

**ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**КОМИСИЯ ПО ТРАНСПОРТ И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИИ**

11.14  
МФ.

**СТАНОВИЩЕ**

**Относно:** Определение на Конституционния съд от 25. 01. 2005 г., с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело №10/2004 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 23 март 2004 г.), образувано по искане на група народни представители от 39-то Народно събрание.

На заседание на Комисията по транспорт и телекомуникации, проведено на 3. 02. 2005 г. беше разгледано и обсъдено Определение на Конституционния съд от 25. 01. 2005 г., с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело №10/2004 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 23 март 2004 г.), образувано по искане на група народни представители от 39-то Народно събрание.

Предмет на конституционното дело са § 25, с който се създава нов чл. 103а; § 26, с който се създава нов чл. 103б; § 44, с който Раздел IV "Пристанищна администрация" с чл. 113-115 става Раздел V; § 45, с който се създава Раздел VI "Национална компания "Пристанища"; § 46, с който се създава чл. 115а; § 47, с който се създава чл. 115б; § 48, с който се създава чл. 115в; § 49, с който се създава чл. 115г; § 50, с който се създава чл. 115д; § 51, с който се създава чл. 115е; § 52, с който се създава чл. 115ж; § 53, с който се създава чл. 115з; § 54, с който се създава чл.115и; както и §§ 77- 81 от Преходните и заключителни разпоредби.

В искането си 49-те народни представители настояват за обявяване на противоконституционност на горесцитираните 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.).

Според народните представители разпоредбата на § 25 от изменителния закон, с която пристанищата за обществен транспорт се разделят на пристанища с национално и с регионално значение, е противоречаща на Конституцията на

Република България. Твърди се, че текстът на § 26 от закона е неконституционнообразен, защото “плащанията, които досега са третиращи като държавни такси, сега са преименувани в цени за достъп, които ще се събират и разходват от Национална компания “Пристанища”. Това според тях противоречи на чл. 60 от Конституцията на Република България. Посочва се несъвместимост с Конституцията и на разпоредбите на § 44 – 54, с които се образува Национална компания “Пристанища”, защото се е създавала монополна структура, на която се възлагат изключителни права. Като подчертават, че е допустимо да се образуват държавни предприятия, народните представители, изтъкват, че това следва да бъдат предприятия, които поначало разчитат на средства от държавния бюджет. Необходима е и преценка за конституционнообразност на възможността за възлагане на властнически функции на лица, извън системата на държавните органи и по-конкретно, доколко това е допустимо да бъдат държавни предприятия. Според народните представители, с предвидената забрана срещу имуществото – публична държавна собственост на компания да се насочва принудително изпълнение, се нарушавала разпоредбата на чл. 6 от Конституцията (принципа на равенство).

#### **I. По § 25 от закона:**

Със създадения с § 25 - чл. 103а, ал. 1, пристанищата за обществен транспорт са разделени на такива с национално и с регионално значение. Съгласно ал. 2 на същата разпоредба министърът на транспорта и съобщенията разработва национална програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт, която се одобрява от Министерския съвет.

Поради важното значение на пристанищата за обществен транспорт, определянето на пристанищата за обществен транспорт и техният вид е въпрос на законодателна преценка. В тази връзка, не е налице противоречие с текстове от Конституцията на Република България.

Втората алинея на чл. 103а предвижда министърът на транспорта и съобщенията да разработва национална програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт, която да се одобрява от Министерския съвет. Разпоредбата е в съответствие с конституционно регламентиранията правомощия на Министерския съвет в чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията на Република България да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната (стратегии и програмите за икономическо развитие на страната са елемент от вътрешната политика), както и да организира стопанисването на държавното имущество.

#### **II. По § 26 от закона:**

Съгласно този текст достъпът до пристанищата за обществен транспорт с национално значение, както и до тези с регионално значение, или други, до които компанията осигурява достъп, се заплаща по цени, които се определят и обявяват от Национална компания “Пристанища”. Според народните представители тази разпоредба трансформира пристанищните такси в цени за достъп и поради обстоятелството, че става дума за достъп до услуги и

21

съоръжения, които са публична държавна собственост, текстът не е съобразен с чл. 60 от Конституцията.

Поддържането и развитието на имотите – публична държавна собственост е свързано с определени разходи, в обществен интерес и в съответствие с основното начало на чл. 18, ал. 6 от Конституцията на Република България е за достъпа до тях да се събира определена сума, вместо разходите за имотите да се поемат от всички данькоплатци. Тази сума се събира срещу услугата на ползващия имота да се осигури удобно, надеждно и безопасно функциониращо съоръжение. Няма пречка цени или такси да бъдат събирани от държавно предприятие, когато това е установено със закон (така например Национална компания “Железопътна инфраструктура” събира инфраструктурни такси). Тъй като това е цена за достъп, тя се определя и обявява публично от този, който предоставя услугата – Национална компания “Пристанища”.

Съгласно чл. 115а, ал. 4 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, Национална компания “Пристанища” управлява предоставените дълготрайни активи – публична държавна собственост на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Предметът на дейност на компанията е изграждането, реконструкцията, рехабилитацията и поддържането на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, тя осигурява и достъпа до пристанищата за обществен транспорт. В съответствие с правната и икономическа логика е, тя да получава приходите от имотите, които управлява и които приходи (цени за достъп до пристанищата) се разходват, съгласно чл. 115ж, ал. 2 – за осъществяване на предмета на дейност на компанията по чл. 115б, ал. 1 и 2; осигуряване на безопасност на корабоплаването в каналите и акваторията на пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Законодателят е определил разходите, които се покриват със средствата от тези цени – изграждане и поддържане на морски канали, външни защитни диги, докове, басейни, кейове, буйове, фарове, пристанищна инфраструктура, драгирането и увеличаването на максималната дълбочина на водата. Посочените дейности целят поддържане на пристанищния имот в състояние, годно на неговата територия да се предоставят пристанищните услуги, в съответствие с предназначението на имота (пристанище за обществен транспорт). Конституцията на Република България не установява забрана да се извлича стопанска изгода от определено имущество поради неговия публичен характер, нито посредством публично имущество да се предоставят услуги на широк кръг потребители.

### **III. По § 44 – § 54 от закона:**

Изложените от народните представители твърдения не могат да бъдат споделени. Липсва и посочване на коя разпоредба от Конституцията противоречи образуването, статута или функциите на Национална компания “Пристанища”.

Част втора, дял втори от Търговския закон, озаглавен “Държавни и общински предприятия” урежда правния статут на търговците публични предприятия – едноличните държавни търговски дружества. За тях се прилагат разпоредбите на Търговския закон. Наред с това, Търговският закон предвижда (чл. 62, ал. 3), че със закон могат да бъдат образувани държавни предприятия, които не са търговски дружества. Поради съществената специфика и възможността на тези публични предприятия да бъдат възлагани дейности от обществен интерес, законодателят е предвидил образуването им да става със закон. Изискването на Търговския закон държавните предприятия да се образуват със закон отразява преценката на законодателя за значението на тези юридически лица, при това – не толкова в икономическо или организационно отношение (тъй като те биха могли да се образуват и организират като търговски дружества), колкото важноста им за определени обществени отношения и нуждата да им бъдат възлагани конкретни публични задачи, нетипични за другите търговци. Тези публични задачи и функции се регламентират изчерпателно в нормативен акт от висок ранг, какъвто е законът. Към настоящия момент няма закон, който да дава обща правна уредба на държавните предприятия, поради което те се образуват със специални закони. В тази връзка следва да се отбележи, че Законът за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, не е единственият закон, който въвежда подобна организационна форма за изпълнение на определени публични дейности на държавата: Държавно предприятие “Строителство и възстановяване”, Държавно предприятие “Транспортно строителство и възстановяване”, Държавно предприятие “Съобщително строителство и възстановяване”, създадени със Закона за преобразуване на строителните войски, Войските на Министерството на транспорта и съобщенията и Войските на Комитета по пощи и далекосъобщенията; “Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда”, създадено със Закона за опазване на околната среда; Държавно предприятие “Фонд “Затворно дело”, създадено със Закона за изпълнение на наказанията; Национална компания “Железопътна инфраструктура”, създадена със Закона за железопътния транспорт; Държавно предприятие “Ръководство на въздушното движение”, създадено със Закона за гражданското въздухоплаване; Държавно предприятие “Радиоактивни отпадъци”, създадено със Закона за безопасно използване на ядрената енергия за мирни цели.

Не може да се приеме изразеното мнение в искането на народните представители, че на Национална компания “Пристанища” се възлагат “властнически функции” и компанията се превръща в “монополна структура”. Разпоредбата в закона, съгласно която компанията “изпълнява функциите на пристанищна власт” в никакъв случай не означава, че на нея се възлагат властнически функции. Посоченият текст отразява възприетата европейска и международна практика, според които лицата, на които се възлагат обществено

полезните функции по управление на пристанищната инфраструктура, се означават като “пристанищни власти”.

Необходимо е да се прави разлика между властнически правомощия и публични функции и задачи. За разлика от другите търговци – публични предприятия, които се образуват и организират като търговски дружества, държавните предприятия не са обект на приватизация, а тяхното прекратяване следва реда на образуването им – по преценка на законодателя, изразена в закон. Съгласно текста на чл. 612 от Търговския закон, срещу публичните предприятия, създадени със специален закон не се открива производство по несъстоятелност. Предметът на дейност, съществената част от който са публичните функции и задачи на държавното предприятие, се определят в закона, за разлика от търговските дружества.

Напротив, за Националната компания са въведени ред ограничения по отношение на статута ѝ, сред които: забраната да извършва определени дейности (чл. 115б, ал. 3; забраната да участва в търговски дружества, които по занятие извършват определени пристанищни услуги, чл. 115б, ал. 4 от закона). Тези забрани са установени именно с оглед на възложения предмет на дейност на компанията и предназначението ѝ да бъде лице, на което държавата възлага извършването на дейности от публичен, обществен интерес и които дейности, държавата е преценила, че следва да охранява.

В тази връзка не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на определени дейности, които са от публичен интерес и които обществото изисква да бъдат защитени по съответния начин. Конституцията не съдържа разпоредба, която да забранява създаването на такива държавни предприятия (както впрочем правилно отбелязват и групата народни представители в искането си), не може да се говори за нарушаването ѝ, т. е. за противоконституционност.

В своето разбиране за възможността държавата да възлага изпълнението на публично-правни функции на други субекти, извън органите на държавна власт, Конституционният съд дори е допуснал възможността това да бъдат сдружения на гражданите. Така например в свое Решение № 3 от 5 юли 2004 г., постановено по к. д. № 3/2004 г., Конституционният съд е приел: “Нещо повече, държавата може да възлага изпълнението на публично-правни функции на организации от неправителствения сектор. По този начин тя, от една страна, се “разтоварва” от някои от функциите си, за да може да изпълнява приоритетните си държавни задачи. От друга страна, държавата включва гражданското общество индиректно в участие в управлението”. Също така, тълкувайки чл. 44, ал. 1 от Конституцията в Решение № 10 от 1994 г. по к. д. № 4 от 1994 г., Конституционният съд изрично е предвидил възможност “за възлагане на изпълнението на определени държавни функции на сдружения на граждани”, като условието за това е, според Конституционния съд “това да бъде направено със закон”.

Не може да бъде споделено разбирането на народните представители, че “това по принцип могат и трябва да бъдат предприятия, които поначало разчитат на средства от държавния бюджет”. Самото предвиждане на разпоредбата за създаването на държавни предприятия в Търговския закон, очевидно се основава на виждането на законодателя – държавата да възложи изпълнението на публични функции и задачи на предприятие, което не е орган на изпълнителната власт, и в същото време да минимизира разходите на държавния бюджет. Установеният със Закона за устройството на държавния бюджет бюджетен процес не допуска целеви приходи – съгласно чл. 2, ал. 8 от Закона за устройството на държавния бюджет, приходите не са целеви и служат за покриване на разходите. Наред с установените лимити за капиталови разходи, това на практика означава, че приходите, които постъпват в бюджета от каналните такси, тонажните корабни такси и линейните кейови такси (това са таксите, събирани от Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация” до образуването на Национална компания “Пристанища”) не могат да бъдат използвани по предназначение – за изграждането, реконструкцията, рехабилитацията и поддържането на пристанищата за обществен транспорт с национална значимост. По този начин, след като цените за достъп се събират от компанията, изменителният закон постига една много важна цел, от гледна точка на целесъобразност – приходите от използването на пристанищната инфраструктура да се ползват за нейното изграждане, рехабилитация и поддържане.

Според народните представители “спорна е привилегията на чл. 115а, ал. 5 – недопустимост на принудително изпълнение срещу имущество – публична държавна собственост”.

Не може да се приеме, че се дава една непозволена привилегия, тъй като не е налице нито едно от ограничителните условия на чл. 6 от Конституцията. Текстът на чл. 6 от Конституцията се отнася до физически лица. Конституционната норма урежда равенството на гражданите, но не изключва правото на законодателя да създава различен режим за различните категории юридически лица. В тази връзка Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе с Решение № 1 от 16.01.1997 г. по к.д. № 27/1996 г.; Решение № 3 от 27.04.2004 г. по к.д. № 3/2004 г. и Решение № 8 от 03.05.2001 г. по к.д. № 10/2001 г.

От друга страна, обичайно държавни предприятия се създават, когато е необходимо да се управлява и поддържа определена категория публични имоти. Основно конституционно начало е държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото (чл. 18, ал. 6 от Конституцията на Република България). Предоставянето за управление на имоти – публична държавна собственост на търговец – държавно предприятие и трайността на неговото съществуване и устройство, създадени по законов ред, гарантират осъществяването на това основно конституционно начало. Поради всеобщата значимост и публична ползност на имотите – публична държавна

собственост, тяхната изключителност и изключването им от гражданския оборот, чрез Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България още веднъж е потвърдена невъзможността за тяхното отчуждаване от патримониума на държавата (чл. 115а, ал. 5 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България).

#### **IV. По § 77 – § 81:**

Предмет на тези разпоредби са обществените отношения с преходен характер, свързани с прекратяването на Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”, създаването на Националната компания “Пристанища” и реда и условията за поемането на имуществото и на правоотношенията със служителите на прекратения административен орган.

Трансформацията на имущество и квалифицирани кадри от закритата агенция не е противоконституционно само по себе си. Промяната на модела на управление на публичното имущество също не е в противоречие с Конституцията, тъй като тя вменява на органите на изпълнителната власт организацията на ефективното му управление в интерес на гражданите и обществото (чл. 106 от Конституцията – Министерският съвет “организира стопанисването на държавното имущество”), но не и прякото осъществяване на управлението на имотите и дейностите, като специфична стопанска дейност. Особеностите в тази сфера на дейност и статута на имуществото, обществената значимост и интерес от безпрепятствено осигуряване на достъп на всички потребители до пристанищата за обществен транспорт с национално значение, са наложили като предпочетена форма специалната фигура на държавното предприятие, което може да съчетае търговската дейност с публичните задачи, поради ясните правила за дейността му, създадени със закон.

След обстояното разглеждане и обсъждане на мотивите в искането на народните представители, Комисията по транспорт и телекомуникации с 11 гласа “за”, 1 глас “против” и 1 глас “въздържал се” смята, че искането на народните представители е неоснователно и горещитираните 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 23 март 2004 г.) не противоречат на Конституцията на Република България.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА КОМИСИЯТА ПО  
ТРАНСПОРТ  
И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИИ**

**ПРОФ. Д-Р ИОРДАН МИРЧЕВ**



118

НАРОДНО СЪБРАНИЕ		
В. №	353-25-17	
Датум	25 / 4	2003 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

15.16  
*[Signature]*

Изх. № 353-25-13/17.04.2003 г.

ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ  
Проф. Огнян Герджиков

ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОМИСИЯТА ПО ТРАНСПОРТА И  
СЪОБЩЕНИЯТА  
Проф. Йордан Мирчев

СТА Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България № 202-01-86/16.12.2002 г., внесен от Министерския съвет

На свое заседание на 16 април 2003 г. Консултативният съвет по законодателството обсъди Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, внесен от Министерския съвет и прави следните предложения за неговото подобряване.



## I. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. Основната част от предвидените изменения и допълнения представлява новата глава четвърта "Пристанища", която съдържа в себе си по-подробна уредба на правния режим (административноправен и вещноправен) на пристанищата, на пристанищните услуги, както и принципно нова организация на пристанищната власт чрез държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ, а именно НК "Пристанища". То съчетава търговска дейност с някои властнически функции. А това са различни обществени и правни отношения, съчетаването на които в един закон поставя големи трудности пред правната им уредба.

2. Създадени са и редица специални правила относно предоставянето на концесия върху пристанищен терминал (чл. 117в – чл. 117е), с което се продължава тенденцията правилата на Закона за концесиите да се изместват отчасти от правила на специален (с оглед предмета на концесията) закон (така Законът за подземните богатства и отчасти Законът за водите), т.е. да се възприеме двустепенно регулиране на концесиите.

3. Като основна причина за предлаганите промени се сочи проекта за Директива 2001/0047(COD). Тя още не е приета. След приемането ѝ, което се очаква да стане в близко бъдеще, вероятно ще се наложи ново изменение на закона, за да се съобрази с окончателния текст на Директивата, което създава нестабилност в уредбата. Ето защо, предлагаме да се обсъди възможността за консултации със съответните компетентни служби на ЕС доколкото предлаганите в законопроекта разрешения са в съответствие с очаквания окончателен текст на Директивата, за да се избегне в близко време ново изменение на закона

относно пристанищата, което създава правна нестабилност в законовата уредба.

4. В уредбата на Пристанищата в гл. IV, която е по същество изцяло нова, прави впечатление централизацията, която се въвежда чрез създаването на Националната компания "Пристанища". В Европа преобладават автономните пристанища, които се управляват по различен ред. А новата гл. IV не съответства на тази разпространена европейска практика.

5. В сравнение с досегашната Глава четвърта броят на делегациите за издаване на подзаконови нормативни актове (наредби) след изменението се увеличава значително – от три на девет. Предлагаме да се обсъди възможността за намаляване на подзаконовата уредба, която принижява ролята на закона в нормативната уредба.

6. Отново се поставя въпросът дали не е необходимо за всеки конкретен индивидуален административен акт да се сочи възможността за съдебното му обжалване. Това следва от разпоредбата на чл. 120, ал. 2 на Конституцията. Трябва изрично да се посочват само изключенията, т.е. случаите, в които административните актове не подлежат на обжалване. Ако пък се приеме предлаганото в законопроекта разрешение, то систематически трябва да отиде в Допълнителните и заключителни разпоредби.

7. Навсякъде в законопроекта названието на Националната компания "Пристанища", особено когато е подлог трябва да се даде членувано "Националната компания "Пристанища".

8. Законопроектът се нуждае от сериозно правотехническо усъвършенстване и освобождаване от съществуващото на места

120

многословие. Конкретните бележки в това отношение ще бъдат направени по-нататък по отделните текстове.

## II. КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

9. В чл. 2, т. 1 и 2 предлагаме да се обединят поради смисловата им близост. От друга страна, не може да се определи като основна цел на закона, изведена на първо място в изброяването (т. 1) “сътрудничеството с черноморските, крайдунавските и други страни”.

10. В чл. 2, т. 4 думата “гъвкавостта” е излишна, тъй като това понятие е твърде неопределено и в случая нищо не казва.

11. В чл. 77, ал. 1 края на разпоредбата изразът “в съответствие с вътрешното и международното право” да отпадне, защото е саморазбиращ се.

12. По чл. 92, ал. 1.

Новата легална дефиниция на пристанището, тълкувана систематически с Приложение № 1, повдига въпроса дали пристанището е едно териториално цяло, или може да се състои от различни части, стопански обединени – единен пазар от гледна точка на пристанищните услуги (само по този начин може да се обясни групирането в Приложение № 1 като едно пристанище на участъци, които настоящият чл. 103, ал. 2 разглежда като отделни пристанища). Не е ясно дали законопроекът възприема понятието “пристанище” или “пристанищна система” по смисъл на чл. 4, т. 1 и 2 от проекта за Директива, или е налице смесване между тях. Препоръчително е този въпрос да бъде изяснен в законопроекта.

От друга страна, сегашната редакция на ал. 1 е тежка и тромава. На два пъти се употребява думата “разположени”. Предлагаме първото

изречение да се раздели на две изречения, както следва: “Пристанището е участък, който включва акватория, територия и инфраструктура, разположени на брега на Черно море, р. Дунав, островите и каналите.” И нататък изр. 2: “Пристанищният участък се простира на територията” и т.н.

13. От **чл. 92** нататък и в редица други разпоредби на законопроекта (напр. чл. 103, 107, 108 и др.) се използват твърде широко легалните дефиниции на определени правни понятия – в случая на видовете пристанища. Правните норми, които дават легални дефиниции би трябвало поначало да се използват по изключение в законодателството, защото те представляват висока степен на правно обобщение, които могат да се окажат опасни и да създават пречки за ефективното и динамично управление. Те са повече подходящи за учебници, отколкото за правни норми. Но в случая това не се и налага. Същата степен на определеност може да се постигне чрез прередактиране на съответните разпоредби, като се посочат основните признаци на съответни вид пристанища и избегне сегашното им “академично” дефиниране. Така например сегашната легална дефиниция на пристанища в чл. 92, ал. 1 би могла да се прередактира така: “Пристанището включва акватория, територия и инфраструктура, разположени на ...” и т.н.

Разпоредбата на **чл. 103, ал. 1** би могла да се прередактира примерно така: “В пристанището за обществен транспорт се извършват пристанищни услуги и други съпътстващи дейности от и на плавателни съдове...” и т.н.

А **чл. 107**, според нас, няма да загуби нищо от своето съдържание, ако бъде редактиран примерно така: “Рибарското пристанище е предназначено за домуване или приставане на рибарски кораби ...”

Този правнотехнически начин на нормативен изказ може да бъде приложен и при прередактирането на **чл. 108, 109, 11** и др.

14. В чл. 92, ал. 4 доколкото условията за водене на регистъра не са определени в чл. 92, ал. 5–7, те трябва да се доопределят в закона, тъй като това е законова материя. В наредбата трябва да се определи само редът за водене на регистъра.

15. Предлагаме в чл. 92, ал. 4 да се посочи и органът, който води регистъра. Тази разпоредба се намира в раздел “Общи разпоредби”.

16. По чл. 92а във връзка с чл. 106 и 112: трите текста почти се покриват. Предлагаме да се обсъди възможността цялата материя да се обедини и уреди в един текст.

17. В чл. 92а, ал. 1, тълкувана във връзка с дефиницията на акватория в § 2, т. 27, разпоредбата може да остави впечатление, че и други обекти освен водата на акваторията, са изключителна държавна собственост, което не съответствува на чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Затова предлагаме думата “изключителна” да се замени с “публична”.

18. По чл. 93, т. 5 предлагаме да се помисли, дали не е по-добре граничнополицейските пристанища да се обособят в самостоятелен вид пристанища в нова т. 6.

19. В чл. 94, ал. 1 условията за извършване на указаната в този текст дейност, представлява законова материя и трябва да се уредят в закона, а в наредбата – само реда за извършване на дейността.

В същата алинея думата “съгласувано” трябва да се замени със “след вземане мнението на”.

20. По чл. 94, ал. 2.

Неоправдано е, според нас, цялата информация по ал. 1 да се обявява за служебна тайна. Трябва да се има предвид още едно

обстоятелство: съобщаването и разпространяването на сведения, които представляват служебна тайна е престъпление (чл. 284 НК).

21. В чл. 95, ал. 1 изискванията за експлоатационна годност на пристанищата е законова материя и трябва да се уредят в закона, а в наредбата – само редът за преустановяване или за временно или постоянно ограничаване експлоатацията на пристанищата.

22. По чл. 95, ал. 2.

В този текст, както и в някои други текстове на законопроекта (чл. 112б, ал. 5, т. 2, чл. 112г, ал. 5, т. 2, чл. 116, ал. 7) се предвижда изрично, че административните актове, издадени по приложение на тези текстове, подлежат на обжалване по съдебен ред. Това би довело до заблудението, че издаваните въз основа на други текстове административни актове не подлежат на обжалване, а едно такова становище противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съгласно който гражданите и юридическите лица могат да обжалват **всички** административни актове, които ги засягат, освен **изрично** посочените със закон.

Затова ще бъде по-добре, посочените текстове от законопроекта да отпаднат, за да се прилага на общо основание общата клауза, установена от Конституцията, още повече, че разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2).

23. Предлагаме чл. 100, ал. 1 да отпадне. Тази разпоредба урежда издигането на флаг. Но в един текст се смесват различни случаи като несъвместими и освен това повтаря отдавна уредени въпроси в обичайното и договорното международно право.

Първо, корабите на военноморски флот на Република България издигат флагове по ред, който не се урежда от този закон.

Второ, не се изяснява какво се разбира под “български кораби” – такива по регистрация или по собственост.

Трето, чуждестранните невоенни кораби са много широко определени. Това са всички кораби, които не са военни по смисъла на чл. 29 от Конвенцията на ООН по морско право.

Но сред тях се отделят нарочно държавни кораби, използвани с нетърговски цели (чл. 31 и 32 от Конвенцията). Това не се прави в законопроекта.

24. В чл. 100, ал. 2 и 3 имат самостоятелно значение и предлагаме да бъдат обособени в отделни членове.

25. В чл. 101, ал. 1 накрая изразът “в съответствие с действащото законодателство” да отпадне, защото е саморазбиращ се.

От друга страна, разпоредбата в този ѝ вид е твърде обща и неопределена. В нея трябва да се внесе по-голяма конкретност относно процедурата и органите, които ще осъществяват този контрол. В сегашния си общ вид чл. 101, ал. 1 нарушава неприкосновеността на тези обекти и нарушава международните стандарти, установени с ЕКПЧ.

26. В чл. 101, ал. 2 думата “организацията” трябва да се замени с “редът”, като по-точен.

Освен това, посочените в края на тази алинея “компетентни министри” е неясно. Ако се съди по препращането към ал. 1, което се съдържа в края на ал. 2, имат се предвид министъра на финансите, министъра на здравеопазването и министъра на земеделието. Ето защо, предлагаме те да бъдат изрично изброени и да заменят сегашните думи “компетентните министри за контрола по ал. 1”.

27. В чл. 103, ал. 1 редакцията на текста следва да се усъвършенства така:

“(1) Пристанище за обществен транспорт е всяко пристанище, в което срещу заплащане се извършват...”, а изразът “от/на плавателни съдове и сухоземни транспортни средства” да отпадне.

28. По чл. 103, ал. 2, т. 1: разпоредбата преповтаря легалната дефиниция на акватория, поради което, според нас, е безсмислено да остане в този си вид.

29. По чл. 103, ал. 2, т. 5 и 6 използването на думата “организация” в двете разпоредби представлява тавтология на основния текст на алинеята, поради което следва да отпадне в текста на двете точки.

30. По чл. 103, ал. 3 накрая изразът “както и имоти за разширяване и развитие на пристанището” следва да отпадне, защото може да остави погрешното впечатление, че това е задължителна част от територията на всяко пристанище.

31. В чл. 103, ал. 4 а и в други текстове на законопроекта излишно е да се употребява думата “задължително”. Щом се създава законово задължение и нормата е императивна, очевидно е, че прилагането ѝ е задължително.

32. В чл. 103, ал. 5 думата “последният” трябва да се замени с “той”.

33. В чл. 103а, ал. 2, втората част от разпоредбата относно начина на използване на цените следва да се обособи поне в отделна алинея.



34. В чл. 103а, ал. 5 препращането към чл. 110 следва да се прецизира като препращане или към “чл. 92, т. 2, 3 и 4”, или към “чл. 107-109”.

35. В чл. 103б, ал. 1 да се издигне равнището на органа, който ще определя цените за достъп до пристанищата за обществен транспорт с национално значение – тези цени трябва да се определят от Министерския съвет или поне от министъра на транспорта и съобщението.

36. Предлагаме ал. 2 и 3 на чл. 103б да се обединят в една обща уредба, защото се отнасят до един и същ въпрос.

37. Разпоредбата на чл. 103б, ал. 4 е неясна.

38. Препращането в чл. 103б към чл. 110, прави разпоредбата неясна.

39. В чл. 106, ал. 1 изразът “за обществен транспорт с национално значение” следва да се премести след пристанища, за да не разкъсва смисловия терминът “пристанища за обществен транспорт с национално значение”.

40. В заглавието на раздел IV думата “рехабилитация” е неподходяща и предлагаме да се замени с “ремонт”. В българския език думата “рехабилитация” се употребява за възстановяване на здравето на човека, а не за предмети или обекти.

41. В чл. 111 края на изречението вместо думите “Министерството на вътрешните работи”, които се заличават, да се впише “Гранична полиция”.

По този начин ще се постигне съответствие с началото на чл.111, който има предвид именно граничнополицейско пристанище. Второ, ще се избегне разпространето на особения режим върху кораби на други служби на Министерството на вътрешните работи.

42. Изразът “които имат инвестиционна инициатива” в чл. 112, ал. 1 е неточен. Според нас, по-правилно би било да се предвиди “физически или юридически лица, които искат да инвестират в...”

43. По чл. 112, ал. 2: следва да се обмисли дали систематическото място на разпоредбата не е в чл. 106, ал.1, като след “национално значение” се постави запетая и добави изразът “включително и зоните, които отговарят на характеристиките на пристанищата по чл. 107 и 108,”

44. В чл. 112, ал. 3 законопроекта би следвало да определи кой “упражнява правата на собственост на държавата” върху така наречените други пристанища, когато те са нейна собственост (непосредствено или чрез търговско дружество). НК “Пристанища” има този предмет на дейност само по отношение на пристанищата за обществен транспорт с национално значение.

45. По чл. 112, ал. 6.

Предлагаме ал. 6 да отпадне. Дали корабът е военен или не, се съди по два признака, дадени кумулативно в чл. 29 на Конвенцията на ООН по морско право. Използването на кораб от едно или друго министерство не го прави военен. В този си вид текстът на чл.112, ал.6 ще противоречи на конвенцията.

От друга страна, понятието “други плавателни съдове” отпада съгласно § 15.

Извън обсега на този член остават и другите държавни кораби, използвани за митнически, екологичен, фитосанитарен, или риболовен контрол.

46. В чл. 112а, 112б и 112в има подробности, които придават на законопроекта характер на инструкция.

47. В чл. 112а, ал. 4 думата “заинтересувани” трябва да се замени със “заинтересовани”, а думата “упълномощени” да отпадне, защото може да внесе само объркване.

48. В чл. 112б, ал. 2, т. 3 думите “и други условия” са неподходящи и правят правната разпоредба неясна и непълна. Трябва да се доуточни какви са тези други условия.

49. В чл. 112б, ал. 3 не е ясно какво означават думите “публични инвестиции”, трябва да се поясни чии са тези инвестиции.

50. В чл. 112б, ал. 5 да се въведе изрично необжалваемост на акта на министъра.

51. По чл. 112в, ал. 3 и 112г, ал. 6: законопроект за допълнение на приложение № 1 в тези хипотези трябва да се прави само когато се въвежда в експлоатация ново пристанище.

52. Предлагаме да се обсъди още веднъж възможността по чл. 112г, ал. 1 за искане на становище от генералния директор на НК “Пристанище”. Тази възможност ще се превърне в правило. Има опасност това мотивирано становище да предреши въпроса за определен инвестиционен проект, който генералният директор ще докладва на

министъра на транспорта и съобщенията. А това може да създаде и корупционна среда.

53. Най-много въпроси поставя **раздел IV** “Национална компания “Пристанища” на гл. IV “Пристанища” от законопроекта (чл. 113-115б). Предвидената в тази част на законопроекта правна уредба придава на НК “Пристанища” властнически функции, а по този начин – и по-голяма правна сила като търговец. Това нарушава принципа на равнопоставеност на правните субекти, които участват в гражданския оборот, което е нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Това е основният конструктивен дефект на правното образувание НК “Пристанище” като търговец-публично предприятие, което не е търговско дружество, създадено с гл. IV от законопроекта съгласно чл. 62, ал. 3 ТЗ.

54. В **чл. 113, ал. 6**, за да има пълна яснота относно несеквестрируемата част от имуществото на НК “Пристанища” след НК “Пристанища” и преди запетаята да се препрати към ал. 3 или 4 в зависимост от това дали ще е несеквестрируемо цялото предоставено на НК имущество – държавна собственост, или само онова, което като част от пристанищата за обществен транспорт с национално значение, е публична държавна собственост.

55. По **чл. 114, ал. 1, т. 6**.

Правната уредба и законодателство за “управление на кризите” у нас още няма. Следователно, позоваването на такова законодателство не е обосновано.

56. В **чл. 114, ал. 2, т. 5** не е прецизно да се говори за контролиране на договорите, а трябва да бъде: “контролиране изпълнението на договорите”.

**57. По чл. 114, ал. 3.**

В този текст се предвижда възможността да се извършват пристанищни услуги от Националната компания "Пристанища" при предсрочно прекратяване на договор с пристанищен оператор.

В мотивите на законопроекта като основна причина за приемане на този проект се посочва проекта за нова директива 2001/0047 COD. Като цяло въпросите на конкуренцията, които са предмет на бъдещата директива са слабо застъпени в законопроекта. В случая са пряко нарушени положения, посочени в проекта за директива като основни принципи. Това отстъпление от проекта за директива води до следващи, например изискването в такива случаи да се води разделно счетоводство.

Предлагаме тази алинея да отпадне.

**58. По чл. 114а.**

Смуцаващо е и обстоятелството, че министърът на транспорта и съобщенията е орган на управление на НК "Пристанища". Това уникално разрешение в българското законодателство подчертава властническия характер на НК "Пристанища".

Може би ще бъде по-добре в този текст да се посочи какво прави министърът на транспорта и съобщенията по управлението на Националната компания "Пристанища", вместо изрично да се квалифицира той като орган на управление на компанията.

Освен това, изразът "на управление" предлагаме да отпадне, защото това са и органи с представителна власт.

**59. По чл. 114в.**

Не е ясна и правната фигура на договора за управление, който министърът на транспорта и съобщенията сключва с всеки член на УС. Очевидно това не е договорът за управление по чл. 237 ТЗ и по чл. 25-33 от Правилника за реда за управление на правата на собственост на държавата в предприятията (обн., ДВ, бр. 10 от 1994 г., изм. доп.), защото

НК "Пристанища" не е търговско дружество (арг. чл. 62, ал. 3 ТЗ). А без яснота по този въпрос няма яснота и относно основанията за прекратяване на този договор (вж. по-долу № 60).

**60. По чл. 114в, ал. 2 и 5.**

Не е последователна и правната уредба на основанията за прекратяване на договора за управление. Отначало разпоредбата тръгва от идеята за изчерпателното им изброяване, а в т. 4 – въздига в такова основание решението на министъра на транспорта и съобщенията като дискреционно негово решение, без да го обвързва с определено основание или факти. Това разрешение не се съчетава с първоначалната идея.

**61. Чл. 114в, ал. 4.** Изразът "установено с влязла в сила присъда" следва да отпадне, защото се подразбира.

В края изразът "или на контролния" следва да отпадне, защото НК "Пристанища" няма такъв орган.

**62. В чл. 114в, ал. 5, т. 4** трябва да отпадне, защото предишните три точки я правят излишна и е много обща и неопределена.

**63. В чл. 114в, ал. 7, т. 5** се допуска опасно саморегулиране. Структурата, щатът и средствата за работна заплата на компанията следва да се приемат от министъра на транспорта и съобщенията или дори от Министерския съвет.

**64. В чл. 114г, ал. 1, т. 3-4** следва да отпаднат, тъй като смислово се съдържат в предходните две, а ако останат в т. 4 "трудова правоотношения" да се замени с "трудова договори".

**65. По чл. 114г, ал. 2.**

Ако се цели установяване на ограничения в представителната власт на генералния директор, това трябва да стане съвсем недвусмислено. Ако не се цели това, разпоредбата следва да отпадне, за да не създава несигурност относно обхвата на представителната власт на генералния директор.

66. В чл. 115, ал. 1, т. 1 предвидените такси се заплащат за ползване на акваторията от собственици на пристанища, а според чл. 92а, акваторията е изключителна държавна собственост. Затова, приходите от таксите следва да постъпват в републиканския бюджет или в бюджета на Министерството на транспорта и съобщенията (както е по действащия закон), а не в приход на Националната компания "Пристанища". Компанията може само да ги събира, а след това да ги превежда в приход на републиканския бюджет или на бюджета на министерството.

**67. По чл. 116, ал. 1 и 2.**

За да се избегне тавтологичният характер на дефиницията в ал. 1 (дефиницията на пристанищни услуги използва термина "пристанищни оператори", а "пристанищен оператор" е дефинирано чрез "пристанищни услуги") и за да се възприеме подходът при определянето им, използван от Проектодирективата, двете алинеи следва да се обединят в една, която да дефинира пристанищните услуги и чрез трите им категории.

Предлагаме примерно следната редакция: "Пристанищни услуги са услугите с търговски характер, предоставяни в пристанищата за обществен транспорт в следните категории:"

68. По чл. 116, ал. 2, т. 1 и 2 изброяването в тези разпоредби не е нито изчерпателно, нито примерно. Да се избере едно от двете.

Освен това, изразът "и др." прави тези правни норми незавършени, трябва да се поясни за какво става дума.

69. Разпоредбата на чл. 116, ал. 3 не е същинска правна норма. Тя установява класификация на пристанищните услуги, която, според нас, не е подходяща за законова уредба.

70. В чл. 116, ал. 5 думата “форсмажорни” следва да отпадне, защото повтаря “извънредни”.

71. В чл. 116а, ал. 6 трябва да се укаже с какво е несъвместимо упражняването на правата, произтичащи от дейностите по ал. 1.

72. По чл. 117, ал. 4: условията за вписването в регистъра са законова материя и трябва да се уредят в закона, а не в наредбата. В наредбата може да се уреди само редът за вписването в регистъра.

73. По чл. 117а - 117в.

Да се определи съвсем точно кои услуги могат да се предоставят само от концесионер и кои и по договор по чл. 117б. Тъй като използването понастоящем разнородно препращане към категориите услуги – един път към класификацията по ал. 3 и друг път към класификацията по ал. 2 на чл. 116, може да създаде неяснота за кои услуги кои правен инструмент е приложим.

74. В чл. 117в изразът “особено право на ползуване” да отпадне, защото използваната след това дума “концесия” е достатъчно ясна.

75. В чл. 117д, ал. 1 не е подходящо да се говори за осигуряване на процедура. Предлагаме след думата “съобщенията” да се постави точка и останалата част от разпоредбата да се обособи в отделно изр. 2 с примерно следната редакция: Предоставянето на концесия се осигурява от Националната компания “Пристанища”.



76. В чл. 117е, ал. 1, т. 5 не е правилно в закон да се употребява съкращението “в т.ч.”. Вместо това съкращение може да се употреби думата “включително”.

77. В чл. 117е, ал. 1, т. 8 и 9 да се прецизира коя точка кои елементи от вещноправния режим на изграденото от концесионера визираща.

78. По § 11 (чл. 121):

а) в Допълнителните разпоредби трябва да се даде дефиниция на понятието “повторно административно нарушение” в следния смисъл:

“Повторно” е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с което на нарушителя е наложено наказание за същото по вид нарушение.”

б) Размерът на глобата за повторно нарушение трябва да се определи по принципа “от ... до”, тъй като механичното определяне на двоен размер на глобата не дава възможност да се индивидуализира наказанието за повторното нарушение и да се вземат предвид конкретните обстоятелства при неговото извършване.

79. По § 13: да се уточни, че измененията и допълненията са в § 2 от Допълнителните разпоредби (има повече от една такава).

80. По § 13, т. 4 и 7 (нови).

Препоръчваме определенията да бъдат дадени по азбучен ред. Тази техника навлиза в българското право под влияние на международното и европейското право, но винаги подобни определения следват азбучен ред.

81. По т. 18 (нова) да се изясни точно правното положение на капитана на пристанище – дали е лице от състава на Националната компания или от морската администрация.

82. Не е прецизно да се говори за “получател на пристанищни услуги” в т. 29 на Допълнителните разпоредби.

Освен това, с оглед прецизиране на дефиницията следва да отпадат: думата “предоставени” и изразът “обикновено корабособственик, товародател или техни агенти”.

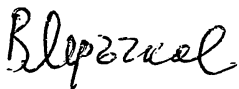
83. В § 17, ал. 3 да се уточни процедурата за предоставяне на концесия, тъй като очевидно обидият ред – чрез търг или конкурс, е неприложим.

В края на разпоредбата изразът “както и на себе си” да се замени с по-точния “при които те самите я ползват”.

84. Алинея 3 на § 19 от Преходните и заключителните разпоредби следва да се прередактира така:

“(3) Служебните правоотношения с държавните служители на Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация” продължават да съществуват с Националната компания “Пристанища”.

85. По § 20. Много дълъг е предвиденият в законопроекта 6 мес. срок за издаване на подзаконови нормативни актове за прилагане на закона. А докато те не бъдат издадени (особено множеството подзаконови нормативни актове по гл. IV “Пристанища”) новата правна уредба не може цялостно и пълноценно да се прилага. Това не съответства и на духа на ЗНА и Указа за неговото прилагане (чл. 45 УПЗНА). Предлагаме този срок да бъде рязко намален – примерно на 1 или не повече от 2 мес.

Председател:   
/проф. В. Мръчков/