



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 10 май 2005 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова
Маргарита Златарева
Васил Гоцев
Людмил Нейков
Румен Янков
Живан Белчев

Лазар Груев
Мария Павлова
Емилия Друмева
Владислав Славов
Евгени Танчев

при участието на секретар-протоколиста Енита Еникова разгледа в закрито заседание на 10 май 2005 г. конституционно дело № 10/2004 г., докладвано от съдията Евгени Танчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 2 декември 2004 г. по искане на група от 49 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища на Република България /ЗИДЗМПВВПРБ/ – обн. ДВ, бр. 24 от 23 март 2004 г.

Оспорените като противоконституционни разпоредби са следните:

- § 25, с който се създава нов чл. 103а от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища на Република България /ЗМПВВПРБ/;
- § 26, с който се създава нов чл. 103б ЗМПВВПРБ;
- § 44, с който раздел IV “Пристанищна администрация” с чл. 113-115 става раздел V от ЗМПВВПРБ;
- § 45, с който се създава раздел VI Национална компания “Пристанища” от ЗМПВВПРБ;
- § 46, с който се създава чл. 115а ЗМПВВПРБ;
- § 47, с който се създава чл. 115б ЗМПВВПРБ;
- § 48, с който се създава чл. 115в ЗМПВВПРБ;
- § 49, с който се създава чл. 115г ЗМПВВПРБ;
- § 50, с който се създава чл. 115д ЗМПВВПРБ;
- § 51, с който се създава чл.115е ЗМПВВПРБ;
- § 52, с който се създава чл. 115ж ЗМПВВПРБ;
- § 53, с който се създава чл. 115з ЗМПВВПРБ;
- § 54, с който се създава чл.115и ЗМПВВПРБ;
- §§ 77-81 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМПВВПРБ.

В искането се поддържа, че посочените по-горе разпоредби противоречат на чл. 1, ал. 1, чл. 6, чл. 18, ал. 4, чл. 60, чл. 117, ал. 1 и чл. 120 от Конституцията.

С определение от 25 януари 2005 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на транспорта и съобщенията, Национална компания “Пристанища”, Българска асоциация на корабните брокери и агенти и Асоциация на българските пристанища, пристанищни оператори и концесионери. Всички страни са представили становища по делото.

Народното събрание, Министерският съвет, министърът на транспорта и Националната компания “Пристанища”, считат, че искането следва да бъде отхвърлено изцяло. Според тях е неоснователна претенцията за неконституционност на правомощието на Народното събрание да определя пристанищата като регионални и национални, тъй като разграничението, поради важността за страната ни, следва да подлежи на законодателна преценка. Искането да бъдат обявени за неконституционни въведените цени на достъп се мотивира с възмездността на достъпа до пристанищата за обществен транспорт и необходимостта Националната компания “Пристанища”, управляваща дълготрайните активи - публична държавна собственост, да получава приходите от тази дейност, за да поддържа предоставените имоти. В становището на Министерския съвет се обосновава конституционността на възлагането на държавни функции, тъй като се провежда разграничение между властническите функции и публичните функции на държавата свързани със стопанисване на държавната собственост. Наред с това се отбелязва, че позоваването на чл. 6 от Конституцията е необосновано, тъй като разпоредбата се отнася до равенството по отношение на физическите лица.

Искането изцяло се подкрепя от Българската асоциация на корабните брокери и агенти и от Асоциацията на българските пристанища и пристанищни оператори в частта, относно противоконституционността на разпоредбите на § 44, § 45, § 47, § 52 и § 53 ЗИДЗМПВВПРБ .

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането и в становищата на страните, установените факти и обстоятелства, за да се произнесе взе предвид следното:

I. По § 25 ЗИДЗМПВВПРБ, с който се създава нов чл. 103а ЗМПВВПРБ. С него се посочват пристанища с регионално и национално значение.

Конституционният съд намира, че искането в тази му част не е обосновано. В него и в представените становища не са приведени аргументи в подкрепа на неконституционността или доводи, които разкриват противоречие на § 25 ЗИДЗМПВВПРБ с Конституцията. Непредубеденият прочит на основния закон на Република България от 1991 г. показва, че в системата на парламентарното управление именно законодателната власт в лицето на Народното събрание може трайно да урежда въпроси от важно за цялото общество значение. В Конституцията няма разпоредби, които уреждат изрично правомощието на изпълнителната власт да определя значението на пристанищата като национални или регионални. За разлика от други конституции, типичен пример, за които е основния закон на Петата република във Франция от 1958 г. с неговата разпоредба на чл. 34, Българската конституция от 1991 г. не предвижда изчерпателен каталог от въпроси, съставляващи изключителна сфера на законодателните правомощия на Народното събрание. Доколкото основният закон не съдържа норми, които да забраняват на законодателя да предвиди подобна разпоредба в ЗМПВВПРБ, Конституционният съд приема, че тя е конституционносъобразна.

II. По § 44, с който раздел IV “Пристанищна администрация” с чл. 113-115 става раздел V от ЗМПВВПРБ; § 45, с който се създава раздел VI “Национална компания “Пристанища” от ЗМПВВПРБ; § 46, с който се създава чл. 115а ЗМПВВПРБ; § 47, с който се създава чл. 115б ЗМПВВПРБ; § 48, с който се създава чл. 115в ЗМПВВПРБ; § 49, с който се създава чл. 115г ЗМПВВПРБ; § 50, с който се създава чл. 115д ЗМПВВПРБ; § 51, с който се създава чл. 115е ЗМПВВПРБ; § 52, с който се създава чл. 115ж ЗМПВВПРБ; § 53, с който се създава чл. 115з ЗМПВВПРБ; § 54, с който се създава чл. 115и ЗМПВВПРБ.

1. Тази част от искането обхваща разпоредби от ЗИДЗМПВВППРБ, които съставляват единен нормативен комплекс, обособен в нов раздел VI на закона, поради което следва да се преценяват в тяхното единство.

Създаването на Националната компания "Пристанища" като държавно предприятие и възлагането на определени правомощия, които преди това са били осъществявани от държавен орган на изпълнителната власт /Изпълнителна агенция "Пристанища"/ е първият основен въпрос в раздел VI от ЗМПВВППРБ, на който са подчинени всички разпоредби в дадения нормативен комплекс. На второ място, поради предмета на дейност на държавното предприятие произтича и другият въпрос, а именно в каква степен дейността на Национална компания "Пристанища" съответства на конституционните изисквания за свободна пазарна икономика, провъзгласени в основния закон на Република България.

За да се произнесе по конституционносъобразността на разпоредбите в раздела, Конституционният съд следва да провери съответствието с Конституцията на :

- образуването на Националната компания "Пристанища";
- прехвърлянето на правомощия от страна на държавната администрация на Националната компания "Пристанища";
- спазването 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.

2. По принцип прехвърлянето на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи не е в противоречие с Конституцията на Република България. Конституционният съд в две свои решения е приел, че то е конституционно допустимо в определени случаи, когато се извършва със закон (Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4 за 1994 г. и Решение № 3 от 2000 г. по к.д. № 3 от 2000 г.). Възлагането на държавни функции на недържавни образувания е съвременна

тенденция, чрез която модерната национална държава ограничава прекомерната етатизация и свръхрегулирането на социалния живот. Трансферът на правомощия във вътрешнополитически аспект способства за развитие на гражданското общество като в духа на демократичните ценности утвърждава принципите на автономията и самоуправлението. Както изрично посочва Конституционният съд, чрез този процес държавата се “разтоварва” от някои функции, за да може да концентрира усилията си при решаване на други държавни задачи. Именно, поради тези съображения Конституционният съд се е произнесъл, че прехвърлянето на функции на организации от неправителствения сектор е конституционносъобразно .

Внимателният прочит на мотивите разкрива, че Конституционният съд при постановяване и на двете решения е взел предвид характера на правните субекти, на които се възлагат държавните функции, предназначението на самите държавни функции, както и в каква степен самото прехвърляне е подчинено, съответства или противоречи на демократичните ценности и принципи на Конституцията на Република България. Преди всичко в мотивите и на двете решения Конституционният съд изрично е отбелязал, че прехвърлянето на държавни функции е конституционносъобразно, когато то се осъществява по отношение на юридически лица с нестопанска цел.

В настоящото дело правният субект, на който се прехвърлят функции е държавно предприятие. В този смисъл следва да се прецени дали е конституционносъобразно възлагането на държавни функции на организации, които осъществяват стопанска дейност?

Поставят се въпросите дали Конституцията допуска възлагане на държавни функции независимо от техния характер на правни субекти извън държавната администрация и дали упражняването на държавни функции създава привилегировано положение на държавното предприятие по отношение на останалите участници в стопанския оборот.

Конституционният съд приема, че образуването на Националната компания “Пристанища”, извършено при спазване на условията на чл. 62 Търговския закон /ТЗ/, само по себе си не противоречи на Конституцията.

Държавното предприятие, което не е търговско дружество, не е уредено изчерпателно от ТЗ. То единствено е посочено в чл. 62, ал. 3 ТЗ, докато чл. 61 ТЗ предвижда възможността държавното предприятие да бъде еднолично дружество с ограничена отговорност, или еднолично акционерно дружество, както и да образува други търговски дружества или обединения на търговски дружества.

Предпоставка за изясняване на конституционносъобразността на възложените правомощия на новосъздадената Националната компания “Пристанища”, произтичащи от правоприемството след прекратяване дейността на изпълнителната агенция “Пристанища”, е очертаването на характера на държавните функции, които биха могли да бъдат прехвърляни на други правни субекти.

В зависимост от отношението им към държавния суверенитет функциите на държавата могат да се обособят в две групи. Първата от тях обхваща правомощията на държавните органи да гарантират сигурността на всички правни субекти на територията на страната. Именно тези функции съставляват ядрото на държавния суверенитет и чрез тях се реализира и поддържа легитимния монопол върху насилието в националната държава. По своята природа те съставляват изключителен домен на държавата, а възможността за прехвърлянето им извън системата на държавните органи води до разпад на държавността. Преди всичко, това са правомощия свързани с опазване на обществения ред, основните права, живота и собствеността на гражданите, гарантиране на сигурността и правния мир, външната и вътрешната политика на Републиката, регулирането на съществени и устойчиви обществени отношения чрез създаване на закони, правораздаване, налагане на данъци, чрез които се осигурява функциониране на държавния апарат, управление на публичната

държавна собственост и др. Основният закон на Република България урежда тези функции по отношение на изпълнителната власт чрез правомощията на Министерския съвет в чл. 105 и чл. 106 от Конституцията.

Другата група функции са насочени към създаване условия за подобряване на благоденствието, утвърждаване на демократичните принципи на управление, справедливост и равноправие в различни сфери на обществения живот. Те водят до непрекъснато разрастване на сферата на държавната дейност и могат да бъдат възлагани на други правни субекти при контрол от страна на държавата чрез юридическото регулиране.

Предизвикателствата на глобализацията обуславят прехвърляне на правомощия на наднационални образувания, най-яркият пример за които е Европейският съюз, докато във вътрешно политически план държавата възлага отделни правомощия на институции извън държавната администрация при спазване на Конституцията и за постигане на ценностите и принципите на Конституцията. Не случайно, както това се потвърждава и от европейския интеграционен процес, първата категория функции, която формира ядрото на държавния суверенитет се оказва най-неподатлива за възлагане на други правни субекти извън учредените власти в съвременната държава.

Несъмнено, пристанищата в Република България са важна част от нейната територия, входна врата за страната, чиято сигурност и отбрана са включени в правомощията на Министерския съвет в чл. 105, ал. 2 на Конституцията. В този смисъл, възлагането на държавни функции, свързани със сигурността на държавата и на нейните пристанища е недопустимо.

Новосъздадената компания ще трябва да осигурява развитието на пристанищата, определени в чл. 103а ЗМПВВПРБ, както и стандарти за изпълнение на функциите ѝ във връзка със задълженията на държавата по

силата на международни договори. Същевременно на държавното предприятие се поверява:

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

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

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

Държавата би следвало да осъществява тези функции чрез правомощия на държавните органи. С предоставянето им на държавно предприятие, в което съществува и стопанска дейност се нарушава чл. 1, ал. 2 от Конституцията, според който държавната власт се осъществява не чрез държавни предприятия, а чрез органи, предвидени в Конституцията. На този извод не следва да се противопоставя Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по к.д. №3 от 1994 г. на Конституционния съд, според което Конституцията не посочва изчерпателно държавните органи в областта на администрацията, защото там съдът визира възможността на Министерския съвет да учредява държавни органи, които не са изрично предвидени в Конституцията.

Нарушава се чл. 105, ал. 2 от Конституцията, като функциите, които Министерският съвет следва да осъществява се прехвърлят на държавно предприятие.

Национална Компания "Пристанища" изпълнява функциите на:

- пристанищна администрация;
- пристанищна власт;

- стопански субект – държавно предприятие.

В този смисъл Конституционният съд не намира основание да се отклони от практиката си като разпространи преценката за конституционносъобразност относно прехвърляне на държавни функции, свързани със сигурността на територията на Република България на стопански субекти, в това число и Националната компания “Пристанища”.

На държавното предприятие, което е държавно образувание и стопански субект са предоставени властнически функции, които могат да бъдат възлагани само на държавен орган.

Конституционният съд счита, че процедурата и предназначението на възлагането на държавни функции на правни субекти, извън държавната администрация следва също така да съответстват на демократичните принципи на Конституцията. Доколкото според чл. 1, ал. 2 от основния закон цялата власт произтича от народа като източник, субект и бенефициер на държавната власт, която осъществява пряко или чрез органите предвидени в Конституцията, възлагането на държавни функции следва да се осъществява при зачитане на принципа на народния суверенитет. На първо място това означава, че делегацията на правомощия, както на наднационални образувания, така и на правни субекти, които не са държавни органи задължително следва да се извършва със закон. Чрез законодателството на парламента народът упражнява представително правото си да регулира социалните отношения в пределите установени от суверена, посредством учредителната власт в Конституцията и по този начин да контролира осъществяването на прехвърлените правомощия. Това е така, защото възлагането на правомощия не е равносилно на абдикация от държавни функции. А това означава, че Народното събрание пряко, когато това се отнася до трансфер на правомощия по отношение на Европейския съюз, съгласно последните изменения на Конституцията от 2005 г., или чрез Министерския съвет и ресорните министри, по отношение на възлагането на правомощия във вътрешно политически и

правен аспект си запазва възможността да контролира осъществяването на съответните държавни функции. В настоящия случай, според чл.115в ЗМПВВГШРБ, министърът на транспорта и съобщенията, който би следвало да упражнява контрол върху осъществяването на държавните функции от Националната компания “Пристанища”, сам е орган на държавното предприятие. При това следва да се отбележи, че когато държавната функция се възлага на един единствен правен субект, той практически монополизира осъществяването ѝ, което в още по-голяма степен налага запазване на контрола от страна на държавен орган върху нейното упражняване.

На второ място при възлагането на държавни функции на правни субекти, които не са държавни органи, следва да се отчита действието на принципа на пропорционалността. Традиционното позитивно значение на принципа се проявява в съобразяването, доколко ограничаването на основни права в името на публичен интерес е допустимо, оправдано, подходящо и оптимално при защитата на общите интереси. В този смисъл принципът е бил прилаган от конституционните юрисдикции в Европа и от Конституционния съд на Република България в Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г.; Решение № 1 от 2002г. по к.д. № 17 от 2001 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 от 2003 г.. В настоящото дело принципът на пропорционалността се разкрива и в друго измерение, което се изразява в това да не бъдат засегнати основни права на гражданите при прехвърляне на държавна функция за осъществяване от правни субекти извън системата на държавните органи. Делегирането на държавната функция следва да бъде подчинено на идеята за максимализиране на защитата на обществения интерес и основните права, а не да води до намаляване на гаранциите за защита на обществения интерес и основните права, което може да се достигне със създаване на монополни структури извън държавната администрация. Именно тези съображения следва да бъдат отчитани, за да бъде спазена повелята на чл. 18, ал. 6 на

Конституцията, че държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото.

3. Конституционният съд намира, че не е налице несъответствие на създадения със ЗИДЗМПВВПРБ раздел VI с чл.6 на Конституцията, тъй като той не е съотносим с правното положение на юридическите лица, каквито са държавните предприятия.

4. Според чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд, съдът не е ограничен с посоченото основание за несъответствие с Конституцията. Конституционният съд счита, че конституционно-съобразността на VI от ЗМПВВПРБ следва да се прецени и от гледна точка чл. 18 и чл. 19 от Конституцията.

С образуването на Национална компания “Пристанища” се появява нов правен субект със статус на държавно предприятие, който има специален режим, съпоставен със статуса на останалите участници в пристанищната дейност. В предмета на дейност на Националната компания “Пристанища”, учреден в чл. 1156 ЗМПВВПРБ се очертават три категории дейности – осъществяване на държавни функции, стопански дейности и регулиране в областта на пристанищните услуги.

Съединяването на прехвърлените държавни функции със стопанска дейност поставя Националната компания “Пристанища” в привилегировано положение в сравнение с останалите правни субекти като монополизира държавните функции в ръцете на конкретното държавно предприятие.

С цитираните разпоредби се предоставят изключителни права на държавното предприятие Национална компания “Пристанища”. Изключителните права се свързват с установяването и упражняването на пряко и косвено влияние върху определени дейности и функции, които водят до монопол върху българската пристанищна система:

- българската пристанищна система да бъде под контрола и да се стопанисва само от едно държавно предприятие;

- всички ползватели да разчитат само на тази пристанищна система;
- да не съществува конкуренция и пазарна среда в пристанищна система.

От гледна точка на правната му същност държавното предприятие е стопански субект. Въпреки, че не е търговско дружество неговата правна уредба е в ТЗ, който е основен нормативен акт за регулиране на стопански отношения. Отсъствието на статус на търговско дружество в никакъв случай не лишава държавното предприятие по чл. 62, ал. 3 ТЗ от качеството му на стопански субект. Впрочем разбирането, че държавното предприятие е стопанско правен субект се поддържа и в становището на Министерския съвет по делото. Съгласно чл. 115б, ал. 3 ЗМПВВПРБ, от предмета на дейност на Националната компания ” Пристанища” са изключени само част от пристанищните услуги с търговски характер и по специално обработката на товари и поща /товарене, разтоварване, подреждане, съхраняване, преупаковка на различни товари, вътрешнопристанищен превоз на товари и поща/, и също така пътническите услуги. Но и тези стопански дейности могат да се извършват от държавното предприятие в случай на предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор до сключването на нов договор по предвидения в закона ред. Всички други пристанищни услуги с търговски характер, без ограничение, като тези от морско-технически характер – пилотаж, буксировка (влачене, тласкане), швартоване, снабдяване на корабите с вода, телефон и електрическа енергия, приемане, съхраняване и преработка на твърди и течни отпадъци могат да бъдат осъществявани от държавното предприятие.

Единствено Националната компания „Пристанища” съгласно чл.115б и чл. 103б ЗМПВВПРБ може да извършва следните стопански дейности:

- изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанища за обществен транспорт с национално значение;
- изграждане и поддържане на морски канали;

- изграждане и поддържане на външни защитни диги;
- изграждане и поддържане на докове, басейни и кейове;
- изграждане и поддържане на навигационното осигуряване – буйове и фарове;
- изграждане и поддържане на пристанищна инфраструктура;
- драгиране и увеличаване дълбочината на водата и др.

Доколкото ЗИДЗМПВВПРБ не съдържа никакви други ограничения освен разпоредбата на ал. 3 от § 47, с който се създава чл. 115б ЗМПВВПРБ, Националната компания „Пристанища” може да извършва всякакви други стопански дейности като сключва всички видове сделки, изброени в чл. 1 на ТЗ. Наред с това образуваното чрез ЗИДЗМПВВПРБ държавно предприятие чрез участието си в други търговски и граждански дружества според чл. 115г ЗМПВВПРБ и по-специално т. 4 може да извършва и всяка друга стопанска дейност, незабранена от закона, с единственото ограничение забраната за участие в дружества, които извършват пристанищните услуги превоз на пътници и обработка на товари и поща. Оттук произтича и възможността поверените държавни функции, израз на властнически правомощия, да бъдат упражнявани и от другите търговски дружества.

Следва да се има предвид, също така, че пристанищните оператори и извършващите съпътстващи дейности (§ 70 т. 24 и 32 ЗИДЗМПВВПРБ) или възможните контрагенти на Национална компания „Пристанища” могат да договарят и сключват договори за пристанищни услуги и съпътстващи дейности единствено с новосъздаденото държавно предприятие, което има изключително право за това и е монополист в тези отношения. Национална компания „Пристанища” е не само единствен техен контрагент, но също така едностранно определя размера на цените на достъп, които вече като престация по равнопоставени правоотношения в областта на Търговското право заместват таксите, заплащани за достъп до пристанищата за обществен транспорт с национално значение.

Следва да се постави въпросът какво отношение има това с разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, която постановява, че законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотреба с монополизма и нелоялната конкуренция. Юридическата природа и дейността на новосъздадения правен субект не изключва, а предполага приложимостта на чл. 19, ал. 1 и 2 на Конституцията. Още повече, че трансформирането на пристанищната администрация в държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 ТЗ разкрива възможността то да може да бъде приватизирано по Закона за приватизация и следприватизационен контрол.

Наистина Конституцията в чл. 18, ал. 4 допуска със закон да се установява държавен монопол върху определени дейности, които да бъдат поверени на държавни предприятия и други правни субекти. Монополът създава не само икономически, но и правно различни условия за дейност на стопанските субекти. Именно, защото се касае за изключение, Конституцията в чл. 18, ал. 4 изброява изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол. В практиката си Конституционният съд е приел и последователно отстоявал схващането, че изброяването в чл. 18, ал. 4 на Конституцията е изчерпателно и кръгът на предвидените дейности не може да бъде разширяван от законодателната власт (Решение № 2 /96 г. по к. д. № 26 от 1995 г., Решение № 33/98 г. по к.д. № 30 от 1998 г. и Решение № 6/2000 г. от по к.д. № 8 от 2000г.). Според чл. 18, ал. 4 в сферата на изрично предвидените в Конституцията дейности Народното събрание може със закон да установява монопол, като необходима гаранция за защитата на общия интерес. Извън това, обаче, Конституционният съд последователно е обосновал разбирането че установяването на монопол, както и нарушаването на еднаквите правни условия за стопанска дейност, е конституционно недопустимо.

Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 следва да се разглежда като изключение от принципа, установен в чл. 19, ал. 1 от Конституцията, че икономиката на Република България се основава на свободната пазарна инициатива. В мотивите на Решение № 2/96г. по к.д. № 26 от 1995 г. е посочено, че конституционният законодател (учредителната власт) изисква осигуряване на равни правни условия за всички субекти на стопанска дейност и предотвратяване на монополизма. Доколкото пристанищната дейност и управлението в тази сфера не са изрично упоменати в чл. 18, ал. 4, то Конституционният съд като потвърждава практиката си поддържа, че със закон не би следвало да може да се създава монопол по отношение на дейност, която не е изрично посочена в чл. 18, ал. 4 на Конституцията, каквато безспорно е пристанищната дейност и управлението в сферата на пристанищната дейност. Дейността на новосъздадения правен субект Национална компания „Пристанища” не е между посочените в чл. 18, ал. 4 дейности. Следователно, доколкото оспорените разпоредби на ЗИДЗМПВВПРБ, с които се създава раздел VI Национална компания „Пристанища” уреждат монополно положение на новосъздаденото държавно предприятие, те са противоконституционни.

5. Конституционният съд не приема за основателни посочените в искането твърдения за лишаване от право на защита на засегнатите от решенията на държавното предприятие поради несъответствие на ЗИДЗМПВВПРБ с чл. 117, ал. 1 и чл. 120 от Конституцията.

Обстоятелството, че актовете на Националната компания „Пристанища” не са административни актове и следователно не могат да бъдат обжалвани по реда на Закона за административното производство не води до несъответствие с чл. 117, ал. 1 и чл. 120 от Конституцията. Неоснователно е твърдението на искателите, че с измененията на закона се засяга правото на защита, тъй като то би могло да се осъществи по редовния исков път.

6.В становището на Министерския съвет, в стенограмите при обсъждането на проекта на ЗИДЗМПВВПРБ в Народното събрание, а също така и в протокола от заседанията на Консултативния съвет по законодателството към Народното събрание многократно в подкрепа на модела на управление на пристанищната дейност чрез държавно предприятие се привеждат доводи, произтичащи от ангажиментите за апроксимация (сближаване) на законодателството на Република България с правото на Европейския съюз. В конкретния случай се изтъква необходимостта от съобразяване на българското законодателство с проект за директива 2001/0047 на Европейския парламент и Европейския съвет за пазарен достъп до пристанищните услуги.

Днес наднационалното, пряко, незабавно и хоризонтално действие на правото на ЕС на територията на страните-членки е азбучен принцип, установен в решенията на Европейският съд на общностите преди повече от четири десетилетия (Case 26/62, N.V.Agemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (1963)). Именно тези характеристики на общностното право наложиха измененията в Конституцията на Република България от 2005 г., чрез които се прехвърлят правомощия на институциите на Европейския съюз, създава се така наречената “отворена” държавност като предпоставка за действието на правото на Европейския съюз на територията на страните членки и Република България. Тези белези на правото на Европейския съюз бяха посочени в тълкувателното решение на Конституционния съд № 3/2004г. по к.д. № 3 от 2004 г. Тук се налага уточнението, че наднационалното, прякото, незабавното и хоризонтално действие на правото на Европейския съюз се отнася до нормите на учредителните договори, а след ратификацията и до разпоредбите от Договора за Конституция за Европа. От актовете на вторичното (институционното) право единствено регламентите и по изключение от принципа на задължението за транспозиция част от директивите на Европейския съюз

имат наднационално, пряко, незабавно и хоризонтално действие. В случая, обаче, става дума за проект за директива. Наред с това основното ѝ предназначение, както се изтъква в становището на Министерския съвет по настоящото дело е либерализацията на достъпа до пазара на пристанищните услуги и създаването на правни гаранции за равнопоставеност между участниците в този пазар, както и създаването на гаранции за изключване на монопол върху пристанищните услуги чрез създаване на условия за конкуренция между отделните пристанища. В чл. 11, ал. 1 на проектодирективата като изключение и при това с редица ограничения се допуска възможност управителното тяло на пристанището да извършва стопанска дейност заедно с публичните функции възложени им от националното законодателство.

Със ЗИДЗМПВВПРБ се създава държавно предприятие, което осъществява държавните функции по отношение на всички пристанища в страната^{та} и заедно с това реализира стопанска дейност за неограничен период от време. Ето защо разпоредбата на чл. 11, ал. 1 на проектодирективата е ирелевантна за модела на управление на Българската пристанищна система, въведен със ЗИДЗМПВВПРБ.

Провъзгласяването на противоконституционността на раздел VI на ЗИДЗМПВВПРБ не само няма да навреди, а ще гарантира усилията на страната ни да изпълнява достойно задълженията на държава членка на Европейския съюз.

Поради изложеното, Конституционният съд приема, че са противоконституционни разпоредбите на целия нормативен комплекс в §§ 44 – 54 ЗИДЗМПВВПРБ, относно раздел VI, който урежда образуването, статуса и дейността на Национална компания „Пристанища”.

III. По § 26, с който се създава нов чл. 103б ЗМПВВПРБ

Конституционният съд не намира несъответствие на тази разпоредба с чл. 60 на Конституцията както се претендира в искането. Съдържанието на тази норма урежда задължението на гражданите да плащат данъци и

такси, установени със закон. Съдържанието на § 26 ЗИДЗМПВВПРБ се отнася до цените на достъп, които се определят и обявяват от Националната компания “ Пристанища” и в този смисъл не попадат под установения от Конституцията режим на данъците и таксите.

Наред с това Конституционният съд отчита обстоятелството, че разпоредбата е неразривно свързана с измененията на закона, с които се създава раздел VI относно Националната компания “Пристанища”. Нещо повече, нормата на § 26 ЗИДЗМПВВПРБ се намира във функционална зависимост от съществуването на създаденото със закона държавно предприятие. Съществуването на държавното предприятие е предпоставка за събирането на цени на достъп, които заменят държавните такси, заплащани на Изпълнителната агенция “Пристанищна администрация”, чийто правопреемник е Националната компания “Пристанища”. Доколкото в § 26 се визират функции на Националната компания “Пристанища “ относно определяне и събиране на цени на достъп, а Конституционният съд счита, че самият правен субект и неговият предмет на дейност, установен в закона не съответства на чл. 1, ал. 2 и чл. 19 от Конституцията, то той не би могъл да осъществява предвиденото в § 26 в съответствие с Конституцията.

В този смисъл неконституционността на цялата глава от ЗИДЗМПВВПРБ, с който се създава раздел VI “Национална компания “Пристанища” от ЗМПВВПРБ обуславя и неконституционността и на § 26 ЗИДЗМПВВПРБ.

IV. По §§ 77-81 от Преходните и заключителни разпоредби от ЗИДЗМПВВПРБ

Конституционният съд счита, че въпросът за съответствието на §§ 77-81 от Преходните и заключителни разпоредби от ЗИДЗМПВВПРБ не може да бъде разглеждан. Производството за обявяване на противоконституционност в тази част от искането следва да бъде

прекратено защото не съществуват действащи разпоредби на закона, чието съответствие с Конституцията Конституционният съд следва да преценява.

Произнасянето по преходни разпоредби след изтичане на срока на действието им е излишно. По принцип, преходните и заключителни разпоредби имат еднократно действие, което е ограничено във времето. Преходните и заключителните разпоредби обхващат процедури и правила и са предназначени да въведат в действие други норми, които се съдържат в същия закон и без които тяхното съществуване е лишено от смисъл. С привеждане в действие на последните, преходните разпоредби изчерпват предназначението си. Следователно, доколкото преходните и заключителните разпоредби не могат да имат самостоятелно съществуване, извън предназначението си да приведат в действие норми от нов или изменения в съществуващ закон, въпросът за конституционно-съобразността им се предопределя от съответствието на разпоредбите, които самите преходни и заключителни разпоредби трябва да приведат в действие. В този смисъл противоконституционността на §§ 44 -54 и на § 26 ЗИДЗМПВВПРБ обуславя противоконституционността на §§ 77-81 от преходните и заключителни разпоредби. Като отчита, обаче, че определеният от законодателя срок за действие на преходните и заключителните разпоредби е изтекъл още преди образуването на настоящото дело и те са престанали да бъдат част от правния мир Конституционният съд приема, че не е необходимо да преценява съответствието им с Конституцията. Това е така доколкото правният ефект от решението на съда за обявяване на противоконституционността на законовите норми е да спре прилагането им, но в случая това би било лишено от смисъл, тъй като преходните и заключителните разпоредби принадлежат на историята.

Още повече, че в съответствие с чл. 151, ал. 2 от Конституцията решенията на Конституционния съд се обнародват в 15-дневен срок от приемането им и влизат в сила 3 дни след обнародването им в Държавен

вестник. Противоконституционният акт, или частта от акта, обявена за несъответстваща на Конституцията, не се прилага от влизане на закона в сила. След като Конституционният съд не може да обяви нищожност на нормите на закона, а визираните преходни разпоредби на закона е трябвало да прекратят действието си не само преди влизане в сила на решението на съда, но и преди неговото постановяване, то всяко произнасяне в случая би било безпредметно доколкото самите разпоредби, чиято конституционност се иска да бъде проверена са престанали да бъдат част от правния мир.

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

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. § 26, с който се създава нов чл. 103б ЗМПВВПРБ; § 44, с който раздел IV “Пристанищна администрация” с чл. 113-115 става раздел V от ЗМПВВПРБ; на § 45, с който се създава раздел VI “Национална компания “Пристанища” от ЗМПВВПРБ; § 46, с който се създава чл. 115а ЗМПВВПРБ; § 47, с който се създава чл. 115б ЗМПВВПРБ; § 48, с който се създава чл. 115в ЗМПВВПРБ; § 49, с който се създава чл. 115г ЗМПВВПРБ; § 50, с който се създава чл. 115д ЗМПВВПРБ; § 51, с който се създава чл. 115е ЗМПВВПРБ; § 52, с който се създава чл. 115ж ЗМПВВПРБ; § 53, с който се създава чл. 115з ЗМПВВПРБ; § 54, с който се създава чл. 115и ЗМПВВПРБ.

2. Отхвърля искането на група от 49 народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяване на противоконституционност на § 25, с който се създава нов чл. 103а от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища на Република България .

3. Прекратява производството по делото, в частта за обявяване противоконституционност на §§ 77-81 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища на Република България.

Председател:

Неделчо Беров