



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 15 юни 2000 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 6 и 15 юни 2000 г. конституционно дело № 5/2000 г., докладвано от съдията Неделчо Беров.

Делото е образувано по искане на 51 народни представители от XXXVIII Народно събрание. Иска се обявяване противоконституционността на чл.8, ал.1; чл.11, ал.1; чл.12; чл.13, т.1; чл.72, ал.3 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /ЗМПВВПРБ/, обнародван в ДВ, бр.12 от 11 февруари 2000 г., като противоречащи на чл.1, ал.1 и чл.84, т.11 от Конституцията, както и на чл.94, ал.1 в частта му "...и собствениците", чл.107, ал.2 в частта му "... по искане на лицата, притежаващи правото на собственост върху него", от същия

закон като противоречащи на чл.18, ал.1; чл.19, ал.2 и чл.35, ал.1 от Конституцията.

Според вносителите надводен или подводен кораб, въоръжен с конвенционално, ядрено или друго оръжие е “Чужда войска” по смисъла на основния закон и само Народното събрание, на основание чл.84, т.11 от Конституцията, може да разрешава на такива кораби да влизат във вътрешните морски води и пристанищата на Република България. Поради това вносителите считат, че оспорените разпоредби от ЗМПВВПРБ, които предоставят право на Министерския съвет да издава такива решения, са противоконституционни.

В искането е изразено разбирането, че крайбрежната плажна ивица, обявена за изключителна държавна собственост с чл.18, ал.1 от Конституцията, включва цялата крайбрежна брегова ивица на Република България. Затова според авторите на искането разпоредбите на чл.94, ал.1 и чл.107, ал.2 ЗМПВВПРБ, допускащи собственици на пристанища да бъдат не само държавата, но и всякакви други физически и юридически лица, противоречат на Конституцията.

С определение от 27 април 2000 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на транспорта и съобщенията, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Постъпили са писмени становища от Народното събрание, изготвено от Комисията по икономическата политика, Министерския съвет, министъра на транспорта и съобщенията, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

В становищата си Народното събрание, Министерският съвет, министърът на транспорта и съобщенията и министърът на вътрешните

работи поддържат, че искането е изцяло неоснователно, като се позовават на решения на Конституционния съд, включително тълкувателни. Становището на министъра на отбраната е само за чл.8, ал.1; чл.11, ал.1; чл.12; чл.13, т.1 и чл.72, ал.3 ЗМПВВГПРБ, относно разрешителния режим за пребиваване на чужди войски на територията на страната. Становището на министъра на регионалното развитие и благоустройството е за чл.94, ал.1 и чл.107, ал.2 от същия закон, допускащи възможността някои пристанища да не бъдат държавна собственост, а такава на други правни субекти. В тези две становища се поддържа, че посочените в тях разпоредби не са противоконституционни.

Конституционният съд като обсъди съображенията, развити в искането и в становищата на заинтересуваните страни, като проучи стенографските протоколи от пленарните заседания на Седмото Велико Народно събрание при обсъждането на чл.18, ал.1 от Конституцията, приема следното:

I

С член 8, ал.1; чл.11, ал.1 и чл.72, ал.3 ЗМПВВГПРБ се предоставя на Министерския съвет право да разрешава на чуждестранни военни или подводни кораби, снабдени с конвенционално или ядрено оръжие, да влизат във вътрешните води и да посещават с мирна /невоенна/ цел откритите пристанища и рейдове по Черно море и р.Дунав.

Вносителите считат, че тези разпоредби противоречат на чл.84, т.11 от Конституцията, според която Народното събрание разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея. Предоставянето на изпълнителната власт права, които са в компетенциите на парламента се сочи от вносителите като нарушение на чл.1, ал.1 от основния закон, прогласяващ България за Република с парламентарно управление.

Конституционният съд с Решение № 6 от 12 юли 1994 г. по к.д. № 6/1994 г. е дал тълкуване на чл.84, т.11 от Конституцията относно пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея.

В мотивите на решението е посочено, че разрешителното правомощие на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията е част от група негови правомощия, обединени от общата цел за опазването на суверенитета и териториалната цялост на България, като обявяване на война, сключване на мир, обявяване военно или друго извънредно положение, ратифициране и денонсиране международните договори с политически или военен характер, коригиране на границата на Република България. Висшите ценности на суверенитета и териториалната цялост на държавата могат да бъдат застрашени когато пребиваването или преминаването на чужди войски има военен или военно-политически характер, преследва военни цели, осигурени с военни средства. Голямата значимост на защитаваните интереси и ценности изисква в такива случаи разрешение да се дава от Народното събрание. Както е пояснено в същото решение на съда, конституционният законодател с чл.84, т.11 от основния закон не е искал да натовари парламента да дава разрешения за допускане на чужди войски на българска територия във всички възможни индивидуални случаи без оглед на целите и характера на пребиваването или преминаването. Когато те имат невоенен /мирен/ характер, целта им е официална, хуманитарна, природозащитна и пр. не трябва да се отнасят към сферата на изключителната компетентност на Народното събрание.

Решаващо значение има целта на пребиваването /преминаването/, а не вида на чуждестранните войски /сухопътни, въздушни, морски/ или вида на тяхното въоръжение /конвенционално или ядрено/.

Ръководен от тези съображения Конституционният съд в т.2 на диспозитива на решението си по к.д. № 6/1994 г. е дал следното тълкуване на обсъжданата в същото решение разпоредба на основния закон:

“Народното събрание по силата на чл.84, т.11 от Конституцията има изключителната компетентност да разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, когато то има военен или военно-политически характер.

Разрешение за пребиваване на чужди войски на територията на страната или за преминаването им през нея, когато то няма военен или военно-политически характер, дават други държавни органи, определени със закон.”

Същото становище е потвърдено в Решение № 23 от 09.11.1995 г. по к.д. № 20/1995 г., като е изтъкнато, че компетентността на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията е свързана с целта на пребиваването или преминаването на чуждите войски и няма основание този критерий да бъде изоставен

Двете решения са за тълкуване на Конституцията и са задължителни съгласно нейния чл.149, ал.1, т.1 и чл.14, ал.6 ЗКС. В оспорените разпоредби на чл.8, ал.1, препращащата към него ал.1 на чл.11, както и в чл.72, ал.3 ЗМПВВПРБ, е посочено, че разрешения ще се издават от Министерския съвет, когато посещенията на чуждестранни военни или подводни кораби са с мирна /невоенна/ цел. Тези разпоредби напълно отговарят на чл.84, т.11 от Конституцията, разбрана и прилагана съобразно задължителното ѝ тълкуване, извършено от Конституционния съд, поради което искането за установяване на тяхната противоконституционност следва да се отхвърли.

Според оспорения чл.12 ЗМПВВПРБ Министерският съвет определя реда за посещение и престой на чуждестранни военни или

подводни кораби. Разпоредбата не третира кой разрешава посещението и престоя на корабите. За разрешителния режим се отнасят вече посочените съображения. По аргумент за по-силното основание следва да се приеме, че който е компетентен да разреши посещението и престоя на чуждестранни военен кораб, може да определи и реда за реализиране на разрешените посещения и престои.

Не е противоконституционна и разпоредбата на чл.13, ал.1 ЗМПВВПРБ предписваща, че предварително разрешение за влизане във вътрешните морски води или пристанищата не се изисква при официално посещение, когато на кораба се намира държавен глава, министър-председател или ръководител на ведомство по външните работи, както и за съпровождащите го кораби.

Официално посещение на висши представители на чужда държава е възможно след покана от компетентни български органи, което предпоставя и разрешение за посещение и престой на корабите, с които тези лица пътуват или се съпровождат. По характер официалното посещение е такова с невоенна /мирна/ цел, поради което за него се отнасят вече изложените съображения за разрешителната компетентност.

II

Вносителите искат обявяване за противоконституционна на онази част от редакцията на чл.94, ал.1 и чл.107, ал.2 ЗМПВВПРБ, която предвижда възможност пристанища да бъдат собственост не само на държавата, но и на други юридически или физически лица. Според вносителите крайбрежната плажна ивица, обявена за изключителна държавна собственост с чл.18, ал.1 на Конституцията, е границата между водната площ и сушата, включва цялата крайбрежна ивица, поради което посочените разпоредби на ЗМПВВПРБ са противоконституционни.

Изложената в искането интерпретация на понятието “крайбрежна плажна ивица” е неприемлива.

Оспорените разпоредби се отнасят за рибарски, яхтени пристанища и такива със специално предназначение, тъй като пристанищата за обществен транспорт са публично-държавна собственост /чл.107, ал.1 във връзка с чл.93 ЗМПВВПРБ/, каквито са и военните и граничнополицейските поради предназначението им и властническите правомощия на органите, които ги ползват /Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г./.

Конституционният съд със свое тълкувателно Решение № 2 от 06.02.1996 г. по к.к. № 26/1995 г. е приел, че обектите на изключителна държавна собственост са изчерпателно изброени в чл.18, ал.1 на Конституцията. Поради това разширително тълкуване на същата конституционна разпоредба е недопустимо. Понятието “бряг” е по-широко от “плаж”. Основният закон обявява за изключителна държавна собственост не цялата крайбрежна ивица, а само нейната плажна част. От решаващо значение е обстоятелството, че становището на вносителите противоречи на волята на конституционния законодател. При приемане на чл.18, ал.1 от Конституцията във Великото Народно събрание са обсъждани двете тези – за изключителна държавна собственост да се обяви цялата крайбрежна ивица или само плажната ѝ част. Прието е, че изключителна държавна собственост ще бъде само плажната ивица. За останалата част от крайбрежието не трябва да има конституционна забрана да бъде обект на частна собственост. Конституционният законодател 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 същата 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.

В тълкувателно Решение № 11 от 25.09.1997 г. по к.д. № 4/1997 г. съдът е приел, че обектите и ресурсите, посочени в чл.18, ал.1 в Конституцията се характеризират с два белега: а/ публичноправна значимост и б/всеобща полезност. От своя страна публичноправната значимост е изяснена в тълкувателно Решение № 19/21.12.1993 г. по к.д. № 11/1993 г., а именно, че за обектите на публичната собственост е от значение не само вида на вещите, но и тяхното предназначение "... да служат на обществени интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица". Трите вида пристанища, за които ЗМПВВПРБ допуска да бъдат собственост не само на държавата, но и на други лица, нямат предназначението, присъщо на публичната собственост. Същите пристанища не притежават и втория белег – всеобща полезност. Те ползват ограничен кръг лица /рибари, притежатели и употребяващи яхти/ или даже отделни единични правни субекти – предприятия, чиято дейност е технологично свързана с пристанища /чл.110, ал.3 ЗМПВВПРБ/.

Конвенцията за териториалното море и прилежащата зона и Конвенцията за континенталния шелф, които са в сила за България от 1964 г., както и конвенцията на ООН по морско право /1982, в сила от 1994 г./ не третираат въпросите за собствеността върху терените от сушата, граничещи с водата, както и на пристанищата изградени върху тези терени. За да се установи ширината на териториалното море /12

морски мили/, на прилежащата зона /24 морски мили/, на изключителната икономическа зона /до 200 морски мили/ и на континенталния шелф /до 200 морски мили/ в посочените конвенции е прието, че измерването се прави от изходните линии, а за такива служат линията на най-големия отлив от брега или правите линии, съединяващи двете крайни точки на заливите, съответно най-издадените в морето постоянни пристанищни съоръжения. За морското право бреговата ивица има значение за определяне изходната линия, от която се измерва ширината на различните зони в морето. Режимът на собственост върху сушата, която граничи с водата, се определя суверенно от крайбрежните държави, на което се дължи голямото разнообразие на възприетите от тях решения. Така във Франция и Хърватска пристанищата са само държавни, а в Англия, Германия и Турция има възможност и за съществуване на пристанища, които са частна собственост. Поради това разпоредбите на морското право не могат да се ползват при изясняване съдържанието на чл.18, ал.1 от Конституцията, в частта му, която обявява крайбрежната плажна ивица за изключителна държавна собственост.

Твърдението на искателите, че изключителна държавна собственост е цялата крайбрежна ивица, а не само плажната ѝ част не може да бъде споделено. То противоречи на редакцията на чл.18, ал.1 от Конституцията, приета след обсъждане какво от крайбрежието трябва да бъде изключително държавна собственост. Възприетото от конституционният законодател означава, че когато пристанището е част от брега, която не се включва от крайбрежната плажна ивица, то може да бъде обект на собственост на физически и юридически лица.

Не може да се сподели становището на вносителите, че крайбрежната ивица е ограничен ресурс, естествен монопол, поради което допускането на частна собственост върху част от нея ще наруши конституционното изискване по чл.19, ал.2 от основния закон да се

предотвратява злоупотреба с монополизма. Оспорените разпоредби допускат частна собственост върху някои специализирани пристанища, а не върху цялата или преобладаваща част от крайбрежната ивица. Не може да бъде споделено становището на вносителите, че оспорените разпоредби поставят под сериозно съмнение възможността за гарантиране на правата на гражданите по чл.35 от Конституцията. Тази конституционна разпоредба урежда основното право на гражданите да избират своето местожителство, да се придвижват по територията на страната, да напускат нейните предели, както и да се завръщат в нея. Същата разпоредба на основния закон е неотнoсима към въпросите на собствеността, третиращи в оспорените чл.94, ал.1 и чл.107, ал.2 ЗМПВВГШПРБ.

Правото на свободно придвижване по територията на страната не може да се противопоставя на правото на собственост върху определени терени. Касае се до две конституционно прокламирани и защитени права по чл.17, ал.1 и чл.35 от Конституцията. Упражняването на едното от тези права не може да се третира като нарушение на другото.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на 51 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.8, ал.1, чл.11, ал.1, чл.12, чл.13, т.1, чл.72, ал.3, чл.94, ал.1 в частта му относно думите "... и собствениците" и чл.107, ал.2 в частта му относно думите "...по искане на лицата, притежаващи право на собственост

върху него” от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /обн. ДВ, бр.12 от 2000/.

Председател:

Живко Сталев