

ДО:

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ИСКАНЕ

**От група народни представители
от 40-то Народно събрание
за обявяване на противоконституционността на:**

- разпоредбата на параграф 29 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XXXIX-то Народно събрание, /обн., ДВ, бр. 24 от 23 март 2004г./, с който е изменен текста на чл. 106 от Закона и е създадена нова алинея 2, като противоречаща на чл. 17, ал.2 и чл. 18 от Конституцията на Република България,

както и на следните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XI-то Народно събрание /обн., ДВ, бр. 104/2005г./:

- разпоредбата на параграф 7, с който се създават чл. 103в и 103г ЗМПВВПРБ;
- разпоредбата на параграф 16, в частта, в която се създават раздел VIб Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" и чл. 115 л, 115м, 115н, 115о, 115п, 115р, 115с, 115т и чл. 115у ЗМПВВПРБ;
- разпоредбите на параграф 25 и параграф 26 от ПЗР на ЗИД на ЗМПВВПРБ, като противоречащи на чл. 1, ал.2, чл. 105, ал.2, чл. 18, ал.4, чл. 18, ал.6 и чл. 19, ал.2 от Конституцията на Република България,

По чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

I. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XXXIX-то Народно събрание, обн., ДВ, бр. 24 от 23 март 2004г., с параграф 29, беше изменен текста на чл. 106 ЗМПВВПРБ и създадена нова алинея 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. Според текста на изменената ал.1 от същия чл. 106, територията и пристанищната инфраструктура на пристанищата за обществен транспорт с национално значение са публична държавна собственост, с изключение на зоните за съхраняване на товари, които могат да бъдат собственост и на физически и юридически лица.

Следователно, територията и пристанищната инфраструктура на пристанищата за обществен транспорт с **национално значение** са обявени за **публична** държавна собственост, докато за територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с **регионално значение** е прието, че същите могат да бъдат **частна** собственост на Държавата, на общините, на физически и юридически лица.

Вярно е, че нормата на чл. 17, ал.2 от Конституцията само обявява, че собствеността е частна и публична, без да посочва някакъв разграничителен критерий, по който да се определи коя собственост трябва да се счита за частна и коя за публична.

В тази връзка, в редица свои решения, Конституционният съд е приел, че видът и предназначението на обектите са определящи при преценката на това кои от тях са публична и кои частна собственост.

Следователно, разграничителните критерии, от които Законодателят трябва да се ръководи при определянето на режима на собствеността на различни обекти, са вида и предназначението на същите. Безспорно е, че обектите на публичната собственост се характеризират с два белега – публичноправна значимост и всеобща ползност. От своя страна, публичноправната значимост, е понятие, изяснено в тълкувателно Решение № 19/93г. по конституционно дело № 11/1993г. на Конституционния съд на Република България. Съгласно горното решение, за обектите на публичната собственост е от значение не само видът на вещите, но и тяхното предназначение - “да служат на обществените интереси”.

Един най-общ преглед на действащото законодателство показва, че Законодателят принципно и последователно се е ръководил от вида и предназначението на обектите при определянето на формата им на собственост. Така напр. в Закона за гражданското въздухоплаване /чл. 43а/, всички граждански летища за обществено ползване са обявени за публична държавна собственост, докато за технологичните летища и летищата по чл. 43, ал. 2, т. 2 е предвидено, че могат да бъдат частна собственост на държавата, на общините, на физически или юридически лица. И това е така, защото гражданските летища за обществено ползване безспорно имат предназначението, присъщо на публичната собственост, докато другите два вида летища ползват ограничен кръг лица или единични правни субекти.

По подобен начин, все с оглед на тяхното предназначение и обществена полза, е уреден и въпросът за собствеността на различните видове пътища в Закона за пътищата и други.

За разлика от горната уредба, в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, **едни и същи обекти, с едни и същи функции, предназначение, значение и еднаква степен на всеобща ползност, са изкуствено разделени** на пристанища за обществен транспорт с национално и пристанища за обществен транспорт с регионално значение /чл. 103а/:

- и двата вида пристанища са пристанища за **обществен транспорт**, дефинирани общо в разпоредбата на чл. 103, ал.1 от Закона, съгласно която 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.** ;
- и двата вида пристанища трябва да отговарят на едни и същи условия, посочени изчерпателно в чл. 103, ал.2 ЗМПВВПРБ;
- територията и на двата вида пристанища задължително включва терминал/и, както и различни зони, посочени в чл. 103, ал.3 и 5 от Закона;
- и на двата вида пристанища могат да се обслужват кораби от международно плаване /по аргумент от чл. 103, ал.4 от Закона/;
- и на двата вида пристанища се извършват основните пристанищни услуги по обработка на товари и пътнически услуги - чл.116, ал.5 във връзка с алинея 2 от Закона /за справка тези услуги се извършват само на двата вида пристанища за обществен транспорт, но не и на другите видове пристанища, посочени в чл. 107-109 от Закона/;
- и на двата вида пристанища могат да се извършват съпътстващи дейности /чл. 116, ал.1 от Закона/;

Анализът на горните разпоредби разкрива по категоричен начин, че липсва каквато и да е било основа за разграничение на двата вида пристанища за обществен транспорт. Видно от оспорваните разпоредби, пристанищата за обществен транспорт с регионално значение са толкова публичноправно значими, колкото и пристанищата за обществен транспорт с национално значение. И двата вида пристанища служат за задоволяване на еднакво значими, едни и същи обществени интереси. Пристанитещата за обществен транспорт с регионално значение притежават и вторият белег на публичната собственост – всеобща ползност. За разлика от пристанищата по чл. 107-109 от Закона, те не ползват ограничен кръг лица, а всички субекти. В закона няма нито един текст, който да налага извода за тяхната по-малка значимост в сравнение с пристанищата за обществен транспорт с национално значение, или текст който да обосновава факта, че те са само с регионална значимост. Всъщност, при пристанищата за обществен транспорт в България такова разграничение не може да съществува, тъй като на практика от значение е единствено въпроса, кое пристанище за обществен транспорт е най – близко разположено до съответен товар. Това е единственият критерий, който съществува и от тази гледна точка всяко пристанище за обществен транспорт е регионално за съответен товар.

При това положение, щом по своя вид, функции, значение и предназначение, пристанищата за обществен транспорт /с национално и с регионално значение/ разкриват изцяло белезите на публичната собственост, то считаме, че разпоредбата на параграф 29 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XXXIX-то Народно събрание, обн., ДВ, бр. 24 от 23 март 2004г., с който е изменен текста на чл.

106 ЗМПВВПРБ и създадена нова алинея 2, противоречи на чл. 17, ал.2 и чл. 18 от Конституцията, както и на основните принципи и идеи на Основния закон.

II. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XXXX-то Народно събрание, обн., ДВ, бр. 104/ 2005г., с разпоредбата на параграф 16, беше създаден раздел VIб Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура", включващ чл. 115 л, 115м, 115н, 115о, 115п, 115р, 115с, 115т и чл. 115у ЗМПВВПРБ.

Същевременно с разпоредбите на параграф 25 и параграф 26 от ПЗР на ЗИД на ЗМПВВПРБ е предвидено, че новото държавно предприятие е правоприменик, както на ИА "Пристанищна администрация" /§ 25/, така и на Национална компания "Пристанища" /§ 26/. Разпоредбите, уреждащи създаването и функциите на последната, бяха обявени за противоконституционни с Решение № 5 от 10.05.2005г. на КС по к.д. № 10/2004г.

Новосъздаденият раздел VIб, заедно с включените в него норми представляват един общ нормативен комплекс, поради което същите следва да бъдат разгледани заедно.

С оспорваните текстове се предвижда създаването на Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" – юридическо лице по смисъла на чл. 62, ал.3 ТЗ. Образуването на новото държавно предприятие само по себе си не противоречи на Конституцията. Ние считаме обаче, че разпоредбите в раздела са неконституционнoсьобразни, поради:

- прехвърлянето на правомощия от страна на държавната администрация на ДП "Пристанищна инфраструктура";
- неспазването 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;

На държавното предприятие, което е и стопански субект, са предоставени властнически функции, които могат да бъдат възлагани само на държавен орган, а именно:

- управление на публична 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/;
- обезпечаване 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/.
- събиране и разходване на всички пристанищни такси, заплащани от корабите, посещаващи пристанищата за обществен транспорт с национално значение;
- подпомагане 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;
- изготвяне на дългосрочна програма за развитие и управление на инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение /чл. 115у, ал.1/;

- учредяване 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/;
- 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/;

Ние считаме, че се касае за група от функции, които съставляват изключителен домен на Държавата и са пряко свързани с нейния суверенитет, поради което същите не могат да бъдат прехвърляни извън системата на държавните органи. Конституцията на Република България урежда тези функции по отношение на изпълнителната власт чрез правомощията на Министерския съвет в чл. 105 и чл. 106 от Основния закон.

Несъмнено пристанищата са изключително важна част от територията на страната. Въпросите за развитието и управлението на същите, обезпечаването на достъпа до тях, предоставянето на права на стопански субекти за осъществяване на пристанищни услуги на територия – публична държавна собственост, както и контрола за изпълнението на задълженията на същите, поети като ангажимент към Държавата по силата на сключени концесионни договори, са все функции, които могат да бъдат включени само в обхвата на правомощията на държавни органи. От друга страна изграждането и поддържането на морски подходни канали, буйове, фарове, драгиране и увеличаване дълбочината на водата в акваториите на пристанищата и други подобни, са дейности в морските пространства на Република България, върху които Държавата има изключителен суверенитет. Това са дейности, свързани с безопасността на корабоплаването, осигуряването на което е ангажимент и задължение на Българската държава, което не може да бъде предоставяно на стопански субект, вън от системата на държавните органи, за който няма законова пречка впоследствие да бъде приватизиран.

Липсва и надлежен механизъм за контрол над дейността на държавното предприятие. Министърът на транспорта, който би следвало да упражнява контрол за изпълнението на държавните функции от ДП "Пристанища инфраструктура" сам е орган на това предприятие /чл. 115н, т.1/.

Ето защо, ние считаме, че в конкретния случай се нарушава чл. 105, ал.2 К, като функциите, които Министерският съвет следва да извършва, се възлагат на предприятие – стопански субект. Нарушен е и чл.1, ал.2 от Конституцията, според който държавната власт се осъществява чрез органи, предвидени в Основния закон. В оспорваните текстове не са налице гаранции за защита на обществения интерес, както и за това, че държавните имоти ще бъдат стопанисвани и управлявани в интерес на гражданите и обществото, с което се нарушава и императивната повеля на чл. 18, ал.6 от Конституцията.

С образуването на Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" се появява нов правен субект, който е поставен в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти. Единствените забрани за извършване на стопанска дейност от държавното предприятие са посочени в разпоредбите на чл. 115 м, ал.2 и 3от новият раздел VIб, но и те не са абсолютни. Видно от коментирания текстове, при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор по предвидения в Закона ред, ДП "Пристанищна инфраструктура" ще осъществява основните пристанищни услуги по обработка на товари и поща и пътнически услуги. В чл. 117в, ал.3 от Закона, е изрично записано, че посочените пристанищните услуги се извършват от пристанищни оператори, получили концесия върху един или повече терминали от пристанища за обществен транспорт с национално

у

значение. Следователно, при предсрочно прекратяване на концесионен договор, Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" ще действа като търговец – пристанищен оператор и ще осъществява стопанска дейност – обработка на товари и поща и пътнически услуги, наред с останалите пристанищни оператори – частноправни субекти. Следва да се има предвид и обстоятелството, че в действащото законодателство няма определен срок, в който Министерският съвет на Република България трябва да вземе решение за предоставяне на концесия, още повече, че това е право, а не задължение на висшият орган на изпълнителната власт в държавата. Ето защо, държавното предприятие ще може да осъществява пристанищни услуги по чл.116, ал.2, т.2 и 3 за неопределен срок от време, при това – по силата на закона - на всички терминали, във всички морски пристанища, където е налице предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор.

Нещо повече! Тъй като по своята правна природа, държавното предприятие е търговец, за него не съществува забрана да осъществява както всички морско – технически услуги по чл. 116, ал.2, т.1 от Закона, така и всяка друга, незабранена стопанска дейност. При това положение, ДП "Пристанищна инфраструктура" е поставено в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти, предвид следното:

1. На държавното предприятие са предоставени изключителни права да събира и разходва всички пристанищни такси в пристанищата за обществен транспорт с национално значение /чл. 115м, ал.1, т.6 от новосъздадения раздел VIб/.

2. На държавното предприятие са предоставени изключителни права да обезпечава достъпа до пристанищата, като при това липсват и гаранции относно това, че същото няма да обезпечава преимуществено достъпа само до пристанища, в които самото то осъществява пристанищни услуги, за сметка на достъпа до останалите пристанища.

3. На държавното предприятие е възложено изключителното право да организира работата в пристанищата за обществен транспорт с национално значение. По този начин е дадено право на едно предприятие – стопански субект да се намесва пряко и да организира работата на други автономни субекти, на които по надлежният законов ред са предоставени права за осъществяване на дейности в пристанищата.

4. На държавното предприятие е предоставено изключителното право да обявява конкурси и да сключва договори с други стопански субекти, за дейности и услуги, които може да осъществява и то самото.

5. На държавното предприятие са предоставени изключителни права за изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Всички тези дейности са непосредствено свързани с експлоатационната годност на пристанищата. В случай, че държавното предприятие не осъществява посочените дейности своевременно и в съответствие със законовите изисквания, ИА "Пристанищна администрация" има правомощието да отправи предложение до Министъра на транспорта за преустановяване на експлоатацията на определено пристанище /чл. 115к, т.4. от § 16/. При това положение обаче дейността на всички пристанищни оператори в определено пристанище е поставена в пряка зависимост от действията или бездействието на държавното предприятие. Правата на тези лица, както и правата на всички потребители на пристанищни услуги ще бъдат сериозно нарушени, още повече като се има предвид, че срещу имуществото на държавното предприятие – публична държавна собственост не може да се насочва принудително изпълнение, както и че за ДП "Пристанищна

инфраструктура” не може да се открива производство по несъстоятелност /чл. 115л, ал.4 и 5 от раздел VIб/.

Съединяването на прехвърлени държавни функции със стопанска дейност в конкретния случай, води до установяване на монополни права на коментираното държавно предприятие върху пристанищата и пристанищните дейности. Ето защо, считаме, че оспорените разпоредби са неконституционносъобразни поради противоречие с чл. 18, ал.4 от Конституцията. Едновременно с това, коментираните разпоредби нарушават конституционните гаранции за еднакви правни условия за стопанска дейност за всички граждани и юридически лица и предотвратяване на злоупотребата с монополизма, изключването на нелоялната конкуренция и защитата на потребителя /чл.19, ал.2 от Конституцията/.

Сочената неконституционносъобразност на разпоредбите на параграф 16 от ЗИД на ЗМПВВПРБ, в частта, в която се създава раздел VI б, с нормите включени в него, според нас обуславя и неконституционносъобразността на параграф 25 и параграф 26 от ПЗР на ЗИД на ЗМПВВПРБ.

III. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XXXX-то Народно събрание, обн., ДВ, бр. 104/ 2005г., с разпоредбата на параграф 7 бяха създадени и чл. 103в и чл. 103г, които според също противоречат на Основния закон, предвид следното:

Според посочените текстове в пристанищата за обществен транспорт с национално значение, се събират 5 вида такси, от посещаващите ги кораби / канални, тонажни корабни, линейни кейови, светлинни и такси за управление на отпадъци/. Размерът на тези такси се определя от Министерския съвет, а същите се събират от ДП”Пристанищна инфраструктура”.

Такава или подобна уредба на въпроса за таксите, които трябва да заплащат корабите, посещаващи т.нар. пристанища за обществен транспорт с регионално значение, обаче липсва. Не е посочено какви видове такси ще се събират в тези пристанища, в случаите, в които ДП”Пристанищна инфраструктура” не осигурява достъпа до тях, нито кой и по какъв начин ще определя размера на тези такси.

По този начин, по силата на оспорваните разпоредби, пристанищата за обществен транспорт с национално значение, които са публична държавна собственост, ще станат неатрактивни за посещения от кораби, поради многото такси, за разлика от пристанищата с регионално значение, а това противоречи на повелята на чл. 18, ал.6 от Конституцията. Чрез тази уредба се поставят в неравносвойно положение операторите на пристанища за обществен транспорт с национално значение, спрямо операторите на пристанища с регионално значение и се създават условия за нелоялна конкуренция, в нарушение на чл. 19, ал.2 от Конституцията.

Предвид горните съображения и на основание чл. 150, ал.1 във връзка с чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията, правим следното

ИСКАНЕ:

Да установите противоконституционността на разпоредбите на § 29 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, приет от XXXIX-то Народно събрание,

/обн., ДВ, бр. 24 от 23 март 2004г./, с който е изменен текста на чл. 106 от Закона и е създадена нова алинея 2, както и на разпоредбите на § 7, с който се създават чл. 103в и 103г ЗМПВВПРБ; § 16, в частта, в която се създават раздел VIБ Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура", ведно с включените в раздела норми, § 25 и § 26 от ЗИД на ЗМПВВПРБ, приет от XL-то Народно събрание /обн., ДВ, бр. 104/2005г./.

Предлагаме като заинтересовани страни по делото да бъдат конституирани Народното събрание, Министерският съвет, Министерът на транспорта, Българска асоциация на корабните брокери и агенти.

1. Иван Христовак Шваков
2. Евгени Стефанов Чачев
3. Димитър Емил Кашев
4. Атанас Ст. Атанасов
5. Емануела Михайлова
6. Владимир Василев
7. Ангелина Тодина
8. Димитър Кеврев
9. Николай Бочанов
10. Елисавета Димитрова
11. Атанас Михайлова
12. Яне Янев
13. Ваньо Шараков
14. Васил Тодина
15. Андрей Димитров
16. Димитър Димитров
17. Димитър Димитров
18. Николай Михайлов
19. Веселин Петров
20. Светослав Мамин
21. Цвето Битов
22. Веселин Петров
23. Веселин Петров
24. Владимир Мамин

- 25. Димитър Иванов Абаджиев
- 26. Кръстьян Георгиев Дочев
- 27. Иван Йорданов Кочев
- 28. Георги Станев Умев
- 29. Кемал Исмаилов Исмаилов
- 30. Иван Атанасов Кочев
- 31. Иван Георгиев Соболев
- 32. Мартин Димитров Димитров
- 33. Стефан Димитров Лушков
- 34. Георги Ванев
- 35. Стефан Стефанов Стефанов
- 36. Димитър Цветков Кочев
- 37. Румен Асенов Ангелов
- 38. Стефан Иванов Соболев
- 39. Евгений Тимев Желев
- 40. Атанас Д. Лозев
- 41. Марко Таборичков
- 42. Марко Василев Кочев
- 43. Марко Великов
- 44. Александър Прематарски
- 45. Венцислав Върбанов
- 46. Стефан Батков
- 47. Метод Велков
- ~~48. Стефан Кочев~~
- 48. Борислав Дим. Кочев