



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**от**  
**Министерския съвет на Република България**  
**по**  
**конституционно дело № 10 за 2004 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 25 януари 2005 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 от 2004 г., образувано по искане на 49 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 25, § 26, §§ 44 - 54, §§ 77 - 81 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ДВ, бр. 24 от 2004 г.)

Според групата народни представители посочените разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗИД ЗМПВВПРБ) противоречат на чл. 1, ал. 2, изр. 2, чл. 6, чл. 18, ал. 4, чл. 60, чл. 117, ал. 1 и чл. 120 от Конституцията на Република България.

В искането на народните представители до Конституционният съд са изложени две групи твърдения за противоконституционност :

- противоконституционност на възможността, съответно допустимостта по принцип за възлагане на властнически функции на субекти извън системата на държавните органи, и

- противоконституционност на конкретната уредба в § 25, § 26, §§ 44 - 54, §§ 77 - 81 на ЗИД ЗМПВВПРБ.

**1. Относно противоконституционността на възможността, съответно допустимостта по принцип за възлагане на властнически функции на субекти извън системата на държавните органи**

Както е посочено в искането, народните представители считат, че принципната възможност за възлагане на властнически функции на субекти извън системата на държавните органи, не е в пряко противоречие с конституционни норми и този въпрос не се третира изрично в нея. Наред с това в искането се представя противоречие при решаването на този въпрос с чл. 1, ал. 2, изр. 2, чл. 6, чл. 117, ал. 1 и чл. 120 от Конституцията на Република България.

При разглеждането на този принципен въпрос следва да се изяснят характеристиката на т.нар. в искането "властнически функции" и субектите на тези функции от една страна, и от друга, статутът и предметът на дейност на публичните предприятия - търговци и тяхната връзка с осъществяването на властнически функции.

В искането на народните представители до Конституционния съд не е определено какво се има предвид под понятието "властнически функции". Ако се имат предвид общите принципи на публичното право това са правомощията на държавните органи, непосредствено свързани с осъществяването на публичната власт.

В Решение № 5 от 1994 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 3 за 1994 г. се казва:

"Една от най-характерните отлики на изпълнителната власт спрямо законодателната и съдебната се изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата... Отражение на това обстоятелство е нецелесъобразността да се определят конституционно, т.е. максимално стабилно, всички административни органи. ...За този вид органи Конституцията не създава *numerus clausus*, тъй като разнообразните и променящи се нужди на управлението са несъвместими с подобен подход, който би отнел на административната дейност присъщата ѝ гъвкавост."

По тези съображения в чл. 105 – 106 от Конституцията е предвидена широка компетентност на правителството да определя органите на изпълнителната власт, които осъществяват властнически функции, а също и субектите, чрез които да организира стопанисването на държавното имущество. Наред с това Министерският съвет осъществява своите правомощия от една страна като орган на публичната власт, а от

друга – като орган за стопанисване на имуществото на държавата - собственик. По тази причина в правото се разграничават властническите функции на държавните органи от публичните функции и задачи, които се осъществяват именно в сферата на частното право. Последователното провеждане на това разграничение води до извода за възможното делегиране на частноправни субекти именно на тези публични функции и задачи, осъществявани в интерес на цялото общество.

С атакуването на статута на новосъздадената Национална компания “Пристанища” (НК “Пристанища”) народните представители имплицитно поддържат запазването на управлението и контрола на пристанищната дейност чрез Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”. Самият статут на тази администрация обаче съгласно чл. 54, ал.1 и 3 на Закона за администрацията трябва да е свързан от една страна с административно обслужване на физически и юридически лица, и от друга с изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Изпълнителната агенция е юридическо лице, чиято издръжка се формира от бюджетни средства и приходи от собствена дейност. Следователно този вид администрация не осъществява изцяло властнически функции в посочения по-горе смисъл.

При анализа на функциите по чл. 114 от ЗМПВВПРБ, осъществявани от административната структура “Пристанищна администрация” до приемането на ЗИД ЗМПВВПРБ е видно, че само част от тези функции са властнически и са свързани с ръководство и контрол. Едновременно с това агенцията обезпечава сигурността и безопасността на пристанищата, координира управлението и поддържането на пристанищата за обществен транспорт, организира поддържането на съществуващите и изграждането на нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, защитни съоръжения и други, контролира спазването на условията и на реда за извършване на пристанищни дейности и услуги и пр. Посочените дейности имат публичен характер, но те са предимно свързани със стопанисването и управлението на пристанищата и дейността в тях, с тяхното поддържане и развитие.

С цел либерализирането на пристанищната дейност и намаляване на административната намеса при осъществяването на стопанската дейност (каквато несъмнено е и дейността по предоставяне на пристанищни услуги и ползването на пристанищата) ЗИД ЗМПВВПРБ е предвидил закриването на посочената изпълнителна агенция и създаването на публично предприятие, което да поеме част от публичните функции на агенцията.

В становищата на постоянните комисии на Народното събрание при обсъждането на проекта на ЗИД ЗМПВВПРБ през 2003 г. се подчертава, че при подготовката на законопроекта са използвани основните принципи на проекта на Директива 2001/0047

(COD) на Европейския парламент и Съвета на Европа за пазарен достъп до пристанищните услуги, която изисква либерализация на условията за достъп до пазара на пристанищните услуги и създаване на законови гаранции за равнопоставеност между участниците на този пазар, както и гаранции за изключване на възможността за монопол върху пристанищните услуги, създаване на условия за конкуренция между отделните пристанища, а така също и за вътрешна конкуренция между операторите в рамките на едно пристанище. Проектодирективата препоръчва създаването на условия за използване на пристанищните такси за развитието и модернизацията на пристанищната инфраструктура. В чл. 11 от нея изрично се допуска възможността органът или организацията, управляващи пристанището, да извършват стопанска дейност наред с публичните функции, които са им възложени според националното законодателство.

Привидно с предвидения в ЗМПВВПРБ предмет на дейност на НК "Пристанища" тя гравитира към публичната власт единствено поради осъществяването на тази дейност в пристанищата, част от които на основание чл. 18 от Конституцията и чл. 4, ал. 1, т. 6 от Закона за концесиите, респ. ЗМПВВПРБ са публична държавна собственост. Но този вид собственост предопределя и възможността компанията и концесионерите да осъществяват делегирани от държавата правомощия, които не изключват стопанското ползване на концесионния обект и не променят техния правен статут.

Държавните функции могат да бъдат разделени условно на две групи – функции по осъществяване на публичната власт и функции, свързани с особеното качество на държавата като субект на частното право - титуляр на право на собственост и участник в гражданския оборот. Не винаги е възможно ясно разграничение между тези функции. Обикновено като разграничител между публичните и частните функции на държавата се използва интересът, в който се осъществява дадена дейност. Тогава не обектите на собственост, чрез които се осъществява дадена дейност, а нейният характер я определят като властническа или стопанска. В правната теория и в практиката никога не се отрича възможността да се предоставят функции на държавата на частноправни субекти, когато тя действа като субект на частното право и това не е в противоречие с която и да е конституционна норма.

Нещо повече, в редица случаи се възлагат държавни функции и на неправителствени организации. Конституционният съд в Решение № 3 от 2000 г. по к. д. № 3 за 2000 г. изрично приема, че "... 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 хвърли усилията си в други държавни задачи. От друга страна държавата включва гражданското общество индиректно в участие в управлението". В същото решение по повод на осъществяваните от съсловната организация на фармацевтите държавни задачи съдът ги сравнява с възложените такива

на "създадените със закон корпорации на публичното право със задължително членство, каквито са Българският лекарски съюз и Съюзът на стоматолозите в България" и отново подчертава, че "многообразието и развитието на обществените отношения налагат и многообразие във формите и начините, чрез които държавата ще отстъпва част от своите функции на обществени организации".

Също така тълкувайки чл. 44, ал. 1 от Конституцията в Решение № 10 от 1994 г. по к. д. № 4 за 1994 г. Конституционният съд е приел за конституционносъобразна възможността "за възлагане на изпълнението на определени държавни функции на сдружения на граждани", като условието е "това да бъде направено със закон".

С оглед посочените аргументи не може да се приеме, че само държавни органи и техните администрации могат да осъществяват т.нар. "властнически функции". Дали и доколко е възможно определени властнически функции да бъдат възложени на организации, различни от държавните органи, следва да се преценява за всеки конкретен случай с оглед на осъществяваната дейност и защитения правен интерес. При поддържането и осигуряването на условия за достъп и осъществяване на пристанищна дейност НК "Пристанища" извършва търговска по своя характер и същност дейност. Нито една от дейностите, посочени в чл. 115б, ал. 1 и 2 няма характер на административна дейност и по тази причина не се отнася до осъществяване на публичната власт и на народния суверенитет - предмет на регламентацията в чл. 1 на Конституцията. Следователно твърдението в искането на народните представители за противоречие с чл. 1, ал. 2, изр. 2 от Конституцията е неоснователно.

В Търговския закон (ТЗ) е направено разграничение на субектите на търговското право. От една страна това са едноличните търговци и търговски дружества, а от друга - публичните държавни и общински предприятия. От систематичното място на уредбата на статута на публичните предприятия (в ТЗ, а не в специален закон) следва, че те осъществяват дейността си на търговски принцип.

Не споделяме твърдението в искането на народните представители, че публичните предприятия се финансират предимно от държавния бюджет. В доктрината се приема, че публичните предприятия имат двойствен характер - от една страна те осъществяват специфична търговска дейност, а от друга имат и функции, делегирани от държавата, поради което получават субсидии от държавния бюджет. Поради особената важност на тези функции ТЗ изисква публичните държавни предприятия да се създават със закон, а не по обичайния ред за другите търговски субекти. Законът гарантира отклонението от принципите на частноправната дейност и дава възможност публичните предприятия да имат посочения двойствен характер.

В българското законодателство има два типа държавни предприятия със статут по чл. 62, ал. 3 от ТЗ. При едни от тях се осъществява дейност, обявена със закон за

държавен монопол (Държавно предприятие "Радиоактивни отпадъци" по Закона за безопасното използване на ядрената енергия, Национална компания "Железопътна инфраструктура" по Закона за железопътния транспорт) или свързана с осъществяването на дейности по стопанисване на държавно имущество, както и организиране на дейности, свързани с отбраната, опазването на вътрешния ред и осъществяването на правосъдие (Държавно предприятие "Фонд "Затворно дело" по Закона за изпълнение на наказанията, държавните предприятия "Строителство и възстановяване", "Транспортно строителство и възстановяване" и "Съобщително строителство и възстановяване" по Закона за преобразуване на Строителните войски, Войските на Министерството на транспорта и Войските на Комитета по пощи и далекосъобщения в държавни предприятия).

В други хипотези статутът на публично предприятие се дава за защита на особени интереси на държавата в определена област на икономиката и с цел осигуряване на постоянни инвестиции. (Държавното предприятие "Кабюк" по Закона за животновъдството с основен предмет на дейност поддържане на автохтонните и други ценни породи от Националния генофонд по животновъдство и съхраняването им като национално богатство, държавните дивечовъдни станции с предмет на дейност запазване и обогатяване на видовото разнообразие на дивеча, възпроизводство, разселване, опазване и охрана на дивеча и пр., предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда по Закона за опазване на околната среда с предмет на дейност реализация на екологични проекти и дейности в изпълнение на национални и общински стратегии и програми в областта на околната среда, държавните предприятия "Български спортен тотализатор" и "Държавна парично-предметна лотария" по Закона за хазарта, както и предвиденото в проект за специален закон държавно предприятие "Национална горска компания" с предмет на дейност осигуряване на устойчивото и многофункционалното стопанисване на българската гора в интерес на обществото и за съхраняването ѝ като национално богатство).

В посочения смисъл са и определенията за "публичноправна организация" и "публично предприятие" в Допълнителните разпоредби на Закона за обществените поръчки, като се акцентира на публичния интерес при осъществяване на тяхната дейност.

При анализа на всички законови разпоредби относно държавните предприятия е видно, че в редица случаи са предоставяни и т.нар. "властнически функции", особено на предприятията от първата група. В Закона за устройство на държавния бюджет (чл. 2, ал. 8) са забранени целевите приходи в бюджета, което от своя страна ограничава възможността получаваните от тях приходи да бъдат насочени за подпомагане на точно определена дейност. Проблемът се разрешава като приходите от дейността на тези предприятия, вкл. и при осъществяване на делегираните от държавата функции, им се предоставят за инвестиране и издръжка предвид публичните им задачи и обществената

значимост на тяхната дейност. Специално в случая за НК "Пристанища" предоставянето на приходите от цените за достъп до пристанищата, включени в компанията, е с цел насърчаване на инвестициите и либерализиране на пазара. Наличието на публично предприятие, с което те да договорят, е и гаранция, че държавата ще подкрепя това предприятие с оглед осигуряването на благоприятни условия за осъществяване на пристанищна дейност.

Ако се поддържа тезата за невъзможността да се предоставят на публичните предприятия и някои държавни функции, пряко свързани с техния предмет на дейност, то тогава се обезсмисля съществуването на чл. 62, ал. 3 от ТЗ и особения статут на тези предприятия, субсидирането им от държавния бюджет (което не се оспорва от вносителите).

При обсъждането на законопроекта в НС народните представители приемат, че няма пречка НК "Пристанища" да действа и като пристанищен оператор, предоставящ морско-технически услуги, но тази двойствена роля е само в изключителни хипотези и при ограниченията на чл. 115б, ал. 2 и 3, за което трябва да водят и отделно счетоводство. Това е изцяло в съответствие с чл. 11 от цитирания проект на Директива за пазарния достъп до пристанищните услуги, а също и с утвърдената в повечето европейски държави практика. Пристанищният модел в закона е в съответствие с възприетата в Европа система за пристанищни модели. Той е базиран на възприемането на пристанищата като търговски субекти, на обстоятелството, че всички пристанищни услуги са пазарно ориентирани и се осъществяват срещу заплащане. Това следва да се съчетае с обстоятелството, че пристанищата представляват фокус на интереса на държавата, свързан с морската и брегова безопасност и този интерес не може да бъде игнориран. В такъв смисъл философията на закона съдържа основното изискване пристанищата за обществен транспорт да представляват публична държавна собственост и в този смисъл да могат да се ползват от частни инвеститори чрез концесии, а всички дейности, свързани с операторските услуги, да се осъществяват от търговски субекти.

В чл. 115а, ал. 2 НК "Пристанища" изпълнява функциите на пристанищна власт по отношение на пристанищната инфраструктура на всички пристанища, с изключение на военните. Според определението в чл. 4, т. 3 проектодирективата "пристанищни власти" или "управляващ орган на пристанището" е "структура, на която е възложено управлението на пристанищната инфраструктура и координацията и контрола на дейностите на различните пристанищни оператори...". От това определение не следва изводът, че пристанищните власти са непременно държавен орган и той осъществява властнически функции. Напротив, то създава възможност в националното законодателство на всяка държава да се определи статута на организацията, която да осъществява посочената дейност в обществен интерес.

Не може да се възприеме като противоречие с Конституцията и по-специално с чл. 117, ал. 1 и чл. 120 и твърдяната от народните представители липса на възможност за обжалване на действията на управляващия пристанището. В чл. 117 е определен общият принцип на разделението на властите в съвременната държава, съгласно който съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Нито една норма в действащото законодателство не изключва възможността да се водят дела и да се търси съдебна защита срещу незаконосъобразни действия на юридическо лице със статут на публично предприятие. С акцентирането на търговския принцип при осъществяване на дейността на компанията не се изключва съдебния контрол върху нея. Той е еднакъв с този за всички субекти на търговското право, тъй като компанията не действа като административен орган, а на принципа на равнопоставеност с пристанищните оператори.

Няма конкретно противоречие на никоя норма от ЗИД ЗМПВВПРБ и с чл. 120 от Конституцията, който се отнася до съдебния контрол за законност на актове и действия на административните органи. В проектодирективата няма императивно изискване пристанищната власт да е административен орган и в закона да се предвижда съдебен контрол върху неговата административна дейност. От функциите, възлагани на управляващия пристанището орган или организация може да се направи извод, че се има предвид общият съдебен контрол върху дейността на юридическите лица, а не създаването на специални норми само за този вид правни субекти. Гражданите и юридическите лица не са ограничени да предявяват пред съд своите претенции към компанията, но по реда на гражданското, а не на административното съдопроизводство.

## **2. Относно твърденията за противоконституционност на конкретната уредба в § 25, § 26, §§ 44 - 54, §§ 77 - 81 на ЗИД ЗМПВВПРБ**

Освен посоченото дотук при преценката за конституционността на оспорените разпоредби в ЗИД ЗМПВВПРБ трябва да се имат предвид и следните съображения:

### **а) Относно твърденията за противоконституционност на § 25 от закона, с който се създава нов чл. 103а**

Народните представители приемат, че разпоредбата на новия чл. 103а от закона е противоконституционна "поради обусловеност от създадената система". В случая не е посочено конкретното основание, на което те откриват противоречие на тази разпоредба с конституционните норми.

В ал. 1 на чл. 103а са определени пристанищата с национално и регионално значение, изброени изчерпателно в съответните приложения № 1 и 2 на закона. Както Конституционният съд е приел в тълкувателното Решение № 11 от 1997 г. по к. д. № 4 за 1997 г., обектите и ресурсите, посочени в чл. 18, ал. 1 в Конституцията, се характеризират с



два белега: публичноправна значимост и всеобща полезност. Публичноправната значимост е изяснена в тълкувателното Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11 за 1993 г., според което за обектите на публичната собственост е от значение не само видът на вещите, но и тяхното предназначение "да служат на обществени интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица". Следователно няма конституционна пречка да се направи разграничението на пристанищата на такива с национално и с регионално значение, като законодателят прецени кои конкретни обекти са с такова значение.

Този извод се отнася и до втората алинея на чл. 103а, според която министърът на транспорта и съобщенията разработва национална програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт, която се одобрява от Министерския съвет. В рамките на своята компетентност по чл. 106 от Конституцията Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, респ. обектите на публичната държавна собственост, каквито са пристанищата за обществен транспорт с национално значение (аргумент и от чл. 4, ал. 1, т. 6 от Закона за концесиите). По силата на чл. 105 от Конституцията правителството ръководи и осъществява вътрешната политика на страната и в съответствие с тези правомощия то може да утвърждава националната програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт, подготвена от министъра на транспорта и съобщенията, който управлява съответния ресор.

Посочените разпоредби нямат отношение към разсъжденията в искането на народните представители за възлагането на властническите функции на други правни субекти, тъй като в случая се касае за осъществяване на конституционните правомощия на Министерския съвет като висш колегиален орган на изпълнителната власт. Те не са относими и към атакувания статут на НК "Пристанища" и не са обвързани пряко с него. В искането си народните представители не атакуват изцяло системата на осъществяване пристанищни услуги, за да се претендира противоконституционност поради логическата обвързаност на тази разпоредба с другите.

**б) Относно твърденията за противоконституционност на § 26 от закона, с който се създава нов чл. 103б**

Според чл. 103б достъпът до пристанищата за обществен транспорт с национално значение се заплаща по цени, които се определят и обявяват от Национална компания "Пристанища".

В мотивите към законопроекта, както и при обсъждането му в НС на първо гласуване в становището на Комисията по европейска интеграция е подчертано, че в съответствие с европейската практика се въвеждат понятия и принципи за либерализация на пазара на пристанищни услуги. Законът очевидно акцентира на търговския характер на пристанищната дейност в пълно съответствие с цитираната проектодиректива. С

въвеждането на общите правила относно свободния достъп до пристанищата и свободното предоставяне на пристанищни услуги от пристанищните оператори не е допустимо събирането на държавни такси за извършваните услуги. НК "Пристанища" е един от участниците в тази търговска по своя характер дейност. По тази причина в § 2 от Преходните разпоредби на Закона за държавните такси е определено, че не са държавни такси събираните по ЗМПВВПРБ такси. В тази разпоредба се имат предвид всички такси, събирани по закона и те нямат характер на публични вземания.

В резултат на извършваната от НК "Пристанища" търговска дейност не се събират такси, а се заплащат цени за съответните дейности и услуги. Определянето на цените за достъп до пристанищата не е от компетентността на органите на публичната власт и по тази причина разпоредбата на чл. 103б от ЗМПВВПРБ не разкрива противоречие с Конституцията.

При определяне на статута на НК "Пристанища" изрично е определено предоставянето на имоти - публична и частна държавна собственост (чл. 115а, ал. 3). Съгласно чл. 18, ал. 6 от Конституцията те следва да се стопанисват и управляват в интерес на държавата и обществото. В случая този интерес е свързан с поддържане и развитие на пристанищната инфраструктура и свързаните с нея обекти, както и с изграждане на нови пристанища и съоръжения. За целта е необходима значителна инвестиция, която не е по силите на пристанищните оператори от една страна, а от друга - държавата е длъжна да поддържа обектите на публичната държавна собственост. Това е основният аргумент за приемане на разпоредбата, изрично подчертан във финансовата обосновка и мотивите към законопроекта.

Ползването на държавните имоти от субекти на частното право е възмездно съгласно Закона за концесиите, Закона за държавната собственост и пр. Безспорно е, че наемите и концесионните възнаграждения са цени за ползването на държавни имоти, които нямат характер на данъци или такси. В случая държавата също се явява субект на частното право, титуляр на право на собственост и според Конституцията е длъжна да инвестира приходите от държавното имущество в интерес на обществото.

Наред с това в чл. 103б, ал. 2 на ЗМПВВПРБ е уреден изчерпателно и ограничително начинът на разходване на събираните цени за достъп - за покриване на разходите за изграждане и поддържане на морски канали, външни защитни диги, докове, басейни, кейове, буйове, фарове, пристанищна инфраструктура, драгирането и увеличаването на максималната дълбочина на водата. Тези дейности в своята съвкупност осигуряват именно достъпа на пристанищните оператори до пристанищата и възможността да се извършват пристанищните услуги.

С чл. 117, ал. 2 от закона е създадено задължение за счетоводно отделяне на дейностите, свързани със събирането на цените за достъп и тези, представляващи

пристанищни услуги при спазване на ограниченията по чл. 115б, ал. 3 и 4. Наред с това в чл. 103б, ал. 5 са определени такси за правото на ползване на акваторията на определени пристанища с регионално значение и на пристанища по чл.107 -109, които са различни от цените за достъп. По тази причина Министерският съвет следва да определя техния размер. Очевидно е, че законът отграничава различните видове плащания, като нито едно от тях не е с характер на държавна такса по смисъла на Закона за държавните такси.

Народните представители считат, че разпоредбата на чл. 103б определя държавни такси по своята същност. Това твърдение обаче е в противоречие с разбирането, възприето от Конституционния съд в Решение № 8 от 1997 г. по к. д. № 3 за 1997 г., съгласно което данъците и таксите са свързани с публичноправното съществуване на държавата и представляват задължително фиксирани публичноправни плащания. Чрез тях държавата и общините обременяват лицата за посрещане на своите финансови цели в съответните държавни и общински бюджети по начин, който те едностранно определят съгласно Конституцията. В такъв смисъл е и Решение № 11 от 2003 г. по к. д. № 9 за 2003 г., в което се казва:

“В теорията на финансите таксата се схваща като плащане в полза на държавния бюджет от физическо или юридическо лице за извършено действие в полза на платеща или за оказана му някаква услуга от такъв орган. Основание за плащане на таксата следователно е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеща на таксата.”

Аналогични изводи се съдържат и в Решение № 8 от 1997 г. по к. д. № 3 за 1997 г. , Решение № 10 от 1999 г. по к. д. № 36 за 1998 г., Решение № 13 от 2003 г. по к. д. № 11 за 2003 г. и др.

Следователно цените за достъп нямат характер на държавни такси, тъй като те не се събират за осъществяваната от държавен орган административна дейност. По тази причина не може да се твърди противоречие с чл. 60 от Конституцията.

**в) Относно твърденията за противоконституционност на разпоредбите на § 44 – § 54 от закона**

С посочените разпоредби предишният раздел IV “Пристанищна администрация” става раздел V със същото заглавие и се създават раздел VI “ Национална компания “Пристанища” и новите разпоредби на чл.115а-115и, с които се създава Национална компания “Пристанища” и се определят нейният статут и функции.

В § 44 се извършва преномериране на разделите в глава IV на закона. За периода от приемането на ЗИД ЗМПВВПРБ до 30 ноември 2004 г. продължава да съществува Изпълнителната агенция “Пристанищна администрация” с функциите, определени в чл. 113 - 115 от закона. Това изрично е уредено в § 78 от изменителния закон, като в следващите параграфи е регламентирано преминаването на дейностите, осъществявани от

изпълнителната агенция, на нейните активи, пасиви, права и задължения към новосъздадената НК "Пристанища". Посочената норма не е противоконституционна нито от гледна точка на правна техника, нито относно съдържанието си. Всъщност в искането на народните представители не е посочено конкретно основание за противоконституционност на § 44 от ЗИД ЗМПВВПРБ.

С § 45 и сл. от изменителния закон се създава нов раздел VI в действащия закон, в която е уреден статутът на НК "Пристанища" като търговец - публично държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ. Изрично е спазено изискването за законодателното ниво на регламентация. Предвижданият статут е изчерпателен, съдържа основните белези на създаденото юридическо лице и определя основните насоки на неговата дейност, вкл. и възложените му публични, а не властнически функции по регистриране, координация и контрол. В Конституцията няма изрична разпоредба, на която да противоречи цялостното определяне в закон на статута на публичното предприятие.

В искането на народните представители се твърди, че наличието на привилегия за недопустимост на принудителното изпълнение срещу имущество - публична държавна собственост, предоставено на компанията е противоконституционно "на плоскостта на чл.6 от Конституцията (принцип на равенството)".

В случая в самото искане е подчертан основният факт, че имуществото на НК "Пристанища" се формира основно върху обекти на публичната държавна собственост. Самият статут на компанията като публично предприятие допуска това, то е и изрично установено в чл. 115а, ал. 3 от закона. Именно по тази причина принудителното изпълнение е недопустимо, тъй като в резултат на него би се създавала възможност със съдебен акт публичната държавна собственост да се трансформира в частна. Наред с това забраната по ал. 5 на чл. 115а се отнася само за предоставената публична държавна собственост, а не и за частната държавна собственост. Разграничението се основава на самото определяне на обектите на публичната държавна собственост в чл. 2, ал. 2 от Закона за държавната собственост и нейното предназначение да служи за трайно задоволяване на обществените потребности. Неотчуждимостта пък на обектите на изключителната държавна собственост е определено в чл. 18 от Конституцията.

Претендираното противоречие с чл. 6 от Конституцията не може да се подкрепи и поради обстоятелството, че тази конституционна разпоредба се отнася до физическите лица - в ал. 1 е прогласено равенството на "всички хора", а в ал. 2 – равенството на гражданите пред закона и закрилата срещу дискриминация. Всички факти в изречение второ на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, посочени като обект на неравноправно третиране, се отнасят до физическите лица. Дори да се възприеме идеята за създаване на различен статут за компанията от този на пристанищните оператори, това не противоречи на конституционна норма, включително и на чл. 6 от Конституцията. Конституционният съд

приема правото на законодателя да създава различен режим за различните категории юридически лица и се е произнесъл изрично в такъв смисъл с Решение № 1 от 1997 г. по к.д. № 27 за 1996 г., Решение № 3 от 2004 г. по к.д. № 3 за 2004 г. и Решение № 8 от 2001 г. по к.д. № 10 за 2001 г.

В искането се твърди също, че създаването на своеобразно монополно положение на НК "Пристанища" не е "в съгласие с чл. 18, ал. 4 от Конституцията". Според народните представители наред със съмненията относно допустимостта да се възлагат държавни функции на частноправни субекти на практика се създава "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." Твърди се също, че създаването по силата на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон държавни предприятия, които не се търговски дружества "по принцип могат и трябва да бъдат предприятия, които по начало разчитат на средства от държавния бюджет". Според народните представители създадената със закона НК "Пристанища" е "един хибрид, който ще осъществява едновременно функциите на държавен орган (каквито са тези на досегашната пристанищна администрация по чл. 114 от закона, например) от една страна и на търговец - от друга".

Тези твърдения, взети в своята цялост по-скоро подкрепят, а не оборват създаването на особения статут на НК "Пристанища" по ТЗ. Именно връзката с държавния бюджет обосновава особеното място на публичното предприятие сред другите търговци. В ЗМПВВПРБ никъде не е определено създаването на държавен монопол в полза на компанията. Самото понятие за монополно положение е определено в чл. 16, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията. В случая осъществяваната от НК "Пристанища" дейност не е само стопанска (в стриктния смисъл на думата) и компанията не е конкурент на другите пристанищни оператори. Тя създава условия за рационалното стопанисване на пристанищната инфраструктура и гарантира възможността пристанищните оператори да извършват съответните пристанищни услуги. От предмета на дейност на компанията, посочен в чл.115б е очевидно, че не се създава изключително право за извършване на определен вид стопанска дейност, а се гарантира изграждането, реконструкцията, рехабилитацията и поддържането на пристанищата, организирането на работата в тях, обезпечаването на сигурността и безопасността в тях, събирането на статистическа информация, воденето на регистри и др. Това са дейности, които от една страна са с обществена значимост и осигуряват общ достъп на пристанищните оператори до пристанищата, а от друга страна са твърде обременителни като инвестиция, за да се осъществяват самостоятелно от отделни оператори.

**г) Относно твърденията за противоконституционност на разпоредбите на § 77 – § 81 от закона**

Предмет на тези разпоредби е правоприемството между Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" и Национална компания "Пристанища". В искането не се твърдят конкретни противоречия на тези разпоредби с конституционните норми. Народните представители вероятно са имали предвид общото оспорване на статута на НК "Пристанища", по което сме взели отношение по-горе.

Възприемането на тезата, че дейността, осъществявана от Изпълнителната агенция "Пристанищна администрация" до момента на приемането на ЗИД ЗМРВВППРБ не е изцяло с административен характер, налага извода, че няма правна пречка тази дейност да се осъществява от публичното предприятие НК "Пристанища". Поради необходимостта от контролни, координационни и пр. функции в ограничен обем е предложено създаването на публично предприятие, което има статут, гарантиращ стопанисването на предоставеното държавно имущество. Функционалната зависимост на органите на управление на предприятието от министъра на транспорта и съобщенията допълнително осигурява осъществяването на тези функции. В случая правителството изпълнява и стратегическата си задача да ограничи административната намеса в стопанската дейност и да създаде условия за развитие на търговските отношения, включително и във връзка с ползването на обектите на публичната държавна собственост.

Конституционосъобразно е извършено прехвърлянето на имущество, права и задължения и преминаването на квалифицирани кадри от закритата агенция, като преходните по своя характер отношения са уредени според изискванията на Закона за нормативните актове. В съответствие с правомощията си по чл.106 от Конституцията Министерският съвет има правото да променя модела на стопанисване на държавната собственост. С оглед недопускане на вакуум в непрекъснатата по своя характер пристанищна дейност е уредено правоприемството от създадения със закон според изискванията на чл. 62, ал. 3 от ТЗ нов правен субект.

По посочените съображения считаме, че искането на 49-те народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 25, § 26, §§ 44 - 54, §§ 77 - 81 от ЗИД ЗМПВВППРБ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**



**( Симеон Сакскобургготски )**