

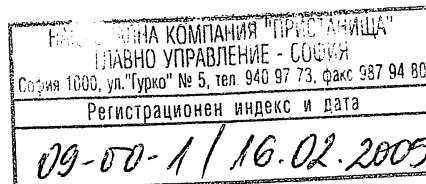


НАЦИОНАЛНА КОМПАНИЯ "ПРИСТАНИЩА"

ГЛАВНО УПРАВЛЕНИЕ – СОФИЯ

София 1000, ул. "Й.Гурко" № 5, e-mail: iapa@mtc.government.bg, <http://www.port.bg>, Тел: (+359 2) 9409 773, Факс: (+359 2) 987 94 80

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



СТАНОВИЩЕ

от к.д.п. Пейчо Манолов
генерален директор на Национална компания "Пристанища"

Относно: К. д. № 10/2004 г., образувано по искане на 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 пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с искането на 49 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на § 25, § 26, § 44 – 54 и § 77 – 81 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.), изразявам следното становище:

С атакуваните разпоредби се внасят промени в правната уредба на пристанищната дейност в Република България в следните основни насоки:

- пристанищата за обществен транспорт в Република България се разделят на пристанища за обществен транспорт с национално значение и пристанища за обществен транспорт с регионално значение;
- въвежда се понятието "цени за достъп", регламентира се тяхното определяне и заплащане;
- създава се Национална компания "Пристанища" като самостоятелен субект в правния мир;
- уреждат се обществените отношения, породени от закриването на Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" и създаването на Национална компания "Пристанища" като универсален правоприменник на закритата агенция.

Твърденията на народните представители за противоконституционност на посочените разпоредби не могат да бъдат споделени по следните съображения:

I. Поискано е обявяването за противоконституционна на разпоредбата на § 25 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Не е посочен конкретен текст от Конституцията, на който противоречи тази разпоредба. С § 25 се създава чл. 103а, който разделя пристанищата за обществен транспорт на такива с национално значение и такива с регионално значение.

При обосноваването на необходимостта от съществуването на този текст следва да се имат предвид два основни момента. На първо място, доколкото Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България урежда обществени отношения, заемащи важно място в стопанския живот на страната, преценката за това кои пристанища са пристанища за обществен транспорт с национално значение и кои – с регионално значение следва да се прави от законодателя. Изрично в този смисъл е чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове, според който “в материята, до която се отнася, законът трябва да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба”.

На второ място, чл. 103а, ал. 1 се намира в тясна връзка с чл. 106, ал. 2 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Според цитираната разпоредба територията и инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с регионално значение могат да бъдат собственост не само на държавата, но и на общините, както и на физически и юридически лица. Като допуска съществуването в пристанищата на други видове собственост, различни от публичната държавна, законодателят отстоява принципа на равенството, заложен в чл. 6 от Конституцията.

II. Поискано е обявяването за противоконституционна на разпоредбата на § 26 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, поради противоречие с чл. 60 от Конституцията. От искането на вносителите не става ясно в какво се изразява конкретното противоречие между чл. 60 от Конституцията и атакуваната разпоредба.

С § 26 се създава чл. 103б, който регламентира определянето и заплащането на цените за достъп до пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Цените за достъп представляват приходи на Национална компания “Пристанища” и се разходват “за осигуряване на условия за достъп до пристанищата за обществен транспорт с национално значение”. Те се определят от Национална компания “Пристанища”, като тя е длъжна да ги обяви публично – задължение, което създава условия за прозрачност при определянето на цените за достъп.

Докато чл. 60 от Конституцията третира задължението на гражданите да плащат данъци и такси и прогласява принципа на законоустановеност на данъците и таксите, както и на данъчните “облекчения и утежнения”, чл. 103б от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България създава задължение за правните субекти, които получават достъп до пристанищната инфраструктура, да заплащат определени цени – т. нар. “цени за достъп”. Като единствена връзка между двата текста, изведена от принципа, закрепен в чл. 60 от Конституцията, би могло да се посочи обстоятелството, че размерът на цените за достъп не е посочен (установен) в закона. Това обстоятелство обаче не дава основание и аргумент за противоконституционност на атакуваната разпоредба. Чл. 60 от Конституцията изисква установени със закон да са данъците и таксите, не и другите вземания; в случая достатъчно е, че законът съдържа правното основание за заплащане на цени за достъп. (За сравнение – пристанищните такси, които се дължаха по силата на отменения чл. 114, ал. 1, т. 13, също бяха определени в закона само по основание, а размерът им се определяше в Тарифа № 5 за таксите, които се събират в системата на Министерството на транспорта и съобщенията).

Самият замисъл за създаването и съществуването на Национална компания “Пристанища” предполага и включва в себе си нейната финансова независимост. Постъпленията от пристанищни такси, събирани от Изпълнителната агенция “Пристанищна администрация” (чийто универсален правопреемник е Национална компания “Пристанища”), постъпваха в държавния бюджет. Съгласно чл. 2, ал. 8 от Закона за устройството на държавния бюджет приходите в бюджета не са целеви и служат за покриване на разходите. Тази разпоредба и установените лимити за капиталови разходи (сред които попадат дейностите по поддържането и развитието на пристанищата за обществен транспорт с национално значение – една от основните функции както на закритата ИА “Пристанищна

администрация”, така и на Национална компания “Пристанища”) не позволяваха средствата, които постъпваха в държавния бюджет от пристанищните такси, събирани от ИА “Пристанищна администрация”, да бъдат използвани по предназначение – за поддържането и развитието на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Това обстоятелство беше пречка агенцията да осъществява пълноценно функциите си. С постъпването на тези приходи в бюджета на Национална компания “Пристанища” тази пречка е преодоляна, с което се постига една много важна цел от гледна точка на целесъобразност – приходите от използването на пристанищната инфраструктура да се разходват за нейното изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане.

Събирането и разходването на цените за достъп от Национална компания “Пристанища” кореспондира и логически се допълва от законовите задължения на Компанията да извършва “изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение”, “осигуряване на достъп до пристанищата за обществен транспорт с национално значение”, поддържането на съществуващите и изграждането 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”. В този смисъл са разпоредбите на чл. 115ж, ал. 1, т. 1 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, според който приходите на Национална компания “Пристанища” се формират от цените за достъп, и чл. 115ж, ал. 2, т. 1, според който приходите на Компанията се разходват за осъществяване на предмета ѝ на дейност по чл. 115б, ал. 1 и ал. 2.

III. Народните представители оспорват конституционността на § 44 – 54 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Изложени са аргументи срещу създаването на Национална компания “Пристанища” като “на практика една монополна структура, на която се възлагат изключителни права, свързани с установяването и упражняването на пряко и косвено влияние върху редица дейности на българската пристанищна система”. По-нататък е застъпено твърдение, че “както е замислена и уредена, Национална компания “Пристанища” ще съставлява един хибрид, който ще осъществява едновременно функции на държавен орган, от една страна и на търговец – от друга”.

Срещу тези твърдения могат да бъдат изложени следните аргументи:

1. С промените в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България на Национална компания “Пристанища” се възлагат изключителни права по управлението на публичната държавна собственост в пристанищата за обществен транспорт и по контрола върху пристанищната дейност. Това не са нищо повече от правата, с които разполага всяка пристанищна власт по света, а на Национална компания “Пристанища” изрично е възложено да изпълнява функциите на пристанищна власт с чл. 115а, ал. 2 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. При внимателен прочит и сравнение на текстовете на чл. 115б, ал. 1 и ал. 2 (предмет и функции на Национална компания “Пристанища”) с текста на отменения чл. 114 (правомощия на Изпълнителната агенция “Пристанищна администрация”) от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България се вижда, че Национална компания “Пристанища” изпълнява същите функции, както предшестващата я Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”. Разликата между двете структури е в тяхната правно-организационна форма – Национална компания “Пристанища” не е административна структура, а държавно предприятие, създадено по реда на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

Доколкото съществува правна възможност за създаване на подобна структура, Национална компания “Пристанища” е създадена законосъобразно. Нещо повече, Конституционният съд вече е направил преценка за възможността за възлагане на публичноправни функции на субекти извън системата на държавните органи. Така в Решение № 3/27.04.2000 г., постановено по к. д. № 3/2000 г., Конституционният съд е приел,

че “държавата може да възлага изпълнението на публичноправни функции на организации от неправителствения сектор. По този начин тя от една страна се “разтоварва” от някои от функциите си, за да хвърли усилията си в други държавни задачи. От друга страна, държавата включва гражданското общество индиректно в участие в управлението”.

При сравнителноправен преглед на начина и формата на управление на пристанищата в други държави може да се направи изводът, че въпреки различната организационна форма на пристанищните власти в различните държави, техните основни функции са практически идентични по съдържание, като основните сред тях са: 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 пристанищата.

2. Не може да бъде споделено твърдението, че Национална компания “Пристанища” е “субект, който извършва и стопанска дейност”, тъй като подобно твърдение, предложено в този вид, създава заблудението, че Компанията извършва стопанска (търговска) дейност по занятие. В действителност Национална компания “Пристанища” действа като равнопоставен субект в гражданскоправните и търговскоправните отношения само в изрично посочени в закона случаи. Така например тя няма право да извършва пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3 – услугите по обработката на товари и поща и пътническите услуги, чието извършване съставлява основната дейност на всяко пристанище у нас и по света. Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България забранява извършването на тази основна за пристанищата дейност да се извършва от пристанищната власт – Национална компания “Пристанища”, за да се предотврати създаването на монопол при извършването на пристанищни услуги. В чл. 115б, ал. 3 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България са изрично предвидени и изключението от тази забрана, и условията за неговата допустимост. Съгласно чл. 115б, ал. 3 Национална компания “Пристанища” може да извършва горните услуги само при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор, до сключването на нов договор по предвидения в закона ред.

Затвърждаване на забраната за извършване на търговска дейност по занятие е налице в разпоредбата на чл. 115б, ал. 4 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Според тази разпоредба Национална компания “Пристанища” не може да участва в търговски дружества, които по занятие извършват пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3.

Немотивирано е твърдението, че поради естеството на предмета си на дейност Национална компания “Пристанища” разполага с монопол върху дейности и услуги от икономиката на страната и следователно не съществува противоречие с чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България. Тъкмо обратното – с промените в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, чрез допускането на повече от един оператор до пазара на пристанищни услуги във всяко едно пристанище, се цели именно премахването на монопола върху осъществяването на пристанищните услуги. Очевиден е стремежът на законодателя услугите, предоставяни в пристанищата за обществен транспорт, да се осъществяват на пазарен принцип и при спазване на правилата на реалната конкуренция. Като доказателство за тази теза може да се цитира чл. 117б, ал. 5 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, според който “за извършване на услуга по чл. 116, ал. 3, т. 1 задължително се определят чрез конкурс поне двама пристанищни оператори, напълно независими един от друг”. Друг пример за стремежа да не се допуска установяването на монопол върху извършването на пристанищни услуги е чл. 117в, ал. 3, според който услугите, свързани с обработката на товари и поща и пътническите услуги се извършват от пристанищни оператори, получили концесия върху пристанищен терминал. Доколкото пристанищният терминал представлява “териториално обособена зона от пристанище за обществен транспорт” (изрично в този смисъл § 2, т. 14 от допълнителните разпоредби на

Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България), чрез механизма на чл. 117в, ал. 3 се създават условия за наличието на повече от един оператор в дадено пристанище, както и условия за конкуренция между тях.

Посочените примери, в съчетание със забраната за извършване на стопанска дейност от Национална компания "Пристанища" и забраната за участието ѝ в търговски дружества, които по занятие извършват пристанищни услуги по чл. 116, ал. 2, т. 2 и 3, налага изводът, че предназначението на Национална компания "Пристанища" е да извършва дейности от публичен, обществен интерес и да изпълнява контролно-охранителни функции спрямо услугите, които се извършват в пристанищата, без тя самата да има право да се намесва като равнопоставен субект в стопанския оборот.

3. Не може да бъде споделено и твърдението, че законовата забрана за насочване на принудително изпълнение срещу имуществото – публична държавна собственост, предоставено на Национална компания "Пристанища", е привилегия. Обичайно държавни предприятия се създават, когато е необходимо да се управлява и поддържа определена категория публични имоти. Едно от основните начала на Конституцията на Република България е държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото (чл. 18, ал. 6 от Конституцията). Осъществяването на това основно конституционно начало в конкретния случай се гарантира чрез предоставянето за управление на имоти – публична и частна държавна собственост на търговец – държавно предприятие и трайността на неговото съществуване и устройство, закрепени със закон.

Според чл. 115а, ал. 3 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България държавата предоставя на Национална компания "Пристанища" имущество – публична държавна собственост за изпълнението на предмета ѝ на дейност. Алинея 4 пояснява, че предоставеното имущество – публична държавна собственост са дълготрайните активи на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Като пристанищна власт, Национална компания "Пристанища" е длъжна да стопанисва и управлява тези активи, но те остават публична държавна собственост. Текстът на чл. 115а, ал. 3 е логичен и следва от характера на публичната държавна собственост, която е извън гражданския оборот и има предназначение да задоволява трайно обществени потребности от национално значение чрез общо ползване – аргумент, който може да се извлече от чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за държавната собственост. По-нататък чл. 7, ал. 1 от Закона за държавната собственост съдържа изрична забрана имотите и вещите – публична държавна собственост да се отчуждават, да се обременяват с вещни права и да се придобиват по давност. Ако забраната за насочване на принудително изпълнение срещу имущество – публична държавна собственост може да се разглежда като привилегия, то тази привилегия е създадена с общия текст на водещия в тази област нормативен акт – Законът за държавната собственост, а не с текста на чл. 115а, ал. 5 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България.

IV. Поискано е обявяването за противоконституционни на разпоредбите на § 77 – 81 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Не са изложени аргументи за противоконституционността на тези разпоредби.

Посочените законови текстове визират обществени отношения с преходен характер, породени от закриването на Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" и поемането на правата и задълженията, активите и пасивите ѝ от Национална компания "Пристанища" като универсален правоприменник на агенцията. Уредени са също така редът и условията за уреждане на правоотношенията със служителите на закритата изпълнителна агенция.

Прехвърлянето на имущество от закритата агенция към Национална компания "Пристанища" не е противоконституционно. Промяната на начина, по който държавата ще управлява имотите – публична държавна собственост, не противоречи на никоя конституционна разпоредба, тъй като самата Конституция вменява на органите на изпълнителната власт организацията на ефективното управление на държавното имущество

в интерес на гражданите и обществото (изрично според чл. 106 от Конституцията Министерският съвет, като висш орган на изпълнителната власт, “организира стопанисването на държавното имущество”), без същевременно да изисква от органите на изпълнителната власт да осъществяват прякото управление на държавното имущество. Що се отнася до уреждането на отношенията със служителите в закритата Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”, в § 80, ал. 2 и ал. 3 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България са посочени конкретните разпоредби съответно от Кодекса на труда и от Закона за държавния служител, в съответствие с които се уреждат трудовите, респективно служебните правоотношения. Искането за обявяване на противоконституционни на разпоредбите на § 77 – 81 е абсолютно немотивирано и непрецизирано. Пример за това е искането за обявяване на противоконституционен и на § 79, според който “приходите, реализирани от Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация” до 1 декември 2004 г., са приходи по бюджета на Министерството на транспорта и съобщенията”. Да се иска прогласяването на противоконституционност на този текст означава, че всички нормативни актове, които уреждат видовете бюджетни приходи и тяхното събиране, също противоречат на Конституцията.

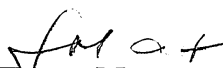
Поради така изложените съображения искането за установяване на противоконституционност на § 25, § 26, § 44 – 54 и § 77 – 81 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България не може да бъде споделено.

С промените в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България на практика бяха либерализирани условията за достъп до пазара на пристанищни услуги и се създадоха законови гаранции за равнопоставеност между участниците на този пазар. Чрез въвеждането на законови гаранции за изключване на възможността на монопол върху пристанищните услуги, създаването на предпоставки за прозрачност на всички процедури, свързани с избора на оператори на пристанищни услуги и въвеждането на единни изисквания към операторите на пристанищни услуги се създадоха условия за реална конкуренция в българските пристанища.

Във връзка с горното считам, че Конституционният съд е неоснователно сезиран, тъй като всъщност се касае не за установяване на противоконституционност на законовите текстове, а за тяхното неправилно разбиране от страна на вносителите.

Предвид гореизложеното, моля да отхвърлите като неоснователно искането за установяване на противоконституционността на § 25, § 26, § 44 – 54 и § 77 – 81 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 уважение,


к.д.п. **Пейчо Манолов**
генерален директор на

