

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**на Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 8 от 1999 г.**

С определение на Конституционния съд от 1 юни 1999 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 8 от 1999 г. и ни е предоставена възможност да представим писмено становище по делото.

В искането на групата народни представители, допуснато за разглеждане по същество с посоченото определение, се твърди, че Законът за ратифициране на Спогодбата за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция и на Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция е противоконституционен, тъй като противоречи на чл. 3, чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 19, ал. 2, чл. 85, ал. 1, т. 4 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България.

1. Относно твърдението, че ратифицираните със закон от Народното събрание спогодба и протокол за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата с правителството на Република Турция не попадат в

хипотезата на чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България - международни договори, съдържащи финансови задължения за държавата, не подлежат на ратификация и нямат статут на международни договори по чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

В искането се твърди, че при най-внимателния прочит на спогодбата и на протокола не могат да се открият никакви финансови задължения, които поема българската държава и следователно Законът за ратифицирането на тези международни договори противоречи на чл. 85, ал. 1, т. 4, респективно на чл. 85, ал. 1, т. 1-3, 5-8 от Конституцията и трябва да бъде обявен за противоконституционен.

Считаме, че тези твърдения не могат да бъдат споделени. Със спогодбата и протокола, наречени по-нататък "договорите", договарящите се страни - правителствата, поемат задълженията да съдействат в рамките на своите правомощия за увеличаване на доставката на електрическа енергия за Република Турция, като това сътрудничество ще бъде осъществено с разбирането да се позволи на турски дружества да участват в смесени дружества за реализацията на инфраструктурни и енергийни проекти, като каскада "Горна Арда" и отсечката "Оризово-Капитан Андреево" от магистрала "Марица" на територията на Република България, свързани с изграждането на енергийни генериращи мощности, магистрали и пътища, при условията на действащото българско законодателство.

В договорите изрично е посочено, че Република България планира изграждането на хидроенергиен обект каскада "Горна Арда" и отсечката "Оризово-Капитан Андреево". Договарящите страни изразяват готовността си да съдействат на заинтересуваните търговски дружества за реализацията на тези проекти.

Стойността на двата обекта по предварителни проекти и разчети ще възлезе над 400 млн. щатски долара. Както е посочено и в мотивите към

проекта на закон за ратифицирането на договорите, българската страна ще осигури 50 на сто от необходимите средства за изграждането на двата обекта. В този смисъл съдействието на правителството на Република България е свързано със следните финансови ангажименти:

а/ изграждането на каскада “Горна Арда” и на отсечката “Оризово-Капитан Андреево от магистрала “Марица” на територията на България е сложен инвестиционен процес-елемент от инвестиционната програма на правителството, и от правна гледна точка е свързан с концесионния режим, тъй като и двата обекта са публична държавна собственост. Съгласно чл. 4, ал. 1, т. 6 и 9 от Закона за концесиите републиканските пътища и централите за производство на електрическа енергия, публична държавна собственост се изграждат чрез предоставяне на концесия. Във връзка с това са и разпоредбите на чл. 2, ал. 2, т. 1 и 4 от Закона за държавната собственост, гласящи, че публична държавна собственост са обектите, изключителна държавна собственост съгласно Конституцията на Република България, и имоти - държавна собственост, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване.

Самата магистрала е републикански път по смисъла на § 7, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за пътищата. Цялото сложно пътно съоръжение наречено “магистрала”, по силата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България е изключителна държавна собственост. В чл. 5 от Закона за пътищата, изменен през 1997 г., се предвижда също, че републиканските пътища се проектират, строят, ремонтират и поддържат от Главното управление на пътищата със средства от републиканския бюджет. Направените от страна на концесионера инвестиции се компенсират с предоставяне на изключителното право на ползване на новоизградения път и събирането на пътните такси за определен период от време, както и с други клаузи на концесионния договор

за разпределяне на финансовите ангажименти между него и държавата. Наред с това с оглед на размера на необходимата инвестиция от страна на концесионера, както и с оглед на предназначението на концесионния обект е практически необходимо държавно гарантиране на сключваните от него кредитни споразумения, особено ако строителството се извършва от еднолични търговски дружества с държавно имущество. Следователно действащото законодателство предпоставя финансово участие на държавата при изграждането на магистрала.

При изграждането на електроцентрали, включително и на водноелектрически централи на каскада "Горна Арда", проблемът се поставя с оглед на обстоятелството, че те са публична държавна собственост по силата на чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за държавната собственост - с оглед на общественото им ползване и националното значение, както и с оглед на предназначението им за производство на електроенергия за обществено потребление и включването им към националната преносна и разпределителна мрежа. Самите постройки, хидротехническите съоръжения и другите инфраструктурни обекти, свързани с каскадата и електроцентралите стават публична държавна собственост и по пътя на приращението, когато са построени на земя, държавна собственост. С оглед на местоположението на този обект ще се наложи ползване на държавния горски фонд, а горите по силата на чл.18, ал.1 от Конституцията също са обект на концедиране, както и водите за производство на електроенергия. Всичко това поражда финансови ангажименти за държавата и определяне на взаимните задължения с дружествата, които ще осъществяват строителството и експлоатацията на каскадата.

б/ евентуалното наличие на земя - частна собственост, в рамките на терените на автомагистралата и каскадата поражда необходимостта от отчуждаването им за държавни нужди. Член 17, ал. 5 от Конституцията на

Република България предвижда това да става само след предварително и равностойно обезщетяване. Предвид изключителната държавна собственост и върху новоизградената вещь държавата е задължена за обезщетения по отчуждаването, както и във връзка с възмездното ползване на прилежащите терени в периода на строителството.

От гореизложеното могат да бъдат направени следните изводи: Каскада "Горна Арда" и отсечката "Оризovo-Капитан Андреево" от магистрала "Марица" са обекти - публична държавна собственост, чието изграждане може да бъде възложено само чрез концесия. Предоставянето на тези концесии е свързано с редица предварителни процедури от страна на държавата, изискващи финансови разходи.

Освен това участието в смесените дружества - концесионери, на български еднолични търговски дружества с държавно имущество, предвид високия размер на необходимите инвестиции и поетите със сключените договори от правителството задължения да съдейства за реализацията на тези инфраструктурни и енергийни проекти означава и непосредствен финансов ангажимент, който може да бъде под формата на: преки инвестиции за сметка на бюджета, сключване на договори за държавен заем с международни финансови институции за реализиране на проектите и преотстъпване на средствата чрез подзаемно споразумение или предоставяне на държавни гаранции по заемни споразумения, сключени от българските участници в смесените дружества, изграждащи обектите.

В този смисъл макар дори и да не е изразен като конкретна финансова величина, дялът на държавата при изграждането на тези обекти е налице, следователно с договорите се поема финансов ангажимент за държавата. На това основание правителството на Република България предложи и Народното събрание ратифицира със закон релевираните международни договори.

2. В становището се твърди, че тези договори нямат статут на международни договори по чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България. Тези договори действително нямат такъв статут, тъй като те не са обнародвани. В този смисъл е и Решение № 7 на Конституционния съд на Република България от 2 юли 1992 г. по конституционно дело № 6 от 1992 г. /ДВ., бр. 56 от 1992 г./.

Но дори и да бяха обнародвани и придобили статута по чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, ратифицираните международни договори не съдържат разпоредби, които да противоречат на действащото българско законодателство и на това основание да имат предимство пред вътрешното право. В договорите изрично е уговорено, че реализацията на проектите се извършва при условията на действащото българско законодателство.

В становището на групата народни представители се твърди, че с ратификацията на договорите се "заобикаля" чл. 19, ал. 2 и принципите на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Това становище също не може да бъде споделено. Както беше отбелязано става дума за инфраструктурни и енергийни обекти - публична държавна собственост, които ще бъдат изградени от смесени дружества, създадени от български еднолични търговски дружества с държавно имущество и заинтересувани турски фирми при условията на Търговския закон и на Закона за концесиите - § 3б. Въпросът за разграничаване на правомощията на държавата като носител на публична собственост от правомощията ѝ спрямо частната държавна собственост е предмет на редица решения на Конституционния съд, които ние напълно споделяме.

Така например с Решение № 19 от 1993 г. по конституционно дело № 11 от 1993 г. при тълкуването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд е направил извод, че конституционните

принципи за еднакви правни условия при извършване на стопанска дейност за всички граждани и юридически лица се отнасят и за държавата и общините, но само когато те действат при пазарни условия, т.е. като частни собственици.

Следователно правилата, при които държавата определя режима на своята публична собственост, не са съотносими с изискванията за осъществяване на стопанската дейност, гарантирани от чл. 19 от Конституцията. Управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществените интереси, поради което режимът е конституционно обвързан само с разпоредбите на чл. 18, ал. 5 от Конституцията - да се определи на ниво законодателен акт. В този смисъл е и Решение № 2 на Конституционния съд от 1996 г. по конституционно дело № 26 от 1995 г.

Сключването на концесионен договор от лице, определено без търг или конкурс в хипотезата на § 36 от Закона за концесиите бе признато от Конституционния съд с Решение № 30 от 1998 г. по конституционно дело № 23 от 1998 г., че е в синхрон с конституционното изискване за управляване на държавната собственост в интерес на обществото.

В становището на групата народни представители се твърди, че чрез ратификационния закон се "заобикаля" и екологичното законодателство, а с това се нарушава пряко чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Това твърдение не може да бъде споделено. В договорите ясно и еднозначно е уговорено, че реализацията на двата проекта ще бъде осъществена при условията на действащото българско законодателство. Определеният в чл. 6 от Протокола срок е за начало на реализацията на проектите, а не за започване на строителство без необходимите съгласно законите разрешения. Създаването на смесените дружества има за предмет възникването на легитимен правен субект, който съгласно действащото

законодателство може да предприеме необходимите действия за получаване на съответни разрешения и документи за изграждането на обектите от компетентните държавни органи, в това число и оценката за въздействие върху околната среда от органите на Министерството на околната среда и водите.

Считаме, че със Закона за ратифициране на договорите “не се заобикаля” чл. 19, ал. 2 и не се нарушават принципите на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

3. В становището на групата народни представители се твърди, че Законът за ратифицирането на договорите противоречи на чл. 88, ал. 1 от Конституцията - “законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. По изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание”.

Това твърдение не може да бъде споделено. Конституцията делегира на Народното събрание правото на преценка кога и в кои случаи да взема решение за прилагане на изключението от основното правило за обсъждане и приемане на закони. Вносителите не посочват процедурни нарушения при вземането на решението от Народното събрание за извършване на двете гласувания за приемане на Закона за ратификация на договорите в едно заседание, следователно няма основания за противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

В становището се твърди, че приемането на закона с две гласувания на едно заседание лишава народните представители от една от формите на законодателна инициатива /чл. 87, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 68, ал. 1 от ПОДНС/.

За разлика от другите закони предложението от правителството и приет от Народното събрание Закон за ратифициране на релевираните

договори се състои от два члена: “Чл. 1. Ратифицира Договора Чл. 2. Ратифицира Протокола”. В искането не се привеждат доказателства за лишаване на народните представители от законодателна инициатива, макар че трудно можем да си представим съдържанието на законодателната инициатива по такива типови норми.

В искането се поставя въпросът защо договорите са сключени на английски език и се твърди, че има съществени различия между оригинала и превода на български език на договорите. Както самите вносителите посочват, съгласно Указ № 1496 за участие на Народна република България в международни договори /чл. 11/ двустранният международен договор се съставя в два еднообразни екземпляра - на български език и на езика на другата страна. При съгласие между страните договорът може да бъде съставен и на трети език или само на трети език.

Като съществено различие /несъответствие/ между оригинала на английски език и превода на български език се посочва текстът от чл. 2 от Протокола “опериране и насочване на български електрогенериращи ставки”. Посоченото в искането несъответствие в превода не е точно цитирано. Този текст в чл. 2 от Протокола в превод на български език, внесен от Министерския съвет в Народното събрание, гласи “при условията на паралелно опериране или насочване на български електрогенериращи ставки към Турция”. Касае се за равностойни алтернативни хипотези, свързани със съюза “или” и във връзка с това преводът е коректен.

От телеологическото тълкуване на текста на чл. 2 от Протокола може да се заключи, че смисълът на цитирания израз е напълно ясен относно волята на страните и алтернативните технически решения за доставката на електрическа енергия от Република България за Република Турция. По отношение на превода на думата “units” от филологическа гледна точка съществуват няколко варианта за превод: “ставки”, “източници”, “единици” и

т.н. Преводът е свързан с употребата на специализирана инженерна терминология, каквато присъства в редица нормативни актове и международни договори. В случая преводът в никакъв аспект не накърнява смисъла на разпоредбата, не го изменя и в този смисъл не може да доведе до противоречие с българското законодателство, в това число и с Конституцията.

Във връзка с това си позволяваме да отбележим следното: Искането на групата народни представители за обявяване за противоконституционен Закона за ратифициране на договорите като противоречащ на чл. 3, чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 19, ал. 2 и чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България се мотивира с разпоредби на ратифицираните с този закон договори.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията считаме искането на групата народни представители в посочената му част за недопустимо. По наше мнение този въпрос е преюдициален по отношение на това конституционно дело.

Конституционният съд се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им. Въпросите за валидността на ратификационния закон и за съответствието на сключените международни договори с Конституцията са два различни въпроса и имат различни основания и времеви ограничения за сезиране на Конституционния съд на етапите на обвързване на Република България с тези международни договори. Проектът на закон за ратификация е внесен в Народното събрание от Министерския съвет в началото на декември 1998 г. и е приет на 31 март 1999 г. Искане до Конституционния съд

за произнасяне за съответствието на сключените договори с Конституцията преди ратификацията им не е направено. Използването на разпоредби от ратифицираните договори като мотиви за противоконституционност на Закона за ратификацията им е недопустимо.

Конституционният съд във връзка с конституционно дело № 16 от 1995 г. /Вж. Решение № 18 от 1995 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 16/ с определение от 27 юли 1995 г. отклони искането за установяване на противоконституционност на ратифицирано споразумение като недопустимо с мотивировката, че съдът не е компетентен да се произнася по международни договори след ратификацията им - аргумент от чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията.

По посочените съображения считаме, че Законът за ратифициране на Спогодбата за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция и на Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция /ДВ, бр. 33 от 1999 г. / не противоречи на Конституцията на Република България и искането на групата народни представители за обявяването му за противоконституционен е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ



(Иван Костов)