



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА
София 1000, ул. „Дякон Игнатий“ №3, тел. 02 9409/603, 652, 216
Reg. №. 09-00-49 Дата 09.11.23 г.

МИНИСТЪР НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 389 КУ
Дата 09.11.23 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО 14/2023 г.**

от Георги Гвоздейков – министър на транспорта и съобщенията

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение № 9 от 10 октомври 2023 г. по конституционно дело № 14/2023 г., на министъра на транспорта и съобщенията е дадена възможност в посочения в определението срок, да представи становище по искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1-5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (Закона) (обн., ДВ, бр. 67 от 4 август 2023 г.), а след влизането на Закона в сила – на § 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна.

С посоченото определение (предоставено на вниманието на министъра на транспорта и съобщенията), Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на § 2, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., бр. 67 от 2023 г.) и е отклонил искането в другите му части. Предвид изложеното, настоящото становище е по искането на президента на Република България, с което се твърди противоконституционност на разпоредбата на § 2, ал. 1

от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна.

Твърденията на президента на Република България:

Президентът на Република България излага доводи за противоречие на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България – 1) чл. 4, ал. 1 – „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната и 2) чл. 11, ал. 1 – „Политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм“.

Нарушаването на принципа на правовата държава е обосновано така: излагат се аргументи за многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава – съдържание на принципа на правната сигурност (формалния елемент) и принципа на справедливостта (материалния елемент). Сочи се, че правната сигурност изисква последователност, предвидимост и стабилност на законовите разпоредби, привеждат се предходни решения на Конституционния съд (с предмет, различен от настоящия, но потвърждаващи съдържанието на принципа за правовата държава). Президентът на Републиката споделя, че няма съмнение, че закон, насочен към контрола по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, има своя принос към начина, по който Република България прилага мерките, формирани като резултат от общата външна политика и политиката на сигурност на Европейския съюз. Констатира се връзката между член 3м, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L229/1 от 31 юли 2014 г.), наричан по-нататък „Регламент (ЕС) № 833/2014, и неговите последващи изменения и допълнения. Не се оспорва възможността, дадена с изменението на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 г. Прави се констатация за прякото приложение на регламентите като актове на правото на Европейския съюз. В рамките на изложената фактическа обстановка, се правят следните правни твърдения: а) направените изменения създавали правна несигурност при определяне на срока, в който се прекратяват концесиите в обхвата на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014, защото било предвидено прекратяване в едноседмичен срок, но не било посочено от кой начален момент тече този срок. По този начин, се казва по-нататък, Народното събрание приело прекратяване на концесия в обхвата на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 без да е фиксиран начален момент за едноседмичния срок, в който това трябва да стане; б) несъвместимо било с правовата държава и предвиждането с § 1 от изменителния закон на „двуседмичен срок от отнемането на концесията“, в който Министерството на транспорта и съобщенията да отнеме оперативното управление на съоръженията. Законът за концесиите не уреждал хипотези на отнемане на концесия, а на прекратяване, същото било и в директивата за концесиите. Оперативното управление било възложено на Министерството на транспорта и съобщенията, без да се отчита, че орган е министърът и той ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия, а министерството е администрация, която го подпомага при осъществяването на правомощията.

Нарушаването на принципа на политическия плурализъм е обосновано така: с приемането на закона на две гласувания, проведени в едно и също заседание на

Народното събрание, не е гарантирана възможността на народните представители да направят всички свои предложения, мнозинството в Народното събрание било злоупотребило с възможността, предоставена от чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията на Република България, по изключение двете гласувания на закони да се извършват на едно заседание.

Във връзка с дадената ми възможност като министър на транспорта и съобщенията да представя становище по искането на президента на Република България (така, както е допуснато за разглеждане от Конституционния съд на Република България), представям следното становище.

Изложеното в искането на президента на Република България за съдържанието на принципа на правовата държава, констатацията, че закон с предмет, насочен към контрола по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, има своя принос към начина, по който Република България прилага мерките, формирани като резултат от общата външна политика и политиката на сигурност на ЕС, както и за прякото приложение на регламентите като актове на правото на Европейския съюз, не може да бъде оспорено. Не могат обаче да бъдат споделени изводите, които се правят въз основа на посочените факти.

Първо – Регламент (ЕС) № 833/2014 г. е приет през 2014 година. Ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, видно от текстовете на Регламент (ЕС) № 833/2014 г., са обект на периодичен преглед, като тенденцията за последните години е да бъдат допълвани с други ограничителни мерки, засилени както като обем, така и по своя интензитет. Посочените мерки принципно и с достатъчно обвързващи правни актове очертават политиката на Европейския съюз, в тази ѝ част. ЕС е изграден въз основа на принципите на правовата държава, като съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията на Република България (Глава първа „Основни начала“), Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Необходимо е да бъде отчетено, че държавите, които са се присъединили към ЕС, макар да са суверенни и независими, са „обединили“ част от своя суверенитет в области, в които това поражда добавена стойност, както безспорно е настоящата област.

Второ – не може да бъде споделено виждането на президента, че не е ясно от кой момент тече срока за прекратяване на визираните в закона договори за концесии – не бил фиксиран начален момент за едноседмичния срок, в който това трябвало да стане. В тази връзка, е необходимо да бъде посочено следното:

Със законната разпоредба (§ 2, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна), обнародван в „Държавен вестник“, бр. 67 от 2023 г. (датата на обнародване е 4 август 2023 г.), Народното събрание е прекратило концесионните договори, които изпълняват фактическия състав на § 2, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона, а именно: а) концесиите да са възложени по Закона за концесиите до влизането в сила на Закона; б) концесиите да са за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност; в) дейностите да засягат нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход

Русия или изнесени от Русия и г) лицата, на които са възложени концесиите да попадат в обхвата на член 5к, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 883/2014 относно ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 229/1 от 31 юли 2014 г.) с неговите последващи изменения (Регламент 833/2014). Това означава, че концесионните договори **се прекратяват ex lege** (по силата на Закона), след проверката на обстоятелството дали за съответния договор са изпълнени предпоставките на Закона. По този начин е създадена безспорна и непротиворечива правна норма.

Въпрос на добро и разумно правоприлагане е изследването на сроковете, в рамките на които следва да се „развие“ производството от органите, натоварени с прилагането на така формулираната разпоредба на Закона. Този аспект също не изглежда да е противоречив или да създава пречки и/или противоречия с принципа на правовата държава, доколкото съществуващото и приложимо позитивно право дава безспорен отговор на въпросите за началото на едноседмичния срок. В тази връзка следва да бъде посочено следното: Законът е обнародван на 4 август 2023 г. Не е налице изричен (нарочен) текст, който да изключи правилото за влизане в сила на нормативен акт, поради което законът влиза в сила 3 (три) дни след неговото обнародване (чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България – „Всички нормативни актове се публикуват. Те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок) (също Глава първа „Основни начала“). При това положение, формалната правна логика е „началният момент“ за едноседмичния срок, да започне да тече от влизането на Закона в сила.

Предвид изложеното, не е налице правна несигурност при определяне на срока, в който „се прекратяват концесиите“.

Трето – виждането, че е несъвместимо с правовата държава предвиденото в § 1 от изменителния закон на „двуседмичен срок от отнемането на концесията“, в който Министерството на транспорта и съобщенията да поеме оперативното управление на съоръженията, също не може да бъде споделено. Твърди се, че Законът за концесиите не уреждал хипотези за отнемане на концесии, а случаи, в които концесията се прекратява – глава четвърта, раздели V и VI от Закона за концесиите. Посочва се, че институтът на отнемане на концесията също така не бил познат и по Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 28 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия. Използването на термина „отнемане на концесията“, в съчетание с израза „поема оперативното управление на съоръженията“ не създавало ясни задължения, които да бъдат изпълнени. Освен това, оперативното управление било възложено на Министерството на транспорта и съобщенията, без да се отчита, че орган е министърът и той ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика, а министерството е администрация, която го подпомага при осъществяването на правомощията. По тези твърдения следва да бъде посочено следното:

Конституционният съд има правомощието да се произнася по искане за установяване на противоконституционност на законите, наред с другите му правомощия, определени в чл. 12 от Закона за Конституционен съд. Принципът на правовата държава е закрепен в основните начала на Конституцията на Република България и в продължение на годините от приемането на Конституцията е последователно и трайно развиван в решенията на Конституционния съд. Прокламирането, спазването и съблюдаването на този основополагащ принцип

обаче не следва да бъде отъждествявано със случаите на недостатъчно прецизно законодателство или със законодателство, за прилагането на което е възможно да бъдат създадени определени трудности при неговото прилагане. В тази връзка, независимо от това, че искането на президента е насочено вероятно към идеята за по-добра формулировка на правните разпоредби, следва да бъде отбелязано, че последните не създават проблеми при тяхното прилагане.

Възприетият законодателен подход е да се определят правните, както и следващите ги фактически действия във връзка с прекратените договори за концесия, както следва: а) прекратяването *ex lege* на договорите за концесия, които покриват фактическия състав на Закона и б) последващите фактически действие – а именно „отнемането“ на съответната/съответните концесия/концесии. Посочването на Министерството на транспорта и съобщенията да поеме оперативното управление на съоръженията, вместо министърът на транспорта и съобщенията, също не влиза в противоречие или друга проявна форма на несъгласуваност с принципа на правовата държава. Безспорно е, че орган на управление е министърът на транспорта и съобщенията, а администрацията (министерството), го подпомага при изпълнение на неговите правомощия. Избраният законодателен запис – „Министерството на транспорта и съобщенията“, освен че не създава проблеми с принципа на правовата държава, очевидно е по-подходящият за случая, доколкото Държавното предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (част от голямата система на Министерството на транспорта и съобщенията) има задължението да управлява пристанищата по чл. 106а от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (сред тях е и пристанище Бургас, част от което е пристанищен терминал Росенец).

В допълнение, без това да е предмет на настоящото производство, бих искал да посоча, че § 2, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона е изпълнен от компетентните органи на изпълнителна власт на Република България, като Министерският съвет е приел Решение № 549 на Министерския съвет за уведомяване на „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД за прекратяването на Договора за предоставяне на концесия върху пристанищен терминал „Росенец“ – част от пристанищен за обществен транспорт с национално значение – Бургас, на основание § 2, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна и за последиците от прекратяването (приложение Решение № 549 на Министерския съвет и мотивирания доклад на министъра на транспорта и съобщенията). Към настоящия момент оперативното управление на съоръженията се осъществява от Държавното предприятие „Пристанищна инфраструктура“. Последното е в съответствие с текста на чл. 115м, ал. 2 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, с който е въведена функцията на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ да извършва пристанищните услуги по чл. 116, ал. 2, т. 1 и 2 от закона, при предсрочно прекратяване на концесионен договор, какъвто е и настоящият случай.

По отношение на твърдението за нарушаване на принципа на политическия плурализъм, макар това да излиза извън сферата на дейност на Министерството на транспорта и съобщенията, може да бъде посочено, че чл. 88, ал. 1, изречение второ от

Конституцията на Република България дава възможността по изключение Народното събрание да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

С уважение,

Георги Гвоздейков
Министър на транспорта и републиката

