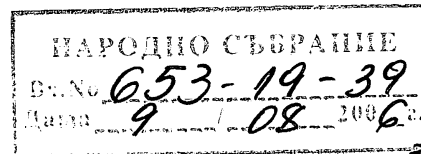


ЧЕТИРИДЕСЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ТРАНСПОРТ И СЪОБЩЕНИЯ

СТАНОВИЩЕ



1331
Овсу

Относно: Определение на Конституционния съд от 6. 07. 2006 г., с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело № 8/2006 г. за установяване на противоконституционността на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /обн. ДВ, бр. 24 от 2004г./ и от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /обн. ДВ, бр. 104 от 2005г./, образувано по искане на група народни представители от 40- тото Народно събрание.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 6 юли 2006 г. Народното събрание е конституирано като заинтересована страна по конституционно дело № 8 от 2006 г. Делото е образувано по искане от 48 народни представители от 40 - тото Народно събрание за обявяване противоконституционност на:

1. § 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 ЗМПВВПРБ и е създадена нова ал. 2;

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

3. § 16, в частта, в която се създава раздел VIб „Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” и членове 115л, 115м, 115н, 115о, 115п, 115р, 115с, 115т и 115у; § 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.).

По §29 от ЗИД на ЗМПВВПРБ

Според народните представители 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 § 29, е изменен текста на чл. 106, от ЗМПВВПРБ и е 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.

Народните представители - вносители на искането смятат, че разпоредбата на параграф 29 от закона, с който е изменен текста на чл. 106 и е 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.

Измененията и допълненията в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България са резултат от задълбочен анализ на натрупания досега опит.

Законът за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /обн. бр. 24 от 2004г./ и конкретно текста на § 29 доразвива моделът и философията за развитието и реструктурирането на българските пристанища. Въведеното ново понятие – “пристанища за обществен транспорт с регионално значение” ясно отчита обстоятелството, че територията и пристанищната инфраструктура могат да бъдат собственост на държавата, общините и на физически или юридически лица. Отчетени са обективните трудности, поради факта, че част от пристанищата за обществен транспорт са собственост на частни юридически лица. Законът предостави възможност пристанищата за обществен транспорт с регионално значение да бъдат собственост и на други лица освен държавата. По този начин текстът на § 29 не само, че не противоречи на горесцитираните разпоредби на Конституцията на Република България, а точно напротив - по този начин се спазват

разпоредбите на основния закон на страната ни, като се закрилят частните инвестиции и се избягват обективните затруднения при прилагането на досегашните текстове за публичната собственост.

Твърдението на народните представители е неточно и неоснователно.

Направеното изменение през 2004 г. изменя всъщност целия текст на чл. 106 и видно от мотивите към законопроекта и проведените обсъждания в Народното събрание е свързано с новата философия на разграничение на пристанищата на пристанища за обществен транспорт с национално значение и на пристанища за обществен транспорт с регионално значение в зависимост от характера на тяхната собственост към момента на приемането на атакуваните от групата народни представители промени.

В мотивите към Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г.) във връзка със създаването на оспорваната разпоредба е посочено изрично – „прецизират се критериите и редът за изменянето на списъка, определящ пристанищата за обществен транспорт; **отчетени са досегашните трудности във връзка с обстоятелството, че част от пристанищата понастоящем, отговарящи на дефиницията на пристанище за обществен транспорт, са собственост на частни юридически лица;** дава се възможност пристанищата за обществен транспорт да бъдат собственост и на други лица, освен на държавата, като по този начин се спазват разпоредбите на Конституцията на Република България за закрила на частните инвестиции”.

В Списъка – Приложение № 2 към чл. 103а, ал. 2, т. 2 са посочени пристанищата за обществен транспорт, които към датата на влизането в сила на посоченото законово изменение не са собственост на държавата. В тази връзка § 76 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г.) предвижда лицата, които са собственици на пристанища за обществен транспорт с регионално значение, в тримесечен срок от влизане на закона в сила да заявят правата си за вписване в регистрите на пристанищата и да представят доказателства, че пристанищата отговарят на изискванията за експлоатационна годност в съответствие с наредбата по чл. 95, ал. 1 и с действащото законодателство.

Нарушение на Конституцията би имало, ако законодателят беше избрал обратния подход – да обяви тези пристанища за такива с национално значение, което на практика би означавало принудително отчуждаване на частна собственост, без да е ясно дали са налице конституционно установените изисквания за това – тези нужди не могат да

бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение (чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България).

Аргументите на народните представители, които се основават на съпоставките с други закони – така например Закона за гражданското въздухоплаване (относно гражданските летища за обществено ползване) или Закона за пътищата (относно собствеността на различните видове пътища) не могат да бъдат споделени.

Предназначението на закона като нормативен акт е да уреди пълно всички обществени отношения. В този смисъл въпрос на икономическа преценка и целесъобразност е как законодателят ще уреди случаите с т. н. частни пристанища – да признае тяхното съществуване (както е подхождено със създаването на списъка по приложение № 2) или да „одържави“ съществуващите частни пристанища.

Против твърдението на групата народни представители могат да бъдат изложени следните мотиви:

Създаването на правна възможност (установена със закон) пристанищата за обществен транспорт с регионално значение да могат да бъдат собственост на държавата, на общините, на физически или юридически лица, по никакъв начин не влиза в противоречие с чл. 17, ал. 2 от Конституцията, съгласно която собствеността е частна и публична. Трудно би могло да бъде открито и противоречие с чл. 18 от Конституцията, в чийто обхват се съдържа изчерпателното определяне на обектите – изключителна държавна собственост, обектите и дейностите, за които държавата упражнява суверенни права или държавен монопол.

Конституционният съд, в т. II от Решение № 5 от 10 май 2005 г. по конституционно дело № 10 от 2004 г. вече се произнесе по съществуването на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение, като не намери това за противоречащо на Конституцията на Република България – „доколкото Основният закон не съдържа норми, които да забраняват на законодателят да предвиди подобна разпоредба в ЗМПВВПРБ, Конституционният съд приема, че тя е конституционносъобразна”.

В Решение № 11 от 1997 г. по конституционно дело № 4 от 1997 г. Конституционният съд на Република България определя термина „национално значение”, чрез основните му белези и подчертава, че определянето на определена категория обекти за такива с национално значение следва да стане със съответния закон. В мотивите на това решение е посочено, че „терминът „национално значение” подчертава белег, който е присъщ на всяка изключителна държавна собственост. Но не само и единствено на нея. Национално значение в широкия смисъл на думата имат и много частни и общински имоти – например историческа местност, намираща се в общинска гора”. „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. Непосилно би било държавата да се занимава и с поддържането на всички пътища в страната, включително тези, построени и експлоатирани изключително за местни общински нужди. Затова със закон трябва да се дефинира например понятието „републиканската пътна мрежа“.

В Решение № 11 се разглеждат обектите – изключителна държавна собственост и по отношение на тях Конституционният съд счита, че на ниво закон следва да се установи кои от обектите задължително трябва да принадлежат към патримониума на държавата и кои – въпреки значимостта и полезността си могат да са собственост на други лица. Законодателят има правото на преценка на значимостта по отношение на категориите обекти, които не са изключителна, а само публична държавна собственост. Няма конституционна норма, която да ограничава законодателя в тази преценка, нито по отношение на критериите, нито по отношение на правната техника, която ще бъде използвана при определянето на обектите – публична държавна собственост. Посочването на обектите – публична държавна собственост и такива – които могат да бъдат собственост на други лица може да се извърши както чрез описателните белези, така и чрез тяхното поименно посочване.

Тъй като в искането си народните представители оспорват съобразността спрямо Конституцията не на самото съществуване на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение, не конституционносъобразността на направената от законодателя преценка кои да са те, а самата възможност тези пристанища, чието значение не е сметено за национално от законодателя, да бъдат собственост на други лица освен държавата, поради посочените по-горе причини, смятаме, че изложените аргументи не обосновават тезата, че тази пристанища трябва да принадлежат само и единствено на държавата и поради това нормата на чл. 106, ал. 2 противоречи на Основния закон. Аргументите са насочени към самото съществуване на такава категория пристанища, което не е забранено от Конституцията, а напротив предвид съществуването на права на други лица върху тези пристанища, това фактическо състояние правилно е отчетено от законодателя.

Предвид изложеното, считаме, че искането за обявяване 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.), с който е изменен текстът на чл. 106 от същия закон и е създадена ал. 2, е необосновано, поради което молим да го отхвърлите.

По § 7 , с който се създават чл. 103в и 103г от ЗИД на ЗМПВВПРБ (обн., ДВ, бр. 104 от 2005 г.)

Според вносителите на искането, разпоредбата на § 7, с който се създават чл. 103в и 103г противоречи на разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България, тъй като съединяването на държавни функции със стопанска дейност в конкретния случай води до установяване на монополни права върху пристанищата и пристанищните дейности. Поддържа се мнението, че текстовете на новосъздадените членове поставят в неравностойно положение операторите в пристанищата с национално значение спрямо операторите в такива - с регионално значение и се създават условия за нелоялна конкуренция.

При определянето и събирането на таксите в пристанищата законодателят се е ръководил именно от характера на собственост в отделните пристанища, както и от конституционната разпоредба на чл. 18, ал. 6 – „държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото”. Таксите, които се заплащат от корабите в пристанищата за обществен транспорт с национално значение са плащане, дължимо на публично държавно предприятие за ползване на публична собственост – пристанищната инфраструктура. По силата на цитираната конституционна разпоредба държавата е длъжна да осигури и гарантира доброто стопанисване и управление на публичната собственост като задължително чрез закон посочи вида на таксите, които се събират за ползването на публичната инфраструктура от частноправни субекти. Посочените такси съгласно чл. 103в, ал. 2 от Закона се разходват за покриване на разходите за изграждане и поддържане на морските канали, външни защитни диги, докове, басейни, кейове, буйове, фарове, пристанищна инфраструктура, драгирането и увеличаването на максималната дълбочина на водата. Според нормата на чл. 115с, ал. 2 от Закона, пристанищните такси се разходват за дейности, свързани с осъществяване на предмета на дейност на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” по чл. 115м, ал. 1 – „изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение; управление на собствеността и организация на работата в пристанищата за обществен транспорт с национално значение; поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, вълноломи, защитни съоръжения и други, обслужващи пристанищата за обществен транспорт с национално значение”.

Противоконституционно и противоречащо на принципите на свободната стопанска инициатива би било държавата да се намесва и да определя таксите и техния размер, събирани в частните пристанища за обществен транспорт. С оглед обществената значимост на опазването на

околната среда, което е държавна функция, е преценено за необходимо да се създадат разпоредби, свързани с таксата за управлението на отпадъци – резултат от корабоплавателна дейност. Останалите такси за осигуряване на достъп и поддържане на пристанище за обществен транспорт с регионално значение следва да се определят като вид и размер от собственика на пристанището.

Не считаме, че регламентирането на вида и начина на определяне на таксите прави пристанищата за обществен транспорт с регионално значение неатрактивни. Членовете на Комисията по транспорт и съобщения считат, че собствениците на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение ще намерят адекватен икономически механизъм, който да им позволи да възстановяват вложените инвестиции в инфраструктурата на своите пристанища, който ще се доближава до събирането на такса (независимо дали отделно или като елемент от комплексна цена за обработка на товари и пътници). Вложенията в инфраструктура неминуемо ще следва да се възстановяват от потребителите и на двата типа пристанища. От друга страна – създаването на модерна и удобна инфраструктура привлича в значителна степен потребителите на пристанищни услуги, което е мотив за собствениците на пристанища (включително и държавата) да подобряват пристанищната инфраструктура и да повишават конкурентноспособността на пристанищата. Спазването на правилата на конкуренцията, изискванията и нуждите на пазара, доброто управление на националната пристанищна система са механизмите, които по естествен начин ще внесат равновесие между различните пристанища, тъй като те ще се подчиняват на обща икономическа логика на развитие – добро поддържане и модернизация, конкурентноспособност и привлекателност за потребителите, както с конкурентни цени, така и с добра инфраструктура и обслужване.

Неясно е защо в искането се твърди, че тази уредба (изричното посочване на видовете такси и начина на определянето им по отношение на пристанищата за обществен транспорт с национално значение и свободата на собствениците на пристанищата с регионално значение сами да определят механизма, чрез който ще възстановят вложените средства в поддръжката на пристанищната инфраструктура) поставяла в неравностойно положение операторите на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, спрямо операторите на пристанища с регионално значение и се създавали условия за нелоялна конкуренция. Операторите нямат отношение към събирането и разходването на пристанищни инфраструктурни такси и в техен интерес е инфраструктурата, в която осъществяват дейността си да бъде в добро експлоатационно състояние, което не зависи от това дали събираните за целта такси са поименно посочени в закона или зависят от собственика на пристанището.

Според искателите, неконституционностъобразни са разпоредбите на Раздел VIб от закона, с който се създава Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, защото на Държавното предприятие били „предоставени властнически функции, които могат да бъдат възлагани само на държавен орган” и защото не били спазени изискванията за еднакви правни условия на стопанска дейност по отношение на всички граждани и юридически лица и предотвратяване на злоупотребата с монополизма, изключването на нелоялната конкуренция и защитата на потребителя”.

Твърдението на народните представители е невярно и поради това и искането е неоснователно, защото:

Атакуваните разпоредби са свързани със създаването на Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" - юридическо лице по смисъла на чл. 62, ал.3 от Търговския закон. Държавното предприятие само по себе си, според вносителите, не противоречи на Конституцията. Те считат, 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. 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.

Вносителите смятат че се нарушава чл. 105, ал. 2 от Конституцията, като функциите, които Министерският съвет следва да извършва, се възлагат на предприятие - стопански субект. Нарушен, според тях, 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 чл. 18, ал. 6 от Конституцията.

Искателите изтъкват, че с образуването на Държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура" се появява нов правен субект, който е поставен в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти. При предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор по предвиденият в Закона ред, ДП "Пристанищна инфраструктура" 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 пристанищни услуги се извършват от пристанищни оператори, получили концесия върху един или повече терминали от пристанища за обществен транспорт с национално 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.

В мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд от 10 май 2005 г. по к. д. № 10/2004 г., с което бяха обявени за неконституционни текстовете от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България относно Национална компания "Пристанища" се посочва, че държавното предприятие, което не е търговско дружество, не е уредено изчерпателно в Търговския закон. Това означава, че е предвидена правна възможност за създаването на подобно публично предприятие, като предметът му на дейност, органите на управление, начинът на финансиране следва да се уредят в специалния закон. Правната ни уредба към момента познава подобни държавни предприятия, като в транспорта това са: Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“, Национална компания „Железопътна инфраструктура“, Държавно предприятие „Транспортно строителство и възстановяване“ и Държавно предприятие „Съобщително строителство и възстановяване“.

При съобразяване с мотивите на решенето на Конституционния съд се създаде Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“.

Конституционният съд не отрича възможността за прехвърлянето на държавни функции на други правни субекти и приема, че това по принцип не е в противоречие с Конституцията на Република България. Той се позовава на няколко свои решения, като отбелязва, че подобно прехвърляне на функции е конституционно допустимо в определени случаи, когато се извършва със закон.

„Възлагането на държавни функции“, отбелязва Конституционният съд, „на недържавни образувания е съвременна тенденция, чрез която модерната национална държава ограничава свръхрегулирането на социалния живот. Чрез този процес държавата се разтоварва от някои функции, за да може да концентрира усилията си при решаване на други държавни задачи“.

В съответствие с изложеното в мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд по к. д. № 10/2004 г. функциите, които Конституционният съд е приел, че са държавни, в частност функциите, свързани със сигурността на държавата и на нейните пристанища са възложени на орган на изпълнителната власт – Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“. Агенцията е създадена с Постановление № 124 на Министерския съвет от 2005 г. (ДВ, бр. 55 от 2005 г.).

Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" изпълнява регулаторните и контролните функции на държавата в областта на пристанищата, като:

1. следи за изпълнението на разпоредбите по обезпечаване на сигурността, отбраната и гражданската защита в пристанищата;

2. води регистрите на пристанищата и на пристанищните оператори в Република България;

3. събира и предоставя на министъра на транспорта информация за изпълнението на изискванията за експлоатационна годност на пристанищата;

4. прави предложение до министъра на транспорта за преустановяване на дейността или за ограничаване временно или постоянно на експлоатацията на пристанищата, които не отговарят на изискванията на този закон или извършват пристанищни услуги в нарушение на чл. 116, ал. 5 от закона;

5. контролира спазването на изискванията за техническа безопасност на пристанищните съоръжения, за охрана на труда и за безопасно осъществяване на товарно-разтоварни операции;

6. определя нивата за сигурност на пристанищата;

7. контролира спазването на изискванията за свободен достъп и прилагането на еднакви конкурентни условия в пристанищата за обществен транспорт с национално значение;

8. прави предложения до министъра на транспорта за изменение размера на пристанищните такси;

9. подпомага министъра на транспорта при осъществяване на контрола по изпълнението на концесионните договори.

В съответствие с решението на Конституционния съд на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” са възложени функции извън тези, които съдят е определил като свързани със сигурността на държавата и нейните пристанища.

Държавното предприятие е юридическо лице по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон със седалище София и с клонове – териториални поделения. Основният предмет на дейност на държавното предприятие е изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, поддържане на съществуващите и изграждане на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, вълноломи, защитни съоръжения и други, обслужващи пристанищата за обществен транспорт с национално значение, осъществяване на навигационното осигуряване на корабоплаването във вътрешните морски води, каналите и акваторията на пристанищата.

За изпълнение на посочените дейности, както и за съществуването на сигурна и модерна пристанищна инфраструктура е предвидено държавното предприятие да събира канални такси, тонажни корабни такси, линейни кейови такси и светлинни такси (частта от светлинните такси, която е пропорционална на поддържаните от Министерството на отбраната огньовете, се превежда на Министерството на отбраната).

Държавното предприятие осъществява и дейностите по сключване на договорите по чл. 116а, ал. 3 и чл. 117б, ал. 1 – това са договорите за съпътстващи дейности в пристанищата за обществен транспорт с национално значение и договорите за извършване на пристанищни услуги в пристанищата за обществен транспорт с национално значение.

В чл. 115н и следващите от Закона са посочени последователно органите на управление на държавното предприятие, като се следва установената до момента правна практика, както и правомощията на органите на управление, и начинът на формиране на приходите на предприятието. Правата на собственост на държавата в държавното предприятие се упражняват от министъра на транспорта.

На проведените обсъждания и дискусии в Комисията по транспорт и съобщения беше отбелязано, че са взети под внимание всички аргументи на Конституционния съд, посочени в мотивите на решението му за отмяна на текстовете за създаване на Национална компания “Пристанища”. Отбелязано беше, че създаването на държавно предприятие “Пристанищна инфраструктура” не влиза в противоречие с Конституцията на Република България, още повече, че за защита на националните интереси в областта на сигурността на държавата и нейните пристанища е създадена Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”- орган на изпълнителната власт.

По конкретните твърдения на народните представители:

1. Относно възможността за предоставяне на властнически функции на частноправен субект:

Управлението на имот – публична държавна собственост със стопанско предназначение не е властническа функция и поради това е невярно, че „може да се възлага само на държавен орган”.

Чл. 18, ал. 6 от Конституцията на Република България изисква държавните имоти (както публична, така и частна държавна собственост) да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото. Текстът на конституционната разпоредба не изисква тези имоти да се стопанисват и управляват от държавен орган, нито по друг начин указва, че управлението и стопанисването на държавните имоти е непременно „властническа функция”, присъща на държавната администрация. Като властническа функция чл. 106 от Конституцията посочва „организирането на стопанисването на държавното имущество”, което е функция, различна от самото стопанисване и управление.

Органите на държавна власт трябва да осигурят стопанисването и управлението да става по определен начин – „в интерес на гражданите и обществото”, а не непременно да ги стопанисват и управляват като част от административната си дейност. Впрочем по естеството си управлението на имущество в тесен смисъл е нехарактерна за администрацията дейност, особено в случаите, в които имуществото се ползва не за задоволяване на

потребностите на администрацията от сграден фонд и друго имущество, нужно за нормалното ѝ функциониране, а за дейности със стопански характер.

Конституционният съд на Република България е направил тълкуване на правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество в посочения по горе смисъл в Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по конституционно дело № 11 от 1993 г., съгласно което „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. В това отношение Конституцията предоставя на Министерския съвет да вземе решението, считано от него за най-целесъобразно.

Народните представители – членове на Комисията по транспорт и съобщения считат, че законодателното решение е в пълно съответствие и изпълнение на разпоредбата на чл. 18, ал. 6 от Конституцията, тъй като осигурява управление на това имущество в интерес на гражданите и обществото. Преимуществовата, свързани с уредбата на управлението на пристанищната инфраструктура от специализирано държавно предприятие, по отношение на управлението ѝ в обществен интерес са следните:

- Инфраструктурата остава публична държавна собственост, поради нейната всеобща ползност и обществена значимост. Тя се управлява от търговец, срещу когото по отношение на това имущество не може да се насочва принудително изпълнение (т.е. едновременно с професионалното ѝ управление се осигурява нейната неотчуждаемост от публичния патримониум). Такова разрешение не би било приложимо спрямо който и да е от другите видове търговци.

- Управителят на инфраструктурата, включително чрез относителната си независимост от държавния бюджет може да генерира приходи, които е задължен да влага в инфраструктурата (чл. 103в, ал. 2). Пристанищните такси се изразходват за целите, с които се събират от потребителите на инфраструктурата – осигуряване на достъп до публичните активи и тяхното поддържане в надлежно състояние, позволяващо безопасната им експлоатация и предоставянето чрез тях на качествени пристанищни услуги. Безспорно е, че поради ограниченията, свързани с държавното бюджетиране, този резултат е непостижим, ако активите се управляваха, изграждаха и поддържаха със средства чрез държавния бюджет от бюджетна административна структура.

- Въпреки различната правна форма, под която са организирани пристанищните власти в отделните държави, обусловена от националноправните разпоредби на съответната държава и формата на

71

нейното управление, основните функции на пристанищните власти практически са еднакви: представляват държавата и действат от нейно име като собственик; предоставят концесии, като приходите от тях остават в съответната пристанищна власт; разработват политиката за цялостното развитие на пристанищата, осигуряват условия за ефективно извършване на пристанищни дейности от пристанищните оператори, контролират и осигуряват безопасността на работа на пристанищата.

Тъй като липсва забрана публичните (но не и административните или властническите функции) по управление на значими за обществото държавни имоти да се управляват от държавно предприятие, и тъй като ползите от това са съществени и многобройни, считаме, че разпоредбите на ЗМПВВПРБ, възлагащи управлението на пристанищата за обществен транспорт с национално значение на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура” не само не противоречат на Основния закон, но и са в изпълнение на чл. 18, ал. 6 от него.

Властническа функция, която можела да се възлага само на държавен орган според искането била „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)”.

В мотивите на искането се споменава връзката на тези дейности с държавния суверенитет, в насока, че тези дейности се осъществяват в морските пространства, върху които държавата има изключителен суверенитет. Предвид неяснотата на редакцията (върху дейностите или върху морските пространства държавата има изключителен суверенитет, който да обуславя противоречието с Конституцията на цитираните текстове), считаме, че аргументът е неточен в която и да е от двете насоки.

Съгласно 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.” Привнасянето на изключителен суверенитет на държавата върху морските пространства за дейности извън посочените в конституционната норма би могъл да доведе до абсурдното разбиране, че изключителният суверенитет на държавата не позволява на което и да е лице да осъществява каквато и да е дейност в тези морски пространства, включително корабоплаване (освен ако не се осъществява от административен орган). Считаме, че е еднакво неприемливо подобно разширително тълкуване на волята на

конституционния законодател, както по отношение на стопанските дейности, свързани с корабоплаването, така и по отношение на дейностите, свързани с поддържането на транспортна инфраструктура. Такова тълкуване би означавало конституционно установена пречка спрямо собствениците на пристанища за обществен транспорт с регионално значение и на други пристанища да поддържат тези пристанища по отношение на водния подход към тях, което считаме, че не е целен от чл. 18, ал. 2 от Конституцията резултат.

Новосъздаденото Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”, за разлика от бившата НК „Пристанища”, не осъществява тези функции, които конституционните съдии са определили като функции, които държавата би следвало да осъществява чрез правомощия на държавни органи. Съгласно чл. 115к, ал. 1 всички властнически функции, свързани с ръководството и контрола на пристанищната дейност в Република България са възложени на министъра на транспорта, чрез Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация”, така, както са изброени в чл. 115к, ал. 2.

С искането се твърди противоконституционност на държавното предприятие поради „привилегированото му положение спрямо останалите стопански субекти”.

Намираме, че нито едно от изброените в Искането „прояви на привилегировано положение” не водят до противоконституционност на съществуването на държавното предприятие. Спорно е както доколко това са привилегии (считаме, че това са публични задачи на държавното предприятие), така и дали създават условия за „злоупотреба с монополизма и нелоялната конкуренция” по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Като се обсъжда „изключителното право” на държавното предприятие да събира и разходва пристанищните такси, следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 117е от ЗМПВВПРБ, предвиждащ реда и условията, при които държавното предприятие влага част от събраните приходи в пристанищната инфраструктура, в изграждането и поддържането на пристанищата, за които е предоставена концесия – размерът на средствата и обектите, в които те се влагат се определя от Министерския съвет.

В обществен интерес е организацията на работата в пристанищата за обществен транспорт с национално значение да е възложена на една пристанищна власт. Това е така, защото общата пристанищна инфраструктура не е обект на концесия и не може по никакъв начин да се предоставя на един или друг пристанищен оператор. Тя се поддържа и управлява от отделна от тях независима пристанищна власт, което осигурява безпрепятственото ѝ ползване както от операторите, така и от потребителите на пристанищни услуги.

Необосновани и неподкрепени с факти и мотиви са опасенията, че в бъдещ момент държавното предприятие можело да се окаже оператор (действително, такава възможност е дадена временно, по изключение и при строго определена хипотеза) и по този начин – да се нарушат правилата на свободната конкуренция.

Конституцията и действащото законодателство обявяват за противоправно не самото монополно положение, а и злоупотребата с него. Самият закон предотвратява възможността за злоупотреба с монополно положение, чрез правилата и механизмите, които въвежда:

- особен статут на публичното предприятие;
- контрол на държавата над дейността му – върховен орган на управление е орган на изпълнителната власт – министъра на транспорта;
- регулиращата роля на изпълнителната власт в областта на развитие и управление на пристанищната система – чрез приеманите национална програма и дългосрочна програма за развитие на пристанищата;
- контрол, осъществяван от държавните органи (министъра на транспорта и Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“ върху изпълнението на задълженията на държавното предприятие, свързани с достъпа до пристанищата и поддържането на пристанищната инфраструктура.

Изграждането, реконструкцията и рехабилитацията на пристанищата за обществен транспорт с национално значение не е „изключителна“ привилегия на държавното предприятие. В чл. 115м, ал. 1, т. 1 тази „изключителна привилегия“ е предоставена на три категории лица – държавното предприятие, концесионер или еднолично търговско дружество с държавно участие в капитала.

На държавното предприятие не са представени никакви „изключителни права и привилегии“, а възложени публични задачи, в защита на обществения интерес. В ЗМПВВПРБ съществуват достатъчно механизми за контрол над дейността на предприятието, които в съчетание със законодателните разрешения в областта на защита на конкуренцията предотвратяват каквато и да е възможност за злоупотреба с монополно положение и нелоялна конкуренция.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените съображения народните представители - членове на Комисията по транспорт и съобщения считат, че създаването на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ не противоречи на Конституцията на Република България.

Предвид на всичко изложено до тук народните представители - членове на Комисията по транспорт и съобщения Ви молят да отхвърлите като неоснователно искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /обн. ДВ, бр. 24 от 2004г./ и от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България /обн. ДВ, бр. 104 от 2005г./.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ТРАНСПОРТ
И СЪОБЩЕНИЯ



ИОРДАН МИРЧЕВ