



49  
 КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 22/к. с. 10/0,  
 Дата 09.02.2005

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА**

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

www.mtc.government.bg  
 mail@mtc.government.bg

*Всичко в. д. № 10/2004 г.  
 Да се разгледа  
 в съдебна сесия  
 09.02.2005 г.*

Реп. № 09-00-9 09.02.05

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

**СТАНОВИЩЕ**

**от Николай Василев** – заместник министър-председател и министър на транспорта и съобщенията

**Относно:** к. д. № 10/2004 г, образувано по искане на 49 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г.)

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с постъпило искане от 49 народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяване на противоконституционност на § 25, § 26, § 44 – § 54 и § 77 – § 81 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г.) и образуваното от Конституционния съд на Република България конституционно дело № 10 от 2004 г., изразявам следното становище:

**I. По § 25:**

Според народните представители разпоредбата на § 25 се явявала противоконституционна поради "обусловеност от създадената система".

Със създадения с § 25 чл. 103а, ал. 1, пристанищата за обществен транспорт са разделени на такива с национално и с регионално значение. Поради важното им значение, определянето на пристанищата за обществен транспорт и техния вид е въпрос на законодателна преценка. Поради това искането не следва да бъде подкрепено. Не е налице противоречие с начала или норми на Конституцията на Република България.

Не споделям мотива, че разпоредбата се явява противоконституционна "поради обусловеност от създадената система". Предмет на оспорване е системата на управление на публичните имоти и възлагане на публични задачи на Национална компания "Пристанища", като не е посочена връзката между тази система на управление и правилото законодателят да определя кои и какви по вид са пристанищата за обществен транспорт в Република България.

Втората алинея на чл. 103а предвижда министърът на транспорта и съобщенията да разработва национална програма за развитие на пристанищата за обществен транспорт,

11

която да се одобрява от Министерския съвет. Разпоредбата е в съответствие с конституционно уредените правомощия на Министерския съвет (чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията на Република България) да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната, както и да организира стопанисването на държавното имущество. Безспорно е, че стратегиите и програмите за икономическо развитие на страната са елемент от вътрешната ѝ политика.

## II. По § 26:

Според народните представители текстът на § 26 противоречал на чл. 60 от Конституцията на Република България, защото плащания, които досега били третирани като държавни такси, се “преименували” в цени за достъп. Тъй като ставало дума за достъп до услуги и съоръжения – публична държавна собственост, “трансформацията” не била съобразена с чл. 60 от Конституцията на Република България.

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, компанията 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. 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).

От друга страна, със създадения с § 26 чл. 103б от закона се регламентира възмездността на достъпа до пристанищата за обществен транспорт. Принципът на възмездност за достъпа до публични имоти е в съответствие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията на Република България и гарантира осигуряването на достатъчно средства за поддържането и развитието на публичните имоти, което е в обществен интерес. Общото ползване на имотите – публична държавна собственост за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение не е безвъзмездно по силата на закона. Тъй като поддържането и развитието на имотите – публична държавна собственост е свързано с определени разходи, в обществен интерес е за достъпа до тях да се събира определена сума, вместо разходите за имотите да се поемат от всички данъкоплатци. Справедливо е средствата за поддръжка на имотите да се събират от потребителите на услугата (лицата, управляващи корабите, които посещават съответното пристанище). Тази сума се събира срещу услугата на ползващия имота да се осигури удобно, надеждно и безопасно функциониращо съоръжение. Тъй като тази дейност е стопанска, а не административна по своя характер, нормално е цената за нея да се плаща на лицето, което извършва или организира тази дейност и прави разходите за нея. Явявайки се цена за достъп, тя се определя и обявява публично от този, който предоставя услугата – Национална компания “Пристанища”.

При така установените разпоредби не се разкрива противоречие с текста на чл. 60 от Конституцията на Република България. Текстът на чл. 60 гласи, че “Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. (2) Данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон”. От публичните имоти се събират приходи, които целят обезпечаването на разходи за поддържането и развитието на имота. Да се твърди обратното, означава, да се твърди, че

събирането на наем за части от имоти – публична държавна собственост и на концесионни възнаграждения от публични имуществва, противоречи на Конституцията, или че противоречи на Конституцията осъществяването на услуги в имоти или съоръжения, които са публична държавна собственост. Конституцията 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:

Според народните представители разпоредбите на § 44 – § 54 противоречали на Конституцията на Република България, защото се създавала монополна структура, на която се възлагали изключителни права. Освен това, според тях се налагала преценка за конституционосъобразност на възможността да се възлагат властнически функции на субекти извън системата на държавните органи, и конкретно, на държавно предприятие. Спорна е, твърдят в искането си народните представители “недопустимостта на принудително изпълнение срещу имущество – публична държавна собственост, предоставено на компанията”, защото това противоречало на чл. 6 от Конституцията на Република България.

Твърденията на народните представители не могат да бъдат споделени, поради следното:

1. Съгласно разпоредбата на § 44 – § 54 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, със закона се образува Национална компания “Пристанища” със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (чл. 115а и следващите от закона). Посочените текстове уреждат образуването на Национална компания “Пристанища”, нейния статут и функции, предмета ѝ на дейност, въвеждат се ограничения за членовете на управителните ѝ органи.

Както ясно се отбелязва в искането за обявяване на противоконституционност, по силата на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, със закон могат да бъдат образувани държавни предприятия, които не са търговски дружества – “Известно е, че по силата на чл. 62, ал. 3 от Търговския закон е допустимо да се образуват държавни предприятия, които не са търговски дружества, но това по принцип могат и трябва да бъдат предприятия, които по начало разчитат на средства от държавния бюджет”.

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. За да се осигури безпрепятственото изпълнение на възложените на държавното предприятие функции в обществен интерес, съгласно чл. 612 от Търговския закон не се открива производство по несъстоятелност за търговец – публично предприятие, което е създадено с особен закон.

Към настоящия момент няма закон, който да дава обща правна уредба на държавните предприятия, поради което те се образуват със специални закони.

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; Държавните дивечовъдни станции със статут на държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, създадени със Закона за лова и опазване на дивеча; 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; “Български спортен тотализатор” със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, създадено със Закона за хазарта; “Държавната парично-предметна лотария”, със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, създадено със Закона за хазарта; Държавно предприятие “Кабюк”, създадено със Закона за животновъдството. В тази връзка, и след като не може да бъде открита разпоредба в Конституцията, 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, за противоконституционност. Касае се за законодателна уредба, която не влиза в противоречие с основни конституционни принципи и права на гражданите.

2. Националната компания изпълнява функциите на пристанищна власт по отношение на пристанищната инфраструктура на всички пристанища с изключение на военните. Национална компания “Пристанища” извършва дейности по изграждане, реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, поддържа съществуващите и изгражда нови подходни канали, пристанищни акватории, морски и речни депа за изхвърляне на драгажна маса, вълноломи, защитни съоръжения и други, обслужващи пристанищата за обществен транспорт с национално значение. Компанията обезпечават сигурността и безопасността на пристанищата и осигурява равнището на обявените категории пристанища. Националната компания събира и разходва приходите от цените за достъп до пристанищата.

3. Абсолютно 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. Предметът на дейност, съществената част от който са публичните функции и задачи на държавното предприятие, се определят в закона (така законодателят ни е постъпил за всички държавни предприятия), за разлика от търговските дружества, на които по дефиниция не се възлагат публични функции и задачи, и посочването на предмета на дейност, на които има чисто оповестително значение, без да ограничава търговеца в дейността, която ще извършва (стига, разбира се,

да не е забранена от закона и търговецът да притежава необходимите разрешения за извършването ѝ, когато такива се изискват по закон).

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, който държавата е преценила, че следва да охранява.

Доколкото предмет на искането на народните представители е и да бъде упражнена “преценка за конституционносъобразност на възможността (съответно допустимостта) по принцип за възлагане на властнически функции извън системата на държавните органи”, изложените по-горе аргументи са относими за голямата част от държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, създадени със съответните специални закони. 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.

В своето разбиране за възможността държавата да възлага изпълнението на публично-правни функции на други субекти, извън органите на държавна власт, Конституционният съд вече е направил преценка за възможността за възлагане на публично-правни функции на субекти извън системата на държавните органи. Конституционният съд дори е допуснал възможността това да бъдат сдружения на гражданите. Така например в свое Решение № 3 от 27 април 2000 г., постановено по к. д. № 3/2000 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 хвърли усилията си в други 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”.

Наред с управлението на публичното имущество, на държавното предприятие могат да бъдат възложени и други публични задачи, свързани с обезпечаването на сигурността и безопасността на дейностите в дадена стопанска сфера, да събира статистическа или друга информация, нужна за вземането на властнически решения от административните органи, да подпомага организационно и информационно контрола на административните органи, поради тясната връзка на дейностите – обект на контрола с публичното имущество, което управлява. Няма конституционно установени забрани, пречки и несъответствия за осъществяването на този вид действия.

4. 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 обратното виждане 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 значение. 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.

5. В подкрепа на изложените аргументи е и сравнителноправният преглед на начина и формата на управление на пристанищата, който позволява да се направи изводът, че най-типичният модел на управление на пристанищата се характеризира с държавна собственост на пристанищната територия и пристанищната инфраструктура; наличие на съответна пристанищна власт и наличие на частни оператори (концесионери, които извършват пристанищните услуги и дейности).

Т. нар. северен модел на управление на пристанищата (пристанищата в Северна Европа – пристанищна власт на Гент, пристанищна власт на Хавър, пристанищна власт на Брюж, пристанищна власт на Амстердам, пристанищна власт на Анверс), показва две форми на управление на пристанищата: в единия случай пристанищната власт действа в почти монополни условия – освен управлението на инфраструктурата на пристанището, тя извършва и дейности, които по характера си могат да бъдат определени като пристанищни услуги (според Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, това са дейностите, които се извършват от пристанищни оператори). Във втория случай, пристанищната власт осъществява дейностите по управление на инфраструктурата, като пристанищните услуги се извършват от пристанищни оператори. В повечето случаи пристанищата от северния модел възприемат пристанището като “предоставящо възможности за бизнес”, като възлагат на пристанищната власт функциите на управление и регулиране.

“Испанският” модел на управление на пристанищата включва национална пристанищна власт в Мадрид и 26 пристанища, като на пристанищната власт отново са възложени регулативни функции.

Подобен на предходните два, но с известни специфики е възприетият пристанищен модел на пристанището в гр. Роцок, където е създадена инфраструктурна компания, чийто собственик е гр. Роцок (градската управа на Роцок). Компанията е собственик на недвижимия имот на пристанището, вълноломите и пристанищната инфраструктура, като на практика изпълнява функциите на пристанищна власт. Оперативната дейност (пристанищните услуги) се извършват от търговско дружество с ограничена отговорност.

Въпреки различната правна форма, под която са организирани пристанищните власти в отделните държави, обусловена от националноправните разпоредби на съответната държава и формата на нейното управление, основните функции на пристанищните власти практически са еднакви, като основните сред тях са: приходите от концесиите остават в съответната пристанищна власт; пристанищната власт създава условия за ефективно извършване на пристанищни дейности от пристанищните оператори и осигурява безопасността на работа на пристанищата.

Българският законодател не се е отклонил от основните функции на пристанищната власт според европейската практика при създаването на Национална компания “Пристанища”. В контекста на направения преглед, понятието “пристанищна власт”, използвано в чл. 115а, ал. 2 от закона – “Национална компания “Пристанища” изпълнява функциите на пристанищна власт по отношение на пристанищната инфраструктура на

всички пристанища, с изключение на военните”, е в съответствие с общото в посочените модели на управление на пристанищната инфраструктура.

6. Съгласно разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Конституцията “Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права”. АLINEЯ 2 на същия член гласи, че “Всички хора са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние”.

От изложените съображения на молителите не става ясно на коя от изброените в текста на чл. 6 конституционни основания противоречи разпоредбата на чл. 115а, ал. 6 от закона. Поради това 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. От друга страна, 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. – “Извън посочените в Конституцията социални признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии, законодателят може поначало да създава определен режим спрямо определена категория субекти чрез други признаци” и Решение № 3 от 27.04.2000 г. по к.д. № 3/2000 г.

7. Наред с изложеното, за пълнота на становището, е необходимо да се има предвид и следното:

На държавните предприятия се предоставя за управление имущество – публична държавна собственост. За разлика от предоставянето на имущество на търговските дружества (под формата на непарична вноска в капитала), имуществото – публична държавна собственост, предоставено на държавното предприятие, не става негова собственост, а остава собственост на държавата. Предприятието е управител на имуществото.

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 и частна 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 полезност 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. 6 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България).

Управлението, поддържането, стопанисването и развитието на имотите – публична държавна собственост са сред основните публични задачи на държавното предприятие. Следва да се подчертае, че управлението на имущество не е типична административна дейност, присъща на административен орган, както и че действията по управление на имущество не са отношения на власт и подчинение, поради което възлагането им на държавно предприятие не представлява делегиране на властнически правомощия, а възлагане на задача в обществен интерес (публична задача), поради същността и предназначението на имотите – пристанища за обществен транспорт с национално значение.

21

#### IV. По § 77 – § 81:

Народните представители, подали искането не сочат каквито и да било основания за противоконституционност на тези разпоредби.

Предмет на § 77 – § 81 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.

Прехвърлянето на имущество, работници и служители от закритата агенция не е противоконституционно. Промяната на начина, по който държавата ще управлява публичното имущество не противоречи на която и да е разпоредба от 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. Нещо повече – осъществяването на стопански дейности, управлението на имущества и практическото осигуряване на условия за стопанска дейност, не са типична административна дейност, поради което не следва да се извършват от администрация, а от търговци. 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 основанията, които в случая са наложили като предпочетена форма специалната фигура на държавното предприятие, което съчетава търговската дейност с публичните задачи, поради ясните правила за дейността му, създадени със закон.

Предвид изложеното, моля да отхвърлите като неоснователно искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 25, § 26, § 44 – § 54 и § 77 – § 81 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 24 от 2004 г.).

Суважение,

Николай Василев

Заместник министър-председател и  
министър на транспорта и съобщенията

