конституцията ползването, респ. и управлението на имотите - изключителна държавна собственост, може да се предоставя с концесия на частни лица. Това с по-голямо основание се отнася и до имотите - публична държавна собственост. Няма конституционно изискване стопанисването на държавната

собственост да се осъществява от държавни органи. Те по-скоро имат функции по регулиране и контрол, но не и по непосредствено осъществяване на стопанската дейност, както е приел неведнъж Конституционният съд.

Не е налице противоречие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията, която не предписва органите, чрез които да се осъществява стопанисването и управлението на държавните имоти, а изисква единствено то да е „в интерес на гражданите и обществото“. В чл. 106 от Конституцията се посочва, че изпълнителната власт осъществява властническа функция по „организирането на стопанисването на държавното имущество“, но не и по самото стопанисване. Именно като организация на тази дейност е предвидената в закон делегация на непосредствено свързани със стопанската дейност задължения на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“.

В този смисъл е и тълкуването на правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество в Решение № 19 на Конституционния съд от 1993 г. по конст. дело № 11 за 1993 г., в което се казва:

„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. При тази организационна дейност Министерският съвет издава актове, но тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от Министерския съвет органи... Във връзка с организационната дейност на Министерския съвет, поверена му с чл. 106 от Конституцията, той е обвързан от определени правила. Обаче тези правила не са конституционни, а се издават на законово равнище.“

Създаването на особен правен субект - публично предприятие за извършване на тази дейност е напълно в съответствие с изискването за публичен интерес по чл.18, ал. 6 от Конституцията, тъй като:

- запазва се като публична държавна собственост инфраструктурата на пристанищата – чл.115л, ал.2 и 3 във връзка с § 2, т. 18 от допълнителните разпоредби;

- не може да се насочва принудително изпълнение срещу Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ - чл. 115л, ал. 4;

- не може да се открива процедура по несъстоятелност на предприятието - чл. 115л, ал. 5;

- не може да се приватизира публичното предприятие – по аргумент от чл. 1, ал. 2 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол;

- създава се задължение държавното предприятие като управител на пристанищната инфраструктура да събира таксите по чл. 103в, ал. 1, т. 1 - 4 и съгласно изричното изискване на ал. 2 да ги инвестира за обезпечаване на достъпа до пристанищата за обществен транспорт с национално значение в точно определени

дейности, свързани с достъпа на всички до пристанищата и осигуряването на качествени пристанищни услуги. От началото на 2007 г. таксите по чл. 103в, ал. 1, т. 5 трябва се разходват за управление на отпадъци - резултат от корабоплавателна дейност.

б) относно обезпечаването на достъпа до пристанищата за обществен транспорт с национално значение, включително изграждане и поддържане на морски канали, защитни съоръжения, вълноломи, кейове, буйове, фарове и други, както и осъществяване на навигационно осигуряване на корабоплаването във вътрешните морски води, каналите и акваторията на пристанищата (чл. 115м, ал. 1, т. 3, 4 и 5 от раздел VIб)

Народните представители споменават връзката на тези дейности с държавния суверенитет поради осъществяването им в морското пространство на Република България. Но според чл. 18, ал. 2 от Конституцията на Република България държавата осъществява суверенни права върху континенталния шелф и в изключителната икономическа зона за проучване, разработване, използване, опазване и стопанисване на биологичните минералните и енергийните ресурси на тези морски пространства. Липсва забрана за осъществяване на други дейности в прилежащото морско пространство, а Конституцията, допускайки концесионен режим за изброените в ал. 2 дейности, не изисква те да се осъществяват задължително от държавен орган.

Неточен е и аргументът за компрометирането на безопасността на корабоплаването, което според народните представители е ангажимент и задължение на държавата и не може да бъде предоставяно на стопански субект във от системата на държавните органи. В случая се касае за дейности, които осигуряват и подпомагат осъществяването на стопанската страна на безопасността на корабоплаването, а не за самия режим на безопасност. Съгласно чл. 115к, ал. 2, т. 3, 4 и 5 от ЗМПВВПРБ контролът върху спазване на нормативно установените изисквания за безопасност на съоръженията и дейностите се осъществява от Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“ и от министъра на транспорта като органи на изпълнителната власт.

в) относно събирането и разходването на всички пристанищни такси, заплащани от корабите, посещаващи пристанищата за обществен транспорт с национално значение

Обстоятелството, че в закон са определени всички такси, които се събират за достъп и ползване на пристанищата - чл.103в, ал. 2, 3 и 5 е гаранция за обществения интерес по чл. 18, ал. 6 от Конституцията. Наред с това съгласно изричното изискване в ал. 2 таксите се разходват за изчерпателно изброени дейности, свързани непосредствено със стопанисването на пристанищата и осигуряване на безопасния достъп до тях. Само със закон и само на публично предприятие може да се възлагат подобни публични задължения. При това държавното предприятие е задължено да

превежда на Министерството на отбраната частта от светлинните такси, която е пропорционална на поддържаните от него огньове.

Схемата на финансиране на дейността на публичното предприятие е също в подкрепа на спазването на обществения интерес, тъй като с предвидения в чл. 103в и сл. механизъм се избягва прякото финансиране от бюджета (присъщо за издръжката на държавните органи) и се дава възможност публичното предприятие да се издържа с приходи от своя дейност и да реинвестира част от тях за точно определени дейности, за които държавата има ангажимент.

г) относно подпомагането на министъра на транспорта при осъществяване на контрола по изпълнението на концесионните договори и договорите с едноличните търговски дружества за извършване на пристанищни услуги и на дейности по чл. 116а, ал. 1.

В искането няма аргументи за обосноваване на властническия характер на дейностите по подпомагане на министъра при осъществяване на неговите правомощия по концесионните договори и договорите за извършване на пристанищни услуги. Редакцията на разпоредбата в ЗМПВВП е ясна, доколкото като подпомагащи дейности се схващат всякакви действия по събиране и обработване на информация, експертна и техническа помощ и пр. Подпомагането не е властническа, а обслужваща дейност и то не изключва самостоятелната компетентност на министъра на транспорта като страна по посочените договори.

д) относно изготвянето на дългосрочна програма за развитие и управление на инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение (чл. 115у, ал. 1)

В искането не се прави разлика между подготовката на програмата и нейното приемане или утвърждаване. Последните две дейности са несъмнено в изпълнение на властнически функции на държавен орган, докато изработването на програми, стратегии, планове и пр. има технически характер. Наред с това изработването на програмата по чл.115у, ал. 1 е на основата на приетата от Министерския съвет национална програма по чл. 103, ал. 2, което означава, че тя е в изпълнение на приет от правителството индивидуален административен акт. Според чл. 115у програмата се утвърждава от министъра на транспорта. В ал. 2 на същия член е предвидено на основата на утвърдената дългосрочна програма ежегодно до 31 октомври на предходната година Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” да представя за утвърждаване от министъра на транспорта годишна програма за следващата календарна година, която да съдържа подробна информация за приходите, разходите, инвестициите и финансиранятията.

С цитираните разпоредби на ЗМПВВП от една страна се подчертава контролът върху цялостната дейност на публичното предприятие, която е предварително планирана, а от друга чрез утвърждаването на програмите за неговото

развитие и дейност от министъра на транспорта се гарантира общественият интерес в съответствие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията.

е) относно учредяването на право на ползване върху обособена част от територията на пристанище и/или върху елементи на пристанищната инфраструктура – публична държавна собственост (чл. 115м, ал. 1, т. 7, във връзка с чл. 116а, ал. 3)

Твърдението в искането на народните представители е неточно от гледна точка на действащото законодателство, тъй като с § 15, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите (ДВ, бр. 36 от 2006 г.) чл. 116а на ЗМПВВП е изменен и вече не съществува законова възможност за учредяване право на ползване върху обособена част от територията на пристанище за обществен транспорт с национално значение и/или върху елементи от пристанищната структура – публична държавна собственост освен чрез договор за концесия, предоставена по реда на закона от Министерския съвет.

ж) относно дейностите по „обявяване и провеждане на конкурси за определяне на пристанищни оператори, за извършване на услуги по чл. 117б, ал. 1 (чл. 115м, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 117б).

Посочените дейности са точно и изчерпателно посочени в закона. Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ носи отговорност за вида и качеството на пристанищните услуги по чл. 116, ал. 3, т. 1, които се осъществяват от пристанищни оператори. Самите оператори трябва да отговарят на определени нормативни изисквания. Дейността по провеждане на конкурсите е техническа, свързана с преценка на кандидатите. Решението за обявяване на конкурс задължително се обнародва в "Държавен вестник", а резултатите от проведения конкурс подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 117б, ал. 4 и 6). Провеждането на конкурсите се извършва по ред, определен в наредба на Министерския съвет. С нея се определят също условията и редът за сключване на договорите по чл. 116а, ал. 3. Следователно са налице достатъчно законови гаранции, които обвързват преценката за кандидатите, сключващи договори за пристанищни услуги с държавното предприятие. С оглед тяхното значение и икономически обхват законодателят ги е отграничил от концесионните договори, които се сключват по друг ред и при провеждане на друга процедура.

Следователно не могат да бъдат възприети изводите на народните представители, че в посочените случаи става въпрос за властнически функции, които могат да се осъществяват само от държавни органи. Те не са установени като такива и в Решение № 5 на Конституционния съд от 2005 г., съответно не е установена тяхната противоконституционност. С прехвърлянето на изброените дейности на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ няма накърняване на обществения интерес и противоречие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията.

3.2. Относно липсата на контрол върху осъществяваната от Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” дейност

Според народните представители липсата на контрол върху дейността на държавното предприятие произтича от факта, че министърът на транспорта е орган на това предприятие по силата на чл. 115н, т. 1 от ЗМПВВП. Не е посочена конкретна конституционна разпоредба, на която да противоречи уредбата на контролните функции на държавните органи в закона.

Контролът върху дейността на публичните предприятия е гарантиран от техния статут. Съответните министри имат ръководни и контролни функции във всички публични предприятия – Национална компания „Железопътна инфраструктура”, Държавно предприятие "Ръководство на въздушното движение", Държавно предприятие "Радиоактивни отпадъци", Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда, държавните предприятия "Строителство и възстановяване", "Транспортно строителство и възстановяване" и "Съобщително строителство и възстановяване" и пр. Паралелно с това съществуват и административни структури, които осъществяват контрол върху дейността на предприятията.

В ЗМПВВП от една страна е предвидено общо ръководство и контрол на пристанищната дейност от страна на министъра на транспорта - чл. 115к, ал. 1. Той осъществява своите правомощия чрез Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация", която има регулаторните и контролните функции на държавата в областта на пристанищата. Администрацията следи за изпълнението на разпоредбите по обезпечаване на сигурността, отбраната и гражданската защита в пристанищата, определя нивата за сигурност на пристанищата, контролира спазването на изискванията за техническа безопасност на пристанищните съоръжения, за охрана на труда и за безопасно осъществяване на товарно-разтоварни операции, контролира спазването на изискванията за свободен достъп и прилагането на еднакви конкурентни условия в пристанищата за обществен транспорт с национално значение; подпомага министъра на транспорта при осъществяване на контрола по изпълнението на концесионните договори, контролира изпълнението на договорите по чл. 116а, ал. 3 и чл. 117б, ал. 1 и пр.

Наред с това министърът на транспорта е овластен с редица права по чл. 115о, а съгласно чл. 115п, ал. 2 той назначава и освобождава членовете на управителния съвет и сключва договор за управление с всеки член на управителния съвет, като упражнява контрол за изпълнение на правата и задълженията по договорите. Министърът утвърждава структурата, щата и средствата за работна заплата на предприятието, одобрява годишния счетоводен баланс и отчет,

110
утвърждава проекти на решения за участие на предприятието в международни и национални организации с нестопанска цел (чл. 115п, т. 7).

Аналогични са функциите на министрите във всички публични предприятия по чл.62, ал.3 от ТЗ и те не са преценени до момента като противоконституционни.

3.3. Относно съединяването на държавни функции със стопанска дейност, което води до установяването на монополни права върху пристанищата и пристанищните дейности и е в противоречие на чл. 18, ал.4 от Конституцията

В искането на народните представители се твърди противоконституционност на статута на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ поради „привилегированото му положение спрямо останалите стопански субекти“.

В Решение № 5 на Конституционния съд от 2005 г. е прието, че „монополът създава не само икономически, но и правно различни условия за дейност на стопанските субекти“. В ЗМПВВП обаче Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ единствено и самостоятелно осъществява определени дейности, свързани със стопанисването на публичната държавна собственост и никой друг правен субект не би могъл да ги извършва, тъй като не притежава права спрямо пристанищата за обществено ползване с национално значение като обекти на такава собственост.

В същото конституционно решение е прието, че „изключителните права се свързват с установяването и упражняването на пряко и косвено влияние върху определени дейности и функции, които водят до монопол върху българската пристанищна система“. С изменението на ЗМПВВП от 2005 г. и в съответствие със становището на Конституционния съд държавното предприятие не може да извършва никакви пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3, освен при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор по предвидения в закона ред. В чл. 115м, ал. 3 е предвидено, че предприятието не може и да участва в търговски дружества, които по занятие извършват пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2. Тези забрани са достатъчно ясни и категорични и не могат лесно да се нарушават или заобикалят.

Не е достатъчен аргумент за тяхната противоконституционност твърдението, че в изключителната хипотеза на предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор по предвидения в закона ред държавното предприятие може да монополизира осъществяването на пристанищните услуги. В едно пристанище могат да действат няколко пристанищни оператори и едва ли договорите с всички ще се прекратят едновременно. Разпоредбата е свързана именно с гарантиране на обществен интерес по чл. 18, ал. 6 от Конституцията, тъй като определени услуги за момента от прекратяването на договора до сключването на нов

могат да не се предоставят и с това да се затрудни пристанищната дейност. Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ поради законовата забрана не би имало възможност да поддържа непрекъснато необходимата техника и персонал за реагиране в такава ситуация. То не е пристанищен оператор по смисъла на закона. Самото предприятие би извършвало само най-неотложните услуги и би се стремяло към по-бързото сключване на договор за пристанищни услуги и освобождаване от тази неспецифична дейност. Наред с това цялата дейност на предприятието, както вече бе посочено, е подчинена на контрола и регулирането от изпълнителната агенция и министъра на транспорта.

В искането са посочени като привилегии:

-изключителните права за събиране и разходване на всички пристанищни такси;

-изключителните права на обезпечаване на достъпа до пристанищата, респ. предимството на достъп до пристанища, в които то осъществява пристанищни услуги;

-изключителното право да организира работата в пристанищата, като се намесва в дейността на другите правни субекти;

-изключителното право да обявява конкурси и да сключва договори с пристанищни оператори, докато и самото предприятие е такъв оператор;

- изключителните права за изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение.

Повечето от тези изключителни права са свързани с обстоятелството, че Държавното предприятие „Пристанищна инфраструктура“ като особен субект на търговското право стопанисва и управлява публична държавна собственост. Същевременно почти всички от посочените като привилегии права са едновременно и задължения, изискващи значителни инвестиции, което не може да се направи от пристанищните оператори. Те не са стопанска дейност в същинския смисъл, тъй като не са насочени към реализиране на печалба.

При това определянето на реда и организирането на осъществяването на пристанищните услуги не е властническа дейност, за да се предоставя на държавен орган. Ако тя се осъществява от пристанищен оператор, това неминуемо би нарушило неговата равнопоставеност с другите пристанищни оператори. Статутът на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ е достатъчна гаранция за създаването на равни условия на всички пристанищни оператори за извършване на дейности в пристанищата. Организацията на работата в пристанищата за обществен транспорт не се подчинява на свободната преценка на държавното предприятие, тя е подчинена на редица изисквания и правила, които се определят от министъра на транспорта с наредба съгласно чл. 104, ал. 1 от ЗМПВВПРБ.

Събираните от потребителите такси, необходими за финансовото обезпечаване на тези дейности, са целеви и разходоориентирани. Съгласно чл. 115с,

ал. 2 те се влагат в определени направления въз основа на утвърдена от Министерския съвет национална програма за развитие на пристанищата, детайлизирана с дългосрочна програма, одобрена от министъра на транспорта. При разходването им се следва определената процедура на Закона за обществените поръчки, която гарантира прозрачното им разходване в обществен интерес. Кумулирането на обществени средства - приходите от таксите, събирани от държавното предприятие, е средство за обезпечаване на непрекъснатото поддържане и развитие на пристанищата в обществен интерес. Едва ли частноправен субект може да бъде задължен за такава всеобхватна и скъпоструваща дейност, а инвестирането в такава от други търговци неминуемо би довело до ограничаване на достъпа и злоупотреба с монополно положение.

Конституцията и действащото законодателство обявяват за противоправно не самото монополно положение, а злоупотребата с него. Особеният статут на държавното предприятие и контролът върху дейността му са достатъчни гаранции срещу такава злоупотреба. Наред с това в действащото законодателство има надежден механизъм за реагиране на злоупотребата с монополно положение и ЗМПВВП не предвижда изключения от него. Няма условия за злоупотреба с монополизма и непоялната конкуренция по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Не е основателно и твърдението за противоречие с чл. 18, ал. 4 от Конституцията. Този конституционен текст определя областите, в които със закон може да се установява държавен монопол. В случая не се касае за монополни права, а за дейности по стопанисване и управление на публичната държавна собственост в интерес на обществото.

В случая е по-точно да се говори за публични задачи и задължения, отколкото за права и привилегии. Тези задачи са възложени със закон именно за защита на обществения интерес и предотвратяване на монополизма на частноправни субекти, ако те биха се ангажирали изцяло или частично с такава дейност.

Неотносими към аргументите в искането са и претендираните противоречия с чл. 1, ал. 2 от Конституцията и чл. 105, ал. 2. Вникването в смисъла на чл. 1, ал. 2 от Конституцията не разкрива противоречие с разпоредбите, които уреждат правното положение на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“. На държавното предприятие не е възложено упражняване на държавна власт по смисъла на чл. 1, ал. 2 от Конституцията, а функции по управление на държавна собственост (публична и частна) върху обекти от пристанищната инфраструктура.

Освен това нито Министерският съвет, нито министърът на транспорта са делегирали свои правомощия на държавното предприятие, за да е налице нарушение на чл. 105, ал. 2 от Конституцията и опасност за обществения ред и националната сигурност. ЗМПВВП няма отношение към осъществяването от Министерския съвет

113
общо ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили по същата конституционна разпоредба.

4. По § 25 и 26 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г.

Твърденията за противоконституционност на посочените параграфи не са уточнени. Най-общо народните представители свързват противоречието на тези разпоредби с Конституцията с твърдяната от тях противоконституционност на уредбата относно статута на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“.

Като се основаваме на оспорването на твърденията в искането относно статута на предприятието считаме, че и § 25 и 26 от ЗИД ЗМПВВП от 2005 г. са в съответствие с Конституцията. Те са функционално свързани със създаването на публичното предприятие и уреждат правоприемството му по отношение на съответната част от активите и пасивите, правата и задълженията по баланса на Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация", която се отнася до предмета на дейност на държавното предприятие, определен в чл. 115м, както и до правоприемството на прекратената без ликвидация Национална компания "Пристанища". Уредени са и трудовите и служебните правоотношения с работниците и служителите от изпълнителната агенция. Нито един от тези текстове не съдържа противоречие с Конституцията.

По посочените съображения считаме, че искането на 48 народни представители от XL Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 29 от ЗИД ЗМПВВП, обнародван в ДВ, бр. 24 от 2004 г., на § 7, § 16, § 25 и § 26 от ЗИД ЗМПВВП, обнародван в ДВ, бр. 104 от 2005 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: _____

(Сергей Станишев)