



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 10/к.д. 10/13
Дата 24.06.2013

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА,
ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И СЪОБЩЕНИЯТА

Ул. "Дякон Игнатий" № 9, София 1000
Факс: (+359 2) 988 50 94
тел.: (+359 2) 940 9771

www.mtite.government.bg
mail@mtite.government.bg

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По к. д. № 10/2013 г.

Министерство на транспорта,
информационните технологии и съобщенията
София 1000, ул. "Дякон Игнатий" №9, тел. 9409/603 568 662 650
Reg. № 09-00-59/21068
Дата

СТАНОВИЩЕ

от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията

Относно: искане на президента на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбата на § 39 – относно чл. 112к, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да отхвърлите искането на президента на Република България за обявяването за противоконституционна разпоредбата на § 39 относно чл. 112к, ал. 1 в частта „без търг или конкурс в полза на лице по чл. 112г, ал. 1 , съответно по чл. 112д, ал. 4, както и” от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 28 от 2013 г.) (Искането), тъй като същата не противоречи на чл. 18, ал. 1 и ал. 5 от Конституцията на Република България.

В подкрепа на горното излагаме следните аргументи за пълното съответствие на цитираната разпоредба с конституционните норми:

1. С атакуваната разпоредба не се учредяват ограничени вещни права върху обект – изключителна държавна собственост, включен в изчерпателното изброяване на чл. 18, ал. 6 от Конституцията на Република България.

Основната теза, върху която се гради Искането, е разбирането, че противоконституционно без търг или конкурс се учредяват ограничени вещни права върху обекти – изключителна държавна собственост. Като аргумент се посочва разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията, в частта й „водите”.

На първо място, с атакуваната разпоредба не се учредяват вещни права върху водата. Считаме за дискуссионен въпроса доколко изобщо е възможно учредяването на ограничени вещни права и в частност – право на строеж, върху водата, с оглед

особения ѝ характер като вещ. По-важното е, че Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България изрично предвижда различен от посочения в искането обект на учредяваните права – правото на строеж не се учредява върху водата, както се твърди в искането на Президента на Република България, а върху „морското дъно и дъното на българския участък и крайбрежната заливаема ивица на р. Дунав” (чл. 112з, ал. 1 от ЗМПВВПРБ).

С това уточнение, ще разгледаме липсата на противоречие на атакуваната с Искането разпоредба, с нормата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Както е посочено в Искането, обектите, попадащи в категорията „изключителна държавна собственост „са изчерпателно изброени в разпоредбата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията”. Морското дъно и дъното на българския участък и крайбрежната заливаема ивица на р. Дунав не са включени в това изчерпателно изброяване.

В допълнение, пристанищата не са обекти – изключителна държавна собственост по смисъла на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България. Конституционният съд на Република България е обсъдил с подробни мотиви, изложени в Решение № 9 от 2006 г. по к.д. № 8/2006 г. въпроса с обхвата на обектите – изключителна държавна собственост. В това решение са изложени аргументи, че *„Съществена разлика във функциите и обществената ползност и значимост има между пристанища, приспособени да приемат големи океански пътнически и/или товарни кораби, и такива, които са предназначени за малки морски и речни плавателни съдове. Разликата в обема на дейността и доходите, които реализират отделните пристанища дава основание да се прави разлика между тяхната ползност за обществените интереси”*.

Следователно, подходът на законодателя при определянето на режима на съществуващите пристанища за обществен транспорт с регионално значение, а по аналогия – на съществуващите рибарски, яхтени и със специално предназначение пристанища, е приет от Конституционния съд за съответстващ на нормите на Основния закон, включително като е посочил, че не е противоконституционна разпоредбата, съгласно която те могат да са собственост на държавата, но и на общините, на физически или юридически лица.

Със същите аргументи следва да се приеме, че изграждането на нови обекти като посочените по-горе, собственост на държавата, общината, но и на физически или юридически лица, няма да е в противоречие с нормата на чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Нито вещта, върху която се учредяват вещни права, нито самото съоръжение е изключителна държавна собственост, поради което атакуваната норма не е противоконституционна по посочените в Искането съображения.

2. Избраният от законодателя ред за учредяване на вещни права върху морското дъно и дъното на българския участък и крайбрежната заливаема ивица на р. Дунав – без търг или конкурс, не противоречие на посочените в Искането конституционни правила, напротив, то държи сметка за многообразието на режимите на собственост на крайбрежните имоти, създава еднакви правни условия за стопанска дейност и насърчава инвестициите и стопанската дейност, както по отношение на съществуващи, така и на бъдещи пристанища.

Съгласно чл. 92, ал. 1 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България „пристанището е участък, който включва акватория, територия и инфраструктура на брега на Черно море, р. Дунав, островите и каналите, разположено е на територията на една или повече общини и

обединява природни, изкуствено създадени и организационни условия за безопасно приставане, престояване и обслужване на кораби”.

"Акватория на пристанище" (§ 2, т. 29 от ДР на ЗМПВВПРБ) е прилежащата на пристанищната територия водна площ с естествени или създадени в резултат на човешка дейност условия за защита от вълни и затлачване, която притежава нужните площ и дълбочина за безопасно подхождане, маневриране и приставане на най-големия разчетен кораб за съответното пристанище или пристанищен терминал. Акваторията на пристанището включва: зона за подхождане, зона за маневриране на корабите и оперативна акватория.

Така законодателят е определил пристанището като **съвкупност от акватория, територия и инфраструктура, което предпоставя два модела на изграждане на ново пристанище за обществен транспорт с регионално значение и на пристанищата по чл. 107-109 от ЗМПВВПРБ.**

Теоретично са възможни няколко модела за изграждане на нови и разширяване на съществуващи пристанища с регионално значение и по чл. 107-109 от ЗМПВВПРБ. При първия модел, който не е предпочетен от законодателя, но се счита за единствения „конституционносъобразен” според Искането, изхождайки от състезателното начало, държавата би могла чрез концесия или друга състезателна процедура, да предостави срочно, правото на строеж върху морското дъно и дъното на българския участък и крайбрежната заливаема ивица на р. Дунав и правото на ползване на пристанищната акватория на участника, който в най-голяма степен удовлетворява предварително обявени конкурсни условия.

Тъй като пристанището е съвкупност от акватория, територия и инфраструктура, при този подход би възникнала сериозна трудност за осигуряване на необходимата пристанищна територия, граничеща с обекта, върху който се учредява право на строеж и/или ползване. Ако държавата не е собственик на територията (а територията е абсолютно необходима съставна част на пристанището), не съществуват надеждни механизми за придобиването на права – от една страна е спорно дали изграждането на пристанище с регионално значение би съставлявало „важна държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин”, за да се приложи институтът на отчуждаването. Дори да е налице и се докаже такава нужда, то отчуждаването предполага наличието и използването на финансови ресурси на данъкоплатците, продължителни административни и съдебни процедури, без да е сигурно, че този подход ще е по-ефективен от гледна точка на „интереса на гражданите и обществото.”

Трудностите и неефективността на посочения подход изпъкват още по-отчетливо и категорично при разширението на съществуващо пристанище от посочените типове, собственост на физическо или юридическо лице. Трудно може да се намери стопанска, житейска или правна логика, която да обоснове провеждането на състезателна процедура за учредяването на права върху морското дъно в съседство със съществуващо пристанище на друго лице, различно от собственика на съществуващото пристанище. В тази връзка Искането въобще не държи сметка и не отчита въпроса как да бъде проведена тръжна или конкурсна процедура за разширение на съществуващо пристанище – тоест собственик на съществуващо пристанище е едно лице и се провежда тръжна или конкурсна процедура, в резултат на която да се определи кой ще е собственик на разширението на същото това пристанище. В тази връзка, и то не само в условията на икономическа криза, едно подобно разрешение не само не би било в интерес на развитие на икономиката, но действително би станало за сметка на основни конституционни ценности – включително, но не само правото на свободна стопанска инициатива. Към посочените проблеми, свързани с осигуряването на територия зад обекта, върху който се учредява правото на строеж и/или ползване, следва да се

прибавят тези, които ще произтекат от създаването на „съвместна собственост“ върху така разширеното пристанище между собственика на съществуващата част и собственика на разширението, спечелил търга или конкурса за учредяване на правото на строеж върху морското или речното дъно. Подобни изкуствено създадени „съдружия“ и сложни правни и фактически отношения едва ли могат да се оправдаят с абстрактния интерес на гражданите и обществото. Напротив, те ограничават свободната стопанска инициатива и не биха могли да насърчат инвестициите и развитието на пристанищната система.

Едва ли са нужни аргументи срещу подход, при който правото на строеж за съоръженията във водата принадлежат на едно лице, а територията на сушата – на друго, който също е възможен, ако правото на строеж се учреди чрез концесия, търг или конкурс, който може да бъде спечелен на лице, без права върху пристанищната територия. Ако държавата няма ресурса и/или не е убедена в държавната нужда да отчужди територията, което е напълно възможно при изграждането на едно яхтено пристанище, ще се стигне до изкуствено постигната съсобственост на правата върху съответното пристанище.

Предпочетеният от законодателя подход, атакуван от Искането като противоконституционен, напротив, избягва посочените проблеми, като едновременно с това насърчава стопанската инициатива, давайки възможност на предприемачите да осъществят в значителна степен самостоятелно бизнес-проекта, осигурявайки си предварително съответните права върху територията и ресурс за изграждането на пристанищната инфраструктура. Предоставянето на право на строеж върху морското дъно и съответно – ползването на пристанищната акватория не е а priori в разрез с „интереса на гражданите и обществото“, защото избраният модел насърчава предприемачеството и конкуренцията между икономическите оператори, намаляване на административната тежест и създаването на предпоставки за развитието на пристанищната система и повишаване на икономическия растеж.

Не споделяме разбирането, че състезателната процедура е единствената, която гарантира обществения интерес. По посочените по-горе съображения за комплексен характер на обекта и инвестицията осигуряването на подобна процедура не винаги е уместно и дори възможно. Със сигурност обаче не е издигната в единствен способ от конституционния законодател, поради което не е налице противоконституционност на избрания от законодателя модел на изграждане на т.нар. „малки пристанища“.

Предвид това, оспорваме изцяло твърденията, че нормата е противоконституционна по своя характер, защото не считаме, че подобреният от законодателя модел противоречи на повелята на чл. 18, ал. 6 от Конституцията на Република България.

В искането се навяват съждения, че „превръщането на държавата в „гол собственик на обременените имоти“ само по себе си не е в интерес на гражданите и обществото.

Считаме, че не могат да се споделят съжденията, че предоставянето на вещни права в акваторията само по себе си би могло да бъде противоконституционно, защото обременяването превръщало държавата в „гол собственик“. Следва да се има предвид, че и понастоящем съществуват пристанища за обществен транспорт с регионално значение, като те не са собственост на държавата. Експлоатацията на съществуващите съоръжения, включително на акваторията, без която те не биха били пристанища, не буди възражение или съмнение за противоконституционност, макар че, по същата логика държавата се е превърнала в „гол собственик“ на обременените имоти (морското дъно, съответно – дъното на р. Дунав). Подобно разбиране дава преимущество на операторите, притежаващи съществуващо съоръжение, чиито права не се твърди, че са

помрачени от същото противоречие с Основния закон. Съществуващите пристанища за обществен транспорт с регионално значение по правило не се експлоатират посредством концесия и въпреки това нито в публичното пространство, нито в искането, с което е сезиран Конституционният съд, се поставя въпросът доколко е осигурена оптимална закрила по отношение на обектите – държавна собственост, върху която са изградени части от съответното съоръжение. Намираме за изцяло погрешно третирането по различен начин на съществуващите обекти от тези, които тепърва се изграждат, защото създаването и гарантирането на всички граждани и юридически лица на еднакви правни условия за стопанска дейност, както и предотвратяването на нелоялната конкуренция също е основно конституционно начало, което подобно погрешно третиране би могло да наруши.

В тази връзка следва да се отбележи, че учредяването на права върху същите обекти в полза на общините не е намерено за противоконституционно в искането, което е в подкрепа на аргументите ни за различното правно третиране на субектите в Искането, като само по отношение на инвеститорите на бъдещи съоръжения, които не са общини, се твърди противоконституционност, произтичаща от превръщането на държавата в „гол собственик“ върху имотите.

Предвид изложеното, считаме, че не биха могли да се споделят наведените съждения, че учредяването на права за изграждането на бъдещи пристанища за обществен транспорт с регионално значение на лица, които не са община, е противоконституционно, поради противоречие с нормата на чл. 18, ал. 6 от Конституцията.

3. Не споделяме разбирането, изложено в Искането, че атакуваната норма противоречи на Конституцията, тъй като при учредяването на правата законодателят е предпочел правно-техническият способ, различен от концесията.

Безспорно е, че концесията, като всяка състезателна процедура, е надежден класически способ за управлението и експлоатацията на обществени блага. Той обаче е трудно приложим към атакуваната категория обекти, по съображенията, изложени по-горе в т. 2.

Освен това, концесията не е абсолютизирана като единствен и/или най-оптимален способ нито от конституционния законодател, нито в посочената в искането практика на Конституционния съд. Затова и не споделяме виждането, че условията на атакуваната разпоредба са различни от предписаните от конституционния законодател и поради това тя била противоконституционна.

Както посочихме, пристанищата не са сред обектите, изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България и поради това предоставянето на права за изграждането им по начин, различен от посочения в чл. 18, ал. 5 е конституционно допустимо. Безспорно е, че законодателят може да ползва института на концесията и да го прилага и спрямо други обекти – публична държавна собственост. Но предприемането на различен законодателен подход от концесията не съставлява нарушение на Конституцията. В Решение № 9 от 2006 на КС по к.д. № 8/2006 г. отчетливо е разграничена полезността за обществените интереси на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, върху които се предоставя концесия, от една страна и пристанищата за обществен транспорт с регионално значение – от друга. „Разликата в обема на дейност и доходите, които реализират отделните пристанища“ стоят в основата на различната степен на полезност с оглед обществените интереси, според мотивите на това решение. Щом е допустимо, поради тази по-малка степен на обществена полезност, съществуващите малки пристанища да са собственост на общините, физически и юридически лица, в още по-

голяма степен е допустимо разширението на съществуващите или изграждането на нови такива обекти да става по ред, различен от предоставянето на концесия, а новоизградените обекти в тяхната цялост да са собственост на общините, физически или юридически лица.

На второ място, ако да се приеме, че конституционният законодател е предписал концесията като най-оптимален, в смисъл на единствен подход при „предоставяне на ограничени вещни права” върху тези обекти, то това изискване би следвало да се приложи **спрямо всички**. Разнообразието в режима и титулярите на правото на собственост върху съществуващите обекти е допълнителен аргумент за погрешността от абсолютизирането на концесията като правен способ. Това е така, защото ако концесията е единственият способ, това би следвало да засегне и съществуващите пристанища. Държавният глава, олицетворяващ единството на нацията, едва ли поставя под съмнение нуждата от еднакво третиране на стопанските субекти, осъществяващи една и съща стопанска дейност. **Ако се приеме тезата, че концесията е единственият предписан от конституционния законодател надежден способ за предоставянето на ограничени вещни права върху морското дъно, това би следвало да засегне и съществуващите права на общините, физическите и юридическите лица, притежаващи съществуващо пристанище, наравно с тези, които тепърва възнамеряват да изградят или разширят такова.** Предвид изложеното, считаме, че разбирането, че концесията е способът, който „гарантира в най-голяма степен оптимална закрила” на обектите – държавна собственост и предпочитането на различен способ е противоконституционно не намира опора в Конституцията и практиката на Конституционния съд, особено в светлината на конституционните принципи на чл. 19, ал. 2 и 3 от Основния закон.

Допълнителен аргумент за неприложимостта на концесионната процедура при изграждането на нови пристанища, които не са с национално значение, е обстоятелството, че концесията представлява предоставянето на права, ограничено от определен срок. Каквато и да е продължителността на концесионния договор, при прекратяването му операторът дължи връщане на изграденото върху публичния обект. Публична собственост по дефиниция би била само тази част от съоръжението, която е разположена в акваторията, например – при хипотезата, че операторът е придобил права върху територията и е изградил върху нея останалите пристанищни съоръжения. Така, при изтичането на срока на концесията бихме имали обект, собственост на държавата върху частта в акваторията и на общината, физическо или юридическо лице – на пристанищната територия. Подобен „обект” трудно би могъл да се стопанисва и управлява и би могъл да бъде еднакво безполезен за всеки от собствениците на отделни съоръжения, както и на гражданите и обществото. Предвид това, препоръчаното използване на подобен „концесионен модел” трудно може да се счете за дългосрочно работещ, а още по-малко – за наложен в интерес на гражданите и обществото.

4. В условията на икономическа криза, изтъквани от държавния глава, трудно бихме могли да приемем, че налагането на неефективни и обременени с ненужна административна тежест модели на управление на публични ресурси ще осигури развитие на икономиката или ще осигури публичноправна значимост и всеобща полезност в твърдения в искането смисъл.

Напротив, считаме, че налагането на усложнени и съпроводени с правни и фактически изкуствени препятствия и проблеми форми, които при това не са предписани от конституционния законодател, ще отблъсне частната инициатива и няма да насърчи инвестициите в регионални, рибарски, яхтени и със специално предназначение пристанища. В средносрочен и дългосрочен план налагането на

подобни модели би могло да минара развитието на пристанищната система с поредица от трудно разрешими вещни и търговски спорове, без това да е гарантирано твърдяното „устойчиво развитие и разумно използване на водите и природните ресурси“. А това едва ли може да се счете като управление на публичните ресурси „в интерес на гражданите и обществото“.

Предвид изложеното, молим да отхвърлите искането на президента на Република България за обявяването за противоконституционна разпоредбата на § 39 относно чл. 112к, ал. 1 в частта „без търг или конкурс в полза на лице по чл. 112г, ал. 1 , съответно по чл. 112д, ал. 4, както и“ от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 28 от 2013 г.), тъй като същата не противоречи на чл. 18, ал. 1 и ал. 5 от Конституцията на Република България.

С уважение,

Данаил Папазов

*Министър на транспорта,
информационните технологии и съобщенията*

