

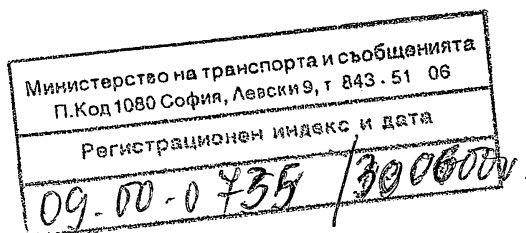
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА

ул. "Васил Левски" №9
София 1000
Република България
тел.: (+359 2) 843 5005
факс: (+359 2) 988 5094
mail@mt.government.bg
www.mt.government.bg

На вниманието на Б-жа
Съдът

4.07.2000

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на Определение на Конституционния съд от 15 юни 2000 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 8 от 2000 г. и е предоставена възможност за изразяване на становище по постъпило искане на 49 народни представители за тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България.

В искането са мотивирани две твърдения, които народните представители искат Конституционният съд да потвърди като се произнесе с Решение, съдържащо задължително тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България, а именно:

1. Монополът по смисъла на чл. 18, ал. 4 може да бъде притежание единствено на българската държава и прехвърлянето му на друго лице (частно-правен или публично-правен субект) вкл. и по реда на ЗППДОП, както и установяването на монопол на друго лице е противоконституционно.

2. Какво включва понятието "националните далекосъобщителни мрежи" по смисъла на чл. 18, ал. 4, за да се уточнят дейностите, върху които може да се установи държавен монопол в областта на далекосъобщенията, както и с оглед на това да станат ясни всички други телекомуникационни дейности и услуги (в това число предаване на данни чрез ИНТЕРНЕТ, спътниковите връзки чрез VSAT и мобилните телефонни услуги), които остават извън обхвата на горния монопол.

Поради обстоятелството, че посочените твърдения трудно биха могли да бъдат наречени въпроси, в Определението от 15 юни 2000 г., допускайки за разглеждане по същество искането, Конституционният съд е определил, че задължителното тълкуване на чл. 18, ал. 4 следва да обхване следните въпроси:

А) установяването на държавен монопол върху дейностите по чл. 18, ал. 4 обхваща ли и възможността за прехвърлянето му на други лица, включително и по реда на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински

предприятия, както и възможност за установяване на монопол в полза на друго лице,

Б) какво е съдържанието на понятието "националните далекосъобщителни мрежи" по смисъла на чл. 18, ал. 4 с оглед дейностите, които обхваща.

По първия въпрос изразявам следното становище:

Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 предвижда възможност със закон да бъде установен държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологични силно действащи вещества.

Тълкувайки логически разпоредбата могат да бъдат направени следните изводи:

1. Конституционният законодател използва понятието "монопол". В действащото законодателство легално определение на понятието "монопол" не съществува. Единствено разпоредбата на чл. 16, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията определя, че "монополно е положението на предприятие, което по закон има изключителното право да извършва определен вид стопанска дейност". От тази разпоредба по отношение на понятието монопол могат да бъдат извлечени следните белези:

а) то се свързва с търговския оборот, и

б) предполага изключително право на определен субект при участие в търговския оборот за определена дейност.

2. Конституционният законодател дава възможност, а не създава задължение за законодателя да установи монопол. По този начин конкретните икономически условия в страната или степента на обществена значимост на определена дейност, в съответен етап от развитието на икономиката, биха могли да бъдат критерии дали е необходимо и полезно и в съответствие с интересите на цялото общество да бъде установен монопол. Преценката за това е предоставена на законодателя и това е елемент от неговата законодателна политика.

3. Тази възможност следва задължително да бъде реализирана със закон. Единствено от компетенциите на Народното събрание е да установи монопол чрез приемане на закон, реализирайки основното си - най-важно конституционно установено правомощие.

4. Този монопол се определя в разпоредбата като държавен. Държавата като субект на публичното право, като носител на властнически правомощия се явява в ролята на титуляр на този монопол.

5. Само в изчерпателно определените от разпоредбата хипотези може и то със закон да бъде установен държавен монопол. Изчерпателното изброяване на стопанските дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол е категорично, защото представлява изключение от конституционно установения принцип за свободна стопанска инициатива и равнопоставеност на стопанските субекти, гарантирана от закона с еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност (Решение № 2 от 1996 г. по конст. дело № 26 от 1995 г.).

В този смисъл разпоредбата на чл. 18, ал. 4 е твърде ограничителна. Тя определя изчерпателно сферите на дейност, механизма за установяване и възможността, а не задължението за установяване на монопол, чийто титуляр е държавата.

Конституционният законодател не е предвидил изрично какъв трябва да бъде субектът на установения със закон държавен монопол, но този субект без съмнение следва да е обособен като самостоятелен стопански субект, т. е. субект на частното право, за да може пълноценно да участва в търговския оборот. Държавата като субект на публичното право, имайки властнически правомощия не би могла непосредствено да участва в търговския оборот и да реализира на практика установения със закон държавен монопол. Следователно държавният монопол може да намери своята непосредствена реализация само като бъде предоставен на субект на частното право.

Конституционният законодател не указва каква следва да е собствеността на този субект на частното право, в полза на който се установява държавният монопол. В разпоредбите на Конституцията няма ограничение каква следва да е формата на собственост на този субект.

Конституционният законодател не указва и подхода, чрез който се определя субектът, носител на монополните права. Тълкуването на разпоредбата на чл. 18, ал. 4 обаче навежда на извода, че установяването на държавен монопол върху конкретна стопанска дейност следва логически да се свърже със субекта, в чиято полза се установява това право. Следователно именно законът, който установява държавния монопол, в изчерпателно определените от чл. 18, ал. 4 сфери на стопанска дейност следва да конкретизира субекта на частното право, на когото се предоставя изпълнението на това право. Установеният държавен монопол е свързан и с определяне на правила, при които той се изпълнява. Държавата си гарантира възможността да определя конкретни изисквания, с които субектът, в полза на който е установен монополът, е задължен да се съобрази.

Законът за далекосъобщенията се явява логическо продължение и конкретна реализация на изложеното по-горе. В ал. 1 на § 10 от Преходните и заключителни разпоредби е определено, че се установява държавен монопол върху определени дейности на основание чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България. В ал. 2 е конкретизиран субектът, който има право да изпълнява дейностите, за които е установен държавен монопол, а именно Българската телекомуникационна компания. Този субект осъществява дейностите при условия, определени в издадена от Държавната комисия по далекосъобщения лицензия, въз основа на решение на Министерския съвет. Конституционният съд се е произнесъл за конституционносъобразността на тази разпоредба като в мотивите към свое Решение № 33 от 1998 г. по конст. дело № 30 от 1998 г. е направил извода, че "след като със закон (ЗД) се установява държавен монопол в сферата на стопанска дейност, включена в изчерпателното изброяване по чл. 18, ал. 4 от Конституцията, изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2) в същата сфера няма приложение." Ето защо Конституционният съд е посочил изрично, че разпоредбата на § 10 е изцяло съобразена с изискванията на чл. 18, ал. 4 от Конституцията и задължителното ѝ тълкуване, направено от Конституционния съд.

Въз основа на гореизложените аргументи може да бъде направен изводът, че за реализирането на установен държавен монопол необходима предпоставка е държавата да предостави конкретното му изпълнение на субект на частното право.

По отношение на това дали изпълнението на установения със закон държавен монопол може да се прехвърля на друго лице, включително и по реда на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, считаме, че в случая на ЗППДОП не става дума за прехвърляне на монопола на друго лице. Правно недопустимо е да се обвързва прехвърлимостта на правата с

приватизацията. Разпоредбата на чл. 1, ал. 3, т. 1 от ЗППДОП определя, че приватизацията е прехвърляне на дялове и акции, собственост на държавата. Следователно титулярът на правата по установения със закон държавен монопол, а в конкретния случай по Закона за далекосъобщенията - Българската телекомуникационна компания, продължава да бъде един и същ, независимо от обстоятелството, че се изменя структурата на притежавания капитал.

По втория въпрос – какво е съдържанието на понятието “националните далекосъобщителни мрежи” от чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България, с оглед дейностите, които обхваща изразявам следното становище:

За да се отговори на този въпрос е необходимо да се отговори на въпроса защо конституционният законодател е включил в разпоредбата на чл. 18, ал. 4 сред безспорно определените дейности – железопътен транспорт, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологични силно действащи вещества и понятията националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, които по своята същност са по-скоро обекти, отколкото дейности.

Този подход на конституционния законодател може да бъде обяснет по следния начин:

а) Логическото тълкуване води до извода, че далекосъобщителната мрежа трябва да се разглежда като единна структура, свързваща технически и логически различни елементи (определени в § 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за далекосъобщенията като възли, линии и съоръжения) чрез които се осъществяват пренасяне, предаване или приемане на знаци, сигнали, писмен текст, изображения, звук или информация от всякакъв вид чрез проводник, радиовълни, оптична или друга електромагнитна среда (съгл. чл. 3, ал. 1 от Закона за далекосъобщенията). Разбира се осъществяването на далекосъобщения чрез далекосъобщителната мрежа не е самоцелно. При използването на тази мрежа се предоставят далекосъобщителни услуги с цел задоволяване непосредствените потребности от такива услуги на обществото. Техническото и логическо свързване на елементите от далекосъобщителната мрежа, за да функционира наистина като мрежа предполага разнообразни по своя характер и значителни по своя брой дейности. Такива са изграждане, поддържане и използване на мрежата за осъществяването на далекосъобщения, включително предоставяне на далекосъобщителни услуги. В случай, че елементите не бъдат свързани посредством всички тези дейности не е налице и понятието далекосъобщителна мрежа. В конкретен етап от развитието на икономиката на страната, според степента им на значимост по отношение на развитието на обществото като цяло, тези дейности, по преценка на законодателя, могат да бъдат организирани като държавен монопол. Конституционният законодател е оставил тази преценка на законодателя, имайки предвид и ускорените темпове на развитие на услугите на информационното общество.

б) Конституционният съд със своето Решение № 2 от 1996 г. по конст. дело № 26 от 1995 г. подкрепя горните изводи, като в мотивите към него е посочено, че в конституционния текст (чл. 18, ал. 4) са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол.

Що се отнася до определението “националните” в случая то е използвано не като белег по отношение на покриваната от далекосъобщителната мрежа територия, а по-скоро като критерий за важността на тези дейности, които

осъществявани чрез далекосъобщителната мрежа имат национално по своята същност значение.

В условията на глобален преход към информационно общество и развитие на нова цифрова икономика, далекосъобщителната мрежа придобива още по-голямо национално значение. Подобно на транспортните коридори, далекосъобщителната мрежа се явява "аутобан" на новата икономика. Тя е предпоставка за страната да не изостава от световното развитие, за бизнеса – да участва пълноценно в световните икономически процеси, а за отделния гражданин – да реализира правото си на достъп до информация и да не бъде изолиран от глобалните процеси и възможности да участва в демократичното общество.

Предвидената в чл. 18, ал. 4 възможност за установяване на държавен монопол по отношение на определени стопански дейности е свързано с обстоятелството, че тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че установения държавен монопол ще бъде "в интерес на гражданите и обществото" (Решение № 2 по конст. дело № 26 от 1995 г.). Причините конституционният законодател да даде възможността да бъде организирана като държавен монопол част от далекосъобщителната дейност са свързани с подготовката на исторически съществуващия най-важен за обществото и икономиката на страната далекосъобщителен оператор – Българската телекомуникационна компания за пълна либерализация, което е била практика и по отношение на страните членки на Европейския съюз.

Като аргумент към гореизложеното, представям на вниманието Ви и подхода на страните от Европейския съюз при организиране на далекосъобщителните дейности като държавен монопол до 1998 година, когато либерализацията в този сектор от икономиката стана задължителна за тях.

Европейската регулаторна рамка по отношение на далекосъобщенията има следната правна основа в Римския договор:

Правила на конкуренцията	Чл. 85 - Чл. 90;
Свобода на установяване	Чл. 52 - Чл. 58;
Свобода на предлагане на услуги	Чл. 59 – Чл. 66;
Свободно движение на стоки	Чл. 30 – Чл.37;
Обща търговска политика	Чл.110 – Чл. 116;
Сближаване на законодателството	Чл. 100а.

Към далекосъобщенията са приложими следните правила на конкуренцията:

Забрана за анти-конкурентни практики	Чл. 85;
Забрана за злоупотреба с господстващо положение	Чл. 86;
Права на ЕО за въздействие	Чл. 87 – Чл. 89;
Монополът подлежи на регулиране по	Чл. 90

Правилата за конкуренцията.

Съществуването на монопол не се изключва, но регулирането му е задължително.

В Европа, а и в останалия свят далекосъобщенията до преди 15 години се предоставят в условия на пълен монопол, тъй като по характера си са част от така наречените естествени монополи. Изключително скъпо и неефективно е изграждането на паралелни фиксирани далекосъобщителни мрежи, т.е. до всяко място с телефонен пост да се прокарват нови медни кабели за предоставяне на конкурентна услуга. Едва с развитието на новите безжични технологии, позволяващи използване на радиочестотен спектър се появи възможност за

ефективно конкуриране на исторически съществуващите оператори от нови компании.

С превръщането на телефонната услуга в масова услуга, в част от минимума на качество на живот, държавите изкуствено поддържаха ниски цени за обществото, като бизнеса поемаше по-голямата част от разходите. При това положение предоставянето на далекосъобщителни услуги за гражданите е на загуба, докато предоставянето на такива, предимно междуселищни и международни услуги на бизнеса, е на свръхпечалба.

Очевидно е, че при такива финансови условия, интересите са насочени към печелившите сфери, където се реализира свръхпечалба, което поражда условия за конкуренция, но е свързано е с бърза загуба на пазарен дял от исторически монополния оператор, докато конкуренция за предоставяне на услуги на гражданите няма. В резултат населението престава да бъде обслужвано, или обслужването е при ниско качество без възможности за модернизация на съответната далекосъобщителна мрежа. Това е особено вярно за оператори, които имат все още недоразвита мрежа с ниска степен на цифровицзация и с нисък среден годишен приход на абонат.

Имайки предвид всичко това, Европейският съюз разработи стратегия за поетапна либерализация, която да омекоти последиците от пълната либерализация за населението и за операторите. В допълнение към тази стратегия държавите членки трябва да осигурят с настъпването на пълната конкуренция така наречената "всеобщо предлагана услуга" ", чийто основен елемент е финансовата достъпност, т.е. предоставянето ѝ на достъпна за населението цена. Накратко тази услуга е обикновеният домашен телефон, предоставен на всеки, който го поиска на достъпна, независеща от различните разходи за предоставянето ѝ в зависимост от географското местоположение на абоната цена, при това с определено качество.

Стратегията на Европейския съюз, обявена в Зелената книга от 1987 г. съдържа следните етапи, предназначени да дадат достатъчно време (10 години, а за някои държави и повече) за подготовка на монополистите за пълна конкуренция:

- ✓ 1988 г. - Конкуренция в търговията с крайни далекосъобщителни устройства;
- ✓ 1990 г. - Конкуренция в услугите с добавена стойност, започване на хармонизация на интерфейсите (съоръжения за взаимно свързване);
- ✓ 1992 г. - Конкуренция при мобилните клетъчни мрежи и услуги;
- ✓ 1994 г. - Конкуренция при спътниковите услуги без гласовите услуги;
- ✓ 1998 г. - Конкуренция в инфраструктурата (освен монополистът и други могат да изграждат далекосъобщителни съоръжения); Конкуренция и във фиксираната гласова услуга.

Когато през 1993 г. бе взето решение за пълна либерализация от 01.01.1998 г., пет страни членки, чиито монополни оператори се нуждаеха от сериозна модернизация и промяна на цените в посока разходи за предоставянето им, получиха от Европейската Комисия право на различни отсрочки:

- ✓ Ирландия до 01.01.2000 г.;
- ✓ Люксембург до 01.07.1998 г.;
- ✓ Гърция до 01.01.2001 г.;
- ✓ Португалия до 01.01.1999 г.;
- ✓ Испания до 01.12.1998 г.

Българската телекомуникационна компания (БТК) в момента е в много по-тежко състояние по отношение на факторите за допускане на конкуренция,

отколкото това е при операторите на тези пет държави, поискали отсрочка (приложени са графики, свързани с цените на услугите, предоставяни от БТК.).

БТК е с един от най-ниските приходи на абонат в Европа. Съотношенията на цените международна/междуселищна/селищна са изключително неблагоприятни. През 1995-96 г. на основа платена от Световната банка консултантска помощ, бе определено, че след датата 01.01.2003 следва да има конкуренция при предоставяне на телефонната услуга и за изграждане на инфраструктура.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с изложените аргументи може да бъде направен изводът, че за реализирането на установен със закон на основание чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България държавен монопол необходима предпоставка е държавата да предостави конкретното му изпълнение на субект на частното право като съдържанието на понятието "националните далекосъобщителни мрежи" от същата разпоредба, с оглед дейностите, които обхваща, следва да се определя от законодателя, с оглед значимостта и важността на тези дейности за обществото и икономиката на страната.



МИНИСТЪР:

А. СЛАВИНСКИ