



КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

София 1000, бул. "Витоша" № 18, Тел.: 02/ 935 6113; Факс: 02/ 980 7315

Изм. № УВР-1

КЗК/1057/2025

Дата 19.01.2026 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 34-Кл

Дата 19.01.2026 г.

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ

НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш Изх. № 699 КД/16.12.2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

С настоящото Ви информирам, че с Решение № 27/15.01.2026 г. по преписка № КЗК-1057/2025 г. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) прие становище по искане на Конституционния съд на Република във връзка с к.д. №19 от 2025 г. за установяване на противоконституционност на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“, чл. 251 в, ал. 1, т. 6, чл. 251 г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251 г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС).

В своето становище Комисията изразява мнение, че горепосочените разпоредби от ЗЕС не противоречат на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), чл. 5 и чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права (МПП) и на чл. 4, чл. 32, ал. 1 и 2, чл. 34, ал.1 и 2 и чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България.

Решението е публикувано и в електронния регистър на Комисията на адрес: <http://reg.cpc.bg/>

Приложение: Заверен препис на Решение № 27/15.01.2026 г. на КЗК.

С уважение,

ЗАЩИТА

ДОЦ. Д-Р РОСЕН КАРАДИМОВ

Председател на Комисията за защита на конкуренцията

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ

№ 27

гр. София, 15.01.2026 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Росен Карадимов

ЗАМ. - ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Радомир Чолаков

ЧЛЕНОВЕ:

Валерия Герова

Димитър Данаилов

Емилия Колева

Жельо Бойчев

Мирослава Христова

при секретар-протоколист г-н Захари Срънчев, разгледа в закрито заседание на 15.01.2026 г. преписка № КЗК/1057/2025 г., докладвана от наблюдаващия проучването зам.-председател на КЗК – г-н Радомир Чолаков.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК, Комисията), на основание чл. 38, ал. 1, т. 8 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), е образувано производство № КЗК-1057/29.12.2025 г. по искане на Конституционния съд на Република България за изготвяне на становище по чл. 28 от Закона за защита на конкуренцията по конституционно дело № 19/2025 г.

ПРЕДМЕТ НА КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 19/2025 г.

Конституционно дело № 19/2025 г. е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за съответствие с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на разпоредбите на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС, обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. бр. 100 от 2025 г.).

Оспорваните разпоредби са приети с §42 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр.

95 от 2025 г.). Те определят правомощията на КЗК и реда, по който тя, в качеството ѝ на орган, овластен да установява и санкционира забранени споразумения, решения и съгласувани практики между предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на даден пазар, получава достъп, използва и съхранява данни от електронно-комуникационния трафик на предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

С Определение от 16 декември 2025 г. по конституционно дело № 19/2025 г. КЗК е конституирана като заинтересована страна в образуваното производство и във връзка с това следва да представи становище по направеното пред съда искане.

В мотивите на отправеното искане до КС от президента на Република България се посочва, че оспорените разпоредби противоречат с прогласените в чл. 4, чл. 32, ал. 1 и 2, чл. 34, ал. 1 и 2 и чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията принципи на правовата държава, на неприкосновеност на личния живот, на свободата и тайната на кореспонденцията и на неотменимост на основните права на гражданите. Президентът приема, че оспорените разпоредби представляват нарушения и на обективизираните в тях права и задължения, поради което е налице и противоречие с чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), с чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), както и с чл. 5 и чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права (МППЧ).

Според президента, въпреки че кръгът от данни от телекомуникационния трафик, които ще бъдат архивирани, не включва съдържанието на кореспонденцията, той е изключително обширен и така се нарушава правото на неприкосновеност на личния живот и кореспонденцията съгласно чл. 32, ал. 1 и чл. 34, ал. 1 от Конституцията. В мотивите на президента се допълва, че чрез достъпването до информация по данните КЗК би могла да осъществи необосновано навлизане в личното пространство, тъй като може да бъде идентифицирано устройството на потребителя, като по този начин може да се изгради оценка относно общото икономическо състояние на лицето, съответно вида на имущество на предприятието, брой заети лица, брой устройства свързани с мрежата и др.

В искането се посочва, че с оспорените норми несъразмерно се ограничават неотменими права, като се нарушават чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 32, ал. 2, чл. 34, ал. 2 и чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията. Твърди се, че конституционният законодател не е включил изрично като основание за допустимо засягане на неприкосновеността на свободата и тайната на кореспонденцията на гражданите и съответно не е налице критерият за пропорционалност. Президентът счита, че е налице прекомерност между търсения резултат, заявен в мотивите, приложени към Закона за изменение и допълнение на ЗЗК (№ 51-554-01-156, внесен на 12.09.2025 г., приет на 23.10.2025 г.), и реалния ефект от законодателната промяна. Посочва се, че приложното поле на чл. 15 от ЗЗК е по-широко от визираните в мотивите тържни манипулации. Допълва се, че законът не предлага изчерпателно изброяване на видовете хипотези, които могат да доведат до отрицателен ефект върху конкуренцията. В мотивите към искането се посочва, че нарушенията на конкуренцията не са систематизирани от българския законодател като престъпления, а като административноправни нарушения, и съответно е необосновано да бъдат предоставяни наказателноправни правомощия, като достъп до данни за трафик, на КЗК. Президентът твърди, че законодателят не е определил и особена процедура, по която КЗК ще получава достъп до данните, необходими за проследяване и идентифициране на източника на връзката, за идентифициране на датата, часа и продължителността на връзката, за идентифициране на крайното устройство на потребителя или на това, което се представя за негово крайно устройство при интернет достъп. Отчита се, че е направена препратка към условията и реда по АПК с уточнение, че ще се прилагат и правилата по чл. 55, ал. 5 ЗЗК за достъпа, използването и съхраняването на документите, представляващи производствена, търговска или друга тайна, защитена от закон, но се посочва, че същите са неприемливи. Сочи се също така, че е налице неясна

рамка на съдебен контрол, тъй като съхранението на данните има предварителен характер в съпоставка с искането за достъп до тях.

В искането се твърди, че с оспорените разпоредби са нарушени чл. 7 и чл. 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), чл. 12 от ВДПЧ, чл. 17 от МПТПП, чл. 8, § 1 от ЕКЗПЧОС, тъй като е налице навлизане в личното пространство на гражданите до степен, позволяваща тяхното профилиране, както и нарушаване на неприкосновеността на тяхната кореспонденция. Президентът посочва, че изброените международни актове, подобно на Конституцията на Република България, предвиждат хипотези за известно ограничаване на някои основни права при спазване на принципа за пропорционалност. Президентът посочва, че направените законодателни промени в ЗЕС, които разширяват достъпа на КЗК до трафични данни, не изпълняват изискването за необходимост и пропорционалност. Допълнително се посочва, че липсата на ясна процедура и съмнителната ефикасност на съдебния контрол са индикация за липса на достатъчно необходими гаранции. В искането се твърди, че с оспорените разпоредби се цели улесняване на дейността на Комисията, но същевременно се навлиза в личното пространство на индивида и се достъпват данни относно съществена кореспонденция. Според президента, чрез използването на наказателноправни способности се постигат административноправни цели, което води до непропорционалност между търсения резултат и използваните средства. Президентът счита, че не може да бъде установена ясна и категорична връзка между искането за предоставяне на трафични данни от страна на КЗК и доказването на нарушение на чл. 15 от ЗЗК. Допълнително се посочва, че не е определена и задоволителна процедура по отношение на достъпа, която да взема предвид необходимостта от допълнителни гаранции при боравенето с трафични данни. Президентът посочва, че редът и условията за достъп се уреждат чрез общо препращане към АПК, който не съдържа уредба спрямо засягането на основни международно признати права, допустима по принцип само в рамките на наказателно разследване или от органи по националната сигурност. Допълва се, че единствената предвидена гаранция е приложението на чл. 55, ал. 5 ЗЗК, относима до защита на търговска и производствена тайна, която обаче президентът не счита за приложима спрямо съхраняването и достъпа до данни от електронен комуникационен трафик. В искането се сочи, че възприетата практика при производство по конкурентно право по силата на ДФЕС изисква въпросът дали дадена информация представлява търговска тайна да се изясни преди нейното събиране и да се основава на подадено искане, отправено от предприятието, а не до правораздавателен орган. За разлика от това, ЗЕС предвижда превантивно съхраняване на трафични данни за срок от шест месеца за всички предприятия, за които се смята, че е възможно да извършат действие, нарушаващо конкуренцията. Поради предварителния и анонимен характер на събирането, последващата защита на поверителната информация е лишена от практическо значение. Това противоречи на процесуалните изисквания на правото на ЕС относно достъпа и съхранението на поверителна информация и пренебрегва уредбата на чл. 103 и чл. 105 ДФЕС.

Въз основа на извършен анализ и на основание чл. 60, ал. 1, т. 20 от ЗЗК във връзка с чл. 8, ал. 1, т. 11 от ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията приема следното

СТАНОВИЩЕ

относно

съответствието с правилата на конкуренцията

на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения

I. Нормативна уредба

1. *Международна защита на правата на гражданите*

Чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи¹ прогласява правото на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.

Съгласно чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека² „Никой не трябва да бъде подлаган на произволна намеса в личния му живот, семейството, жилището и кореспонденцията, нито на посегателства върху неговата чест и добро име. Всеки човек има право на закрила от закона срещу подобна намеса или посегателства.“

Чл. 17 и чл. 5 от Международния пакт за граждански и политически права³ постановява, че никой не може да бъде обект на своеволно и незаконно вмешателство в личния му живот, семейството му, дома или кореспонденцията му, нито на незаконно нахвърляване на неговата чест и добро име, както и че всяко лице има право на законна защита срещу подобно вмешателство или нахвърляване. Държавите, отделна група или лице не може да се занимава с дейност или да извършват действия, насочени към отнемане на правата и свободите, признати с този пакт, или към ограничаването им в по-голяма степен, отколкото е предвидено в същия пакт. Не се допуска никакво ограничаване или отнемане на основните права на човека, признати или съществуващи във всяка държава - страна по този пакт, по силата на закони, конвенции, правилници или обичаи под предлог, че този пакт не признава такива права или ги признава в по-малка степен.

Съгласно чл. 7 и 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴ „Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения. Всеки има право на защита на неговите лични данни. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него,

¹ Приета от Съвета на Европа в Рим, на 4.XI.1950 г., изменена и допълнена от Протоколи № 11, 14 и 15, придружена от Протоколи № 1, 4, 6, 7, 12, 13 и 16

² Приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на ООН от 10.12.1948 г.

³ Приет от Общото събрание на ООН на 16 декември 1966 г., ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. - ДВ, бр. 60 от 1970 г. В сила за България от 23.03.1976 г. Издаден от Министерството на външните работи, обн. бр. 43 от 28.05.1976 г.

⁴ ОВ С 202, 7.6.2016, pp. 389–405.

както и правото да изиска поправянето им. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган“.

2. Конституционна защита на правата на гражданите и на конкуренцията в Република България

Конституцията на Република България (КРБ) прогласява страната за демократична, правова и социална държава.

Съгласно чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България „икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива“. Алинея 2 от същия член постановява, че „Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя“. Така законодателят е дал конституционен ранг на принципа на свободната стопанска инициатива, на който се основава пазарната икономика. Принципът на свободна стопанска инициатива изисква законодателят да създаде условия за развитие на стопанската дейност на предприятията и за разгръщане на ефективна конкуренция, а гражданите, в качеството им на потребители, са крайните бенефициери на обективния процес на конкуренция, получаващи ползите от този процес.

В чл. 4 от Конституцията е залегнал принципът на законността при осъществяване на публичната власт. Като прогласява Република България за правова държава, основният закон в императивна форма повелява на държавните органи да осъществяват управлението (публичната власт) в съответните обществени сфери, съобразно Конституцията и законите. Върховенството на Конституцията е основа на правовия ред в страната. Тази разпоредба на Конституцията гарантира също така свободното развитие на личността, гражданското общество и правовата държава, както и участието на Република България в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Чл. 32, чл. 34 и чл. 57 от КРБ са част от глава Втора „Основни права и задължения на гражданите“. В тези разпоредби се установява конституционна защита на неприкосновеността на личния живот на гражданите, правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име, забраната гражданите да бъдат следени, фотографирани, филмирани, записвани или подлагани на други подобни действия без тяхно знание или въпреки тяхното изрично несъгласие освен в предвидените от закона случаи, неприкосновеността на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, като изключения от това правило се допускат само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления. Постановява се неотменимост на основните права на гражданите, като в същото време не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други.

3. Право по конкуренцията на Европейския съюз

Европейският съюз се основава на Европейската общност и е неин правоприемник (чл. 1 Договора за ЕС). Изграждането и развитието на европейската общност от своя страна се основава, наред с всичко останало (чл. 3, 1, „с“ и „g“ от Договора за създаване на Европейската общност), на „Вътрешен пазар, характеризиращ се с премахването между държавите членки на пречките за свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали“ и на „режим, гарантиращ конкуренцията във вътрешния пазар“. В ДЕС е установен

принципът на „ефективната конкуренция“ като основополагащ в изграждането на вътрешния пазар.

Чл. 26 (2) ДФЕС дефинира вътрешния пазар като „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договорите“.

Правилата в областта на вътрешния пазар са предмет на споделената компетентност между Съюза и държавите членки (чл. 4 ДФЕС), като „Съюзът приема мерките, предназначени за установяване или осигуряване на функционирането на вътрешния пазар, съгласно съответните разпоредби от Договорите“ (чл. 26 (1) ДФЕС).

Принципът на ефективната конкуренция е доразвит в конкретни материалноправни разпоредби на Договора за функционирането на Европейския съюз (членове 101 до 109 включително), които съвместно формират „системата на европейското право на конкуренцията“.

Правилата по конкуренцията в ДФЕС са развити в Дял VII „Общи правила относно конкуренцията, данъчното облагане и сближаването на законодателствата“, Глава 1 „Правила относно конкуренцията“ в два раздела – Раздел 1 „Правила, приложими по отношение на предприятията“ и Раздел 2 „Държавни помощи“.

Член 101 (1) ДФЕС (предишен чл. 81 (1) ДЕО) забранява като „несъвместими с вътрешния пазар всички споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия и съгласувани практики, които биха могли да засегнат търговията между държавите-членки и които имат за своя цел или резултат предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар.

Член 102 ДФЕС (предишен чл. 82 ДЕО) от своя страна предвижда, че е забранена като несъвместима с вътрешния пазар всяка злоупотреба от страна на едно или повече предприятия с господстващо положение в рамките на вътрешния пазар или в съществена част от него, доколкото тя може да повлияе върху търговията между държавите-членки.

В членове 103-105 (ДФЕС) са уредени правните основания за приемане на нормативни актове на вторичното право на ЕС по чл. 101 и 102 ДФЕС. Чл. 106 от ДФЕС регламентира приложимостта на чл. 101-109 от ДФЕС спрямо предприятия, на които държавата е възложила оказването на услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол. Разпоредбата съдържа и забрана за държавите – членки да приемат или да запазят съществуването на какъвто и да е акт, който противоречи на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на разпоредбите, предвидени в член 18 и членове 101 – 109 по отношение на публични предприятия и на предприятия, на които държавите-членки са предоставили специални или изключителни права.

Регламент на Съвета (ЕС) №1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора създава система за паралелно прилагане от Европейската комисия и националните органи по конкуренция на Европейския съюз на чл. 101 и 102 от ДФЕС. По силата на чл. 1 от Регламент на Съвета (ЕС) №1/2003 г., чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС са непосредствено приложими в тяхната цялост и имат директен ефект на територията на всички държави членки на съюза. Член 3, параграф 1 на Регламент (ЕО) №1/2003 задължава органите по конкуренция и съдилищата на държавите членки да прилагат едновременно и членове 101 и 102 ДФЕС, когато прилагат националното си законодателство за защита на конкуренцията по отношение на споразумения и практики на злоупотреба, които могат да засегнат търговията между държави-членки. Съгласно чл. 5, ал. 2 от Закона за защита на конкуренцията, КЗК е националният орган на Република България, отговорен за прилагане на правото на Европейския съюз в областта на конкуренцията.

Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (Директива ECN+) има за цел да „гарантира истинско общо пространство на правоприлагане в областта на конкуренцията в Съюза, което осигурява по-равнопоставени условия за предприятията, осъществяващи дейност на вътрешния пазар, и намалява неравните условия за потребителите, е необходимо да се въведат основополагащи гаранции за независимост, подходящи финансови, човешки, технически и технологични ресурси и минимални правомощия за правоприлагане и за налагане на санкции при прилагането на членове 101 и 102 от ДФЕС и при прилагането на националното право в областта на конкуренцията успоредно с посочените членове, така че националните административни органи по конкуренция да могат да бъдат напълно ефективни.“

В рецитал 2 от Преамбюла на директивата е посочено, че „Прилагането от публичните органи на членове 101 и 102 от ДФЕС се извършва от националните органи по конкуренция (НОК) на държавите членки успоредно с Комисията съгласно Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета. НОК и Комисията заедно образуват мрежа от публични органи, които прилагат правилата на конкуренция на Съюза в тясно сътрудничество („Европейската мрежа по конкуренция“).“ В допълнение, в рецитал 4 се заявява, че „Освен това предоставянето на НОК на правомощия да получават цялата информация, свързана с предприятието, предмет на разследването, включително в цифрова форма, независимо от носителя, на който се съхранява, би засегнало също обхвата на правомощията на НОК, когато по време на ранните етапи на тяхното производство те предприемат съответното действие за разследване въз основа на националното право в областта на конкуренцията, което се прилага успоредно с членове 101 и 102 от ДФЕС. Предоставянето на НОК на правомощия за проверки на място с различен обхват в зависимост от това дали те в крайна сметка ще прилагат единствено националното право в областта на конкуренцията или ще прилагат също така и членове 101 и 102 от ДФЕС, би застрашило ефективността на правоприлагането в областта на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар. Поради това приложното поле на директивата следва да обхваща както прилагането на членове 101 и 102 от ДФЕС самостоятелно, така и успоредното прилагане на националното право в областта на конкуренцията към същия случай.“ В рецитал 6 се заявява, че „Предприятията не могат да се конкурират въз основа на качествата си, ако са налице „безопасни убежища“ за антиконкурентни практики, например, поради факта, че не могат да бъдат събрани доказателства за антиконкурентни практики или защото предприятията могат да избегнат отговорност за плащане на санкции. Това е фактор, който възпира предприятията да навлязат на тези пазари, да упражняват там правата си на установяване и да предоставят там стоки и услуги. Потребителите, намиращи се в държавите членки с по-слабо правоприлагане, пропускат ползите от ефективното прилагане на правилата в областта на конкуренцията. Така нееднаквото прилагане в Съюза на членове 101 и 102 от ДФЕС, независимо дали се прилагат на самостоятелна основа или успоредно с националното право в областта на конкуренцията, води до нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар и подкопава правилното му функциониране.“ Рецитал 30 от Преамбюла на директивата сочи, че „правомощията на националните административни органи по конкуренция за провеждане на разследвания следва да бъдат достатъчни, за да отговорят на предизвикателствата, свързани с правоприлагането в цифровата среда, и следва да дават възможност на НОК да получат цялата информация, свързана с предприятието или сдружението на предприятия, което е предмет на действия по разследване, в цифров вид, включително придобити чрез форенсик средства данни, независимо от носителя, на който информацията се съхранява, като преносими компютри, мобилни телефони, други мобилни устройства или съхраняване в „облак“.

Съгласно чл. 3 от Директива ECN+, „При производствата относно нарушения на членове 101 или 102 от ДФЕС, включително упражняването на правомощията, посочени в настоящата директива, от националните органи по конкуренция, се спазват общите принципи на правото на Съюза и Хартата на основните права на Европейския съюз. Държавите членки гарантират, че при упражняването на правомощията, посочени в параграф 1, са взети подходящи гаранции по отношение на правото на предприятията на защита, включително правото на изслушване и правото на ефективни правни средства за защита пред съд.“ По-конкретно гаранциите по отношение на правото на предприятията за защита са развити в рецитал 14 от Преамбюла, като включват: право на добра администрация (провеждане на административното производство в разумен срок), право на изслушване, уведомяване на предприятията за предварителните твърдения за нарушения срещу тях и възможност предприятията ефективно да изложат становищата си по тези твърдения преди вземането на решение от националния орган по конкуренцията, право на достъп до преписката при съблюдаване на правилата за защита на търговската тайна и с изключение на поверителната информация и вътрешните документи на НОК и ЕК и кореспонденцията между тях, право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. В рецитал 14 се допълва, че „При планирането на тези гаранции следва да се постигне баланс между зачитането на основните права на предприятията и задължението да се гарантира, че членове 101 и 102 от ДФЕС се прилагат ефективно.“

Директива (ЕС) 2019/1 е въведена в националното законодателство със ЗИД на ЗЗК от 2021 г. (обн. ДВ, бр. 17 от 2021 г.). Всички посочени в директивата правни гаранции за предприятията – страни по производствата пред КЗК, са част от разпоредбите на закона.

4. Закон за защита на конкуренцията

Конституционният принцип на свободна стопанска инициатива е разгърнат и доразвит в Закона за защита на конкуренцията, чиято цел е „да осигури защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната стопанска инициатива в стопанската дейност“ (чл.1 от ЗЗК). ЗЗК съдържа конкретните правни норми за постигане на целите, заложили в чл. 19 от КРБ. По-конкретно законът урежда:

- Защита срещу споразумения, решения и съгласувани практики (чл. 15 от ЗЗК и/или чл. 101 от ДФЕС), злоупотреба с монополно и господстващо положение на пазара (чл. 21 от ЗЗК и/или чл. 102 от ДФЕС) и всякакви други актове и действия, които могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията в страната и/или да засегнат търговията между държавите – членки на Европейския съюз;

- Защита срещу нелоялна конкуренция;
- Контрол върху концентрациите на стопанска дейност;

- Отношенията във връзка с прилагането на чл. 101 и чл. 102 ДФЕС и Регламент на Съвета (ЕО) №1/2003 г. от 16 декември 2002 г. относно прилагането на правилата за защита на конкуренцията, предвидени в Членове 81 и 82 от Договора (понастоящем чл. 101 и 102 от ДФЕС) и Регламент (ЕО) №139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. за контрола върху концентрациите между предприятията.

Съгласно § 1, т. 5 от ДР на ЗЗК, "Картел" е споразумение и/или съгласувана практика между две или повече предприятия с цел координиране на тяхното конкурентно поведение на съответния пазар или повлияване на съответните параметри на конкуренция чрез практики, като например определяне или координиране на покупните или продажните цени или други условия на търговия, включително по отношение на правата на интелектуална собственост, определяне на квоти за производството или продажбите, подялба на пазари и

клиенти, включително манипулиране на публични търгове или конкурси, ограничения на вноса или износа или антиконкурентни действия срещу други конкуренти.“ „Тежко нарушение“ е „нарушение по чл. 15 и 21 от този закон и/или по чл. 101 и 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз, което оказва или би могло да окаже значително и трайно във времето въздействие върху конкурентната среда на съществена част от националния пазар, както и всички случаи на картел.“ (§1, т. 16 от ДР на ЗЗК).

Предвидените в Директива (ЕС) 2019/1 законови гаранции за защита на правата на предприятията са част от разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията както следва: право на изслушване (чл. 76 от ЗЗК), уведомяване на предприятията за предварителните твърдения за нарушения срещу тях и възможност предприятията ефективно да изложат становищата си по тези твърдения преди вземането на решение от националния орган по конкуренцията (чл. 74, ал. 1, т. 3, ал. 2, 3 и 4 от ЗЗК), право на достъп до преписката при съблюдаване на правилата за защита на търговската тайна и с изключение на поверителната информация и вътрешните документи на НОК и ЕК и кореспонденцията между тях (чл. 74, ал. 3 и 5, чл. 55 от ЗЗК), право на ефективни правни средства за защита пред съд (чл. 64 от ЗЗК). Решението на Комисията е писмено и съдържа фактически и правни основания за постановяването му, диспозитивна част и данни за срока и органа, пред който може да се обжалва (чл. 62 от ЗЗК).

Комисията за защита на конкуренцията може да извършва проверка на място както в помещения, превозни средства и други обекти, използвани от предприятия и сдружения на предприятия, така и в помещения, превозни средства и в други обекти, различни от посочените, включително в домовете на всеки представител или член на управителните органи или на персонала на предприятия или на сдружения на предприятия, в случай на основателни съмнения, че документи или други записи, които са свързани със стопанската дейност и с предмета на проверката, се съхраняват там (чл. 50 от ЗЗК), като проверките на място се извършват с разрешение на съдия от АССО, като това разрешение подлежи на обжалване пред ВАС (чл. 51 от ЗЗК).

Съгласно чл. 47, ал. 1 от ЗЗК, информацията, събрана в хода на производството пред КЗК, може да бъде използвана само за целите на Закона за защита на конкуренцията. В случаите, в които информацията съдържа данни, представляващи класифицирана информация, се прилага редът, предвиден в Закона за защита на класифицираната информация (чл. 47, ал. 2 от ЗЗК). Когато информацията съдържа лични данни, се прилага редът, предвиден за тяхната защита (чл. 47, ал. 3 от ЗЗК).

Комисията за защита на конкуренцията е администратор на лични данни и спазва изискванията на общата нормативна уредба по защита на личните данни.

В случаите, когато информацията, събрана в хода на производството пред КЗК, представлява производствена, търговска или друга тайна, защитена от закон, се прилага редът за достъп, използване и съхраняване на документи, представляващи производствена, търговска или друга тайна, защитена от закон, приети от Комисията (чл. 55, ал. 5 от ЗЗК).

5. Закон за електронните съобщения

Чл. 73, ал. 1, б. „г“ от ЗЕС задължава предприятие, което е подало уведомление за осъществяване на обществени електронни съобщения, да спазва общи изисквания, приети с решение на Комисията за регулиране на съобщенията, включително „създаване на възможности за прихващане на електронни съобщения на законно основание от компетентните органи при условията на чл. 251б - 251и, Закона за защита на личните данни и Регламент (ЕС) 2016/679“.

Съгласно чл. 251г, ал. 1 и 2 от ЗЕС, достъпът до данните по чл. 251б, ал. 1 се осъществява след разрешение от председателя на районния съд или от оправомощен от него съдия по седалището на органа, който е поискал достъп, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните или след разрешение от председателя на Софийския градски съд или от оправомощен от него съдия, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните - за предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления по чл. 114а - 114г от Наказателния кодекс или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията.

Видно от посоченото, предоставянето на данни по чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС на Комисията за защита на конкуренцията за целите на производства по чл. 15 от ЗЗК се извършва по общия ред, приложим спрямо всички органи, имащи право по закон на достъп до тези данни. Този ред изисква наличието на съдебно разрешение за достъп до данните. Като за получаването на разрешение за предоставяне на достъп до данните от ЗЗК се прилага по-тежкият ред, измежду уредените в чл. 251г от ЗЕС, а именно след разрешение от председателя на Софийския градски съд или от оправомощен от него съдия, а не от председателя на районния съд или от оправомощен от него съдия по седалището на органа, който е поискал достъп.

6. Практика на Европейския съд по правата на човека и на Съда на Европейския съюз

Чл. 8 (2) от Европейската конвенция за правата на човека предвижда, че „Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност *или на икономическото благосъстояние на страната*, за предотвратяване на безредици или престъпления, *за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите*.“ При тълкуването на тази разпоредба по дела, свързани с права на предприятия, Европейският съд по правата на човека извежда следните четири кумулативни критерии⁵, които следва да се вземат предвид при оценката дали намесата държавните власти е допустима по чл. 8 (2) от ЕКПЧ, а именно:

- Мярката следва да има правно основание в националния закон (право), като понятието закон (право) следва да се тълкува по същество, а не формално⁶;
- Националното право/закон, който дава основание за предприемане на мярката, трябва да бъде достъпен за засегнатото от тази мярка лице, т.е. съответните правни норми трябва да бъдат публични;
- Последствията от националната правна норма трябва да бъдат предвидими от засегнатото от мярката лице. Правната норма трябва да е формулирана по такъв начин, че засегнатото лице да може да съобрази поведението си с нормата, включително след като получи правна консултация⁷;
- Националното право/закон трябва да е в съответствие с принципа на върховенство на закона. Националното право трябва да дава на личността известна защита срещу произволна намеса в правата по чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека⁸.

⁵ Вж. Case of Varga v. Romania, Application 73957/01, 1 April 2008, para. 68.

⁶ Вж. Case of Harju v. Finland, Application 56716/09, 15 February 2011, paras. 36-37, Case of Robathin v. Austria, Application 30457/06, 3 July 2012, para. 40, Case of McLeod v. the United Kingdom, Application 72/1997/856/1065, 23 September 1998, para.44.

⁷ Вж. Case of Harju v. Finland, Application 56716/09, 15 February 2011, para. 35, Case of Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway, Application 24117/08, 14 March 2013, para. 123, Case of McLeod v. the United Kingdom, Application 72/1997/856/1065, 23 September 1998, para.41.

⁸ Вж. Case of Harju v. Finland, Application 56716/09, 15 February 2011, para. 35.

Съгласно практиката на ЕСПЧ, мярката може да преследва легитимните цели (правни основания) по чл. 8 (2) от Конвенцията, които са изброени изчерпателно и трябва да бъдат тълкувани ограничително⁹. Съдът приема, че понятието за „необходимост“ предполага намесата да отговаря на належащи социални нужди и да е пропорционална на преследваната легитимна цел, *като в случаите, в които се засягат правата на юридически лица по чл. 8 (1) от ЕКПЧ, обхватът на преценка за наличието на „необходимост“ е много по-широк*¹⁰ *отколкото в случаите, засягащи физически лица.*

Според ЕСПЧ, намесата по чл. 8 (1) от ЕКПЧ спрямо предприятия може да представлява необходима и ефективна мярка за осигуряване на доказателства за нарушение, ако тази намеса е „релевантна и достатъчна“, както и „пропорционална“¹¹. В дела, свързани с твърдени антитръстови нарушения, съдът е счел, че проверките на място позволяват на националния орган по конкуренцията да получи доказателства за евентуални нарушения на конкуренция, предотвратявайки по този начин престъпление/безредици и способствайки за икономическото благосъстояние на страната.

Решение по дело *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands* (applications nos. 2799/16, 2800/16, 3124/16 and 3205/16)

Делото е образувано във връзка с жалби от няколко предприятия срещу предаването на данни, прехванати законно по време на подслушване по наказателно производство, на национален орган по конкуренцията, който е използвал тези данни в административно производство за участие на засегнатите предприятия в картелно споразумение за фиксиране на цени. В жалбите се твърди нарушение на чл. 8 (тайна на кореспонденцията) и чл. 13 (право на ефективна защита) от ЕКПЧ.

В решението на Разширения състав на ЕСПЧ се посочва, че съдът консистентно е отсъждал, че юридическите лица могат да се възползват от защитата по чл. 8 (от ЕКПЧ) и да твърдят, че са жертва на нарушаване на правата им по чл. 8. По-конкретно, бизнес помещенията на юридическите лица попадат в обхвата на понятието „дом“ по чл. 8 (1) от Конвенцията (вж. освен други, *Société Canal Plus and Others v. France*, no. 29408/08, § 52, 21 December 2010; *Société Colas Est and Others v. France*, no. 37971/97, §§ 41-42, ECHR 2002-III; *Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxembourg*, no. 26419/10, §§ 37 and 39, 18 April 2013; and *UAB Kesko Senukai Lithuania v. Lithuania*, no. 19162/19, §§ 109-10, 4 April 2023), както и комуникациите на юридическите лица попадат в обхвата на понятието „кореспонденция“ по същата разпоредба (вж. например, в контекста на прилагане на специални разузнавателни средства, *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiiev v. Bulgaria*, no. 62540/00, § 60, 28 June 2007; *Liblik and Others v. Estonia*, nos. 173/15 and 5 others, § 110, 28 May 2019; and *Ekimdzhiiev and Others v. Bulgaria*, no. 70078/12, § 374, 11 January 2022). Следователно, чл. 8 осигурява защита на конфиденциалността на комуникациите на юридическите лица.

В конкретният казус, прехванатите данни са събрани за целите и в хода на друго производство, което е наложило съдът да обсъди въпросът дали предаването им за използване в производство по конкуренцията представлява нарушение на правата на предприятия-жалбоподатели по отношение на тяхната кореспонденция по чл. 8 от ЕКПЧ.

⁹ Вж. *Case of Aliyev v. Azerbaijan*, Application 68762/14 and 71200/14, 20 September 2018, para. 182.

¹⁰ Вж. *Case of Delta Pekárny A.S. v. Czech Republic*, Application 97/11, 2 October 2014, para. 82, *Case of Camenzind v. Switzerland*, Application 136/1996/755/954, 16 December 1997, para. 44, *Case of Delta Pekárny A.S. v. Czech Republic*, Application 97/11, 2 October 2014, para. 82.

¹¹ Вж. *Case of Société Canal Plus and Others v. France*, Application 29408/08, 21 December 2010, para. 54, *Case of Société Canal Plus and Others v. France*, Application 29408/08, 21 December 2010, para. 54, *Case of Rozhkov v. Russia* (No. 2), Application 38898/04, 31 January 2017, para. 118, *Case of Smirnov v. Russia*, Application 71362/01, 7 June 2007, para. 44.

Съдът развива подробно позицията си, като разяснява, че предаването на данни за използване извън наказателноправния контекст на тяхното събиране трябва да е основано на закона, да е предвидимо за субектите на данните, т.е. той допуска предаване на данни за кореспонденцията и съдържащите се в нея съобщения за целите на производство по антиконкурентно нарушение, но при посоченото условие – ползването на такива данни от антимонополния орган да е допустимо съгласно закона (вж. *Versini-Campinchi and Crasnianski*, cited above, § 55; *Terrazzoni*, cited above, §§ 49-50; and *Starkevič v. Lithuania*, no. 7512/18, § 87, 29 March 2022). Съдът също отбелязва важността на това законът да разписва подробно обхватът на евентуалните нови ползватели на данните като гаранция срещу произволно използване и злоупотреба с тези данни (вж., например, *Weber and Saravia*, cited above, §§ 125-26; *Karabeyoğlu*, cited above, §§ 117-18; *Ekimdzhev and Others*, cited above, § 327; and *Adomaitis*, cited above, § 87).

На следващо място съдът сочи, че потребителите на телекомуникационни и интернет услуги трябва да имат гаранции, че поверителността и свободата на изразяване ще бъдат уважавани, въпреки че такива гаранции не могат да бъдат абсолютни и трябва да се съпоставят с други легитимни императиви, като предотвратяване на безредици или престъпления или защита на правата и свободите на други лица (вж. *K.U. v. Finland*, no. 2872/02, § 49, ECHR 2008, and *Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, § 149, ECHR 2015). Всяка намеса в правата по чл. 8 може да бъде оправдана по чл. 8 (2) единствено, ако е в съответствие със закона, преследва една или повече легитимни цели, посочени в разпоредбата, и е необходима на демократичното общество, за да постигне тези цели.

Следва да се вземе предвид важността на целта, преследвана с предаването на данните (вж. *Drakšas v. Lithuania*, no. 36662/04, § 61, 31 July 2012; *Adomaitis*, cited above, § 87; and *Starkevič*, cited above, § 91). Най-накрая съдът взема предвид в своята оценка необходимостта за предаване на данните в демократично общество за преследване на цели отвъд изначалното наказателно производство и наличието на ефективен съдебен контрол за тези действия (вж. *Versini-Campinchi and Crasnianski*, cited above, § 74; *Terrazzoni*, cited above, §§ 60-61; and *Adomaitis*, cited above, § 87).

ЕСПЧ е на мнение, че широтата на свободата на преценката по отношение на юридическите лица, от една страна, и на физическите лица, от друга страна, зависи в по-голяма степен от конкретните факти по делото и от съдържанието и същността на данните, отколкото от това дали лицата са юридически или физически. Свободата на преценката ще е по-голяма по отношение на събирането и обработването на бизнес данни както на юридически, така и на физически лица (вж., *mutatis mutandis*, *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § 31 *in fine*, Series A no. 251-B), отколкото би била в случаите на събиране и обработване на данни, засягащи интимната сфера на индивида или особено важни аспекти на съществуването или идентичността на индивида.

В рамките на въпросното дело ответникът (правителството) твърди, че предаването на данни е послужило за легитимната цел да се защити икономическото благосъстояние на страната, което не е оспорено от жалбоподателите. Имайки предвид предходни отсъждани по дела, свързани с правото на конкуренция (вж. например, *Naumenko and SIA Rix Shipping*, цитирано по-горе, § 49, за допълнително рефериране), ЕСПЧ потвърждава досегашната си практика.

Съдът се съгласява с националните съдилища, че има силен обществен интерес от ефективното правоприлагане на правилата по конкуренцията (вж. *SA-Capital Oy*, цитиран по-горе, § 78). Имайки предвид негативното влияние на картелите на пазарната конкуренция и трудностите по откриването и разследването им, е важно органите по конкуренция и другите правоприлагащи органи да могат да си сътрудничат в опит да открият и накажат подобни антиконкурентни практики. Правоприлагането по конкуренция

е критично важно за гарантиране на производствения капацитет и честността на пазарните икономики, и като резултат – на икономическото благосъстояние на страната.

Съдът отбелязва, че откритите с прехванатия материал нарушения са неоспоримо сериозни и, предвид високия пазарен дял на жалбоподателите и систематичните и повторни нарушения, това може да доведе до значителни щети. Съдът и преди е квалифицирал подобни производства по конкуренцията като „криминални“ по автономния смисъл на чл. 6 от ЕКПЧ, с оглед на природата на нарушенията и природата и строгостта на санкциите (вж. например, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy*, no. 43509/08, §§ 39-45, 27 September 2011). Нещо повече, следва да се приеме като безспорно по отношение на обхвата на вмешателството, и въпреки сериозните санкции, наложени на жалбоподателите, че предадените данни са били ограничени до материали, релевантни за производството по конкуренция, което не се оспорва и от жалбоподателите. В допълнение, предадените материали засягат изключително бизнес дейността на юридическите лица и не съдържат каквито и да било данни, които биха могли да бъдат сметнати за чувствителни.

С оглед на горепосоченото и с оглед на това, че националните органи са направили внимателна оценка на баланс по чл. 8 от Конвенцията между интересите на засегнатите предприятия и интересите на органа по конкуренция да защити икономическото благосъстояние на страната, Съдът счита, че националните органи са имали достатъчно основания да обосноват необходимостта и пропорционалността на предаването на данни за целите на правоприлагането на правото по конкуренция.

Въз основа на горепосоченото, ЕСПЧ счита, че няма нарушение на чл. 8 от ЕКПЧ.

7. Съд на Европейския съюз

По делата *National Panasonic v Commission* и *Roquette Frères* Съдът на Европейския съюз е постановил, че (проверките на място) за правоприлагане по чл. 101 и 102 от ДФЕС целят да гарантират, че „правилата по конкуренция се прилагат на общия пазар, като по този начин се предотвратява нарушаването на конкуренцията в ущърб на обществен интерес, отделните предприятия и потребителите. Посочва се също, че тези процесуални мерки целят „гарантиране на благосъстоянието (в ЕС)“.¹²

В заключение на Генералния адвокат L. Medina, представено на 20 юни 2024 година по Съединени дела C-258/23—C-260/23 IMI — *Imagens Médicas Integradas, S.A. (C-258/23), Synlabhealth II, S.A. (C-259/23), SIBS — Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A., SIBS, Cartões — Produção e Processamento de Cartões, S.A., SIBS Processos — Serviços Interbancários de Processamento, S.A., SIBS International, S.A., SIBS Pagamentos, S.A., SIBS Gest, S.A., SIBS Forward Payment Solutions, S.A., SIBS MB, S.A. (C-260/23)* срещу *Autoridade da Concorrência*¹³ се изказва становище, че достъпът до електронни документи на предприятия от орган по конкуренцията не е намеса в правото на зачитане на тайната на съответните физически лица поради това, че са насочени само към конкретни писма, свързани с предмета на разследването, както и поради това, че посочените мерки засягат само аспекти от професионалния живот, но не и тяхната лична и интимна сфера (вж. т. 35 от заключението).

Генералният адвокат счита също така, що се отнася до преследваните цели, че „намесата в упражняването на закрепените в член 7 от Хартата права, произтичаща от проверките и изземванията, извършвани от националните органи по конкуренция, когато

¹² Вж. Case C-136/79 *National Panasonic v Commission*, EU:C:1980:169, para. 20 и Case C-94/00 *Roquette Frères*, EU:C:2002:603, para. 42.

¹³ Делото все още не е решено.

на основание член 3, параграф 1 и член 5 от Регламент (ЕО) № 1/2003 те прилагат членове 101 и 102 ДФЕС, има за цел разкриването на практики, които противоречат на тези разпоредби. Съдът вече е имал повод да постанови, че членове 101 и 102 ДФЕС са императивни разпоредби които забраняват съответно картелите и злоупотребата с господстващо положение и преследват целта от съществено значение за функционирането на вътрешния пазар да се гарантира ненарушаването на конкуренцията в рамките на този пазар. Значението на целта за защита на ефективната и ненарушена конкуренция в рамките на вътрешния пазар според мен може да оправдае дори сериозна намеса в правото на дружествата на зачитане на тайната на техните съобщения, като се има предвид също така, че както ЕСПЧ и Съдът са признали, намесата на държавните власти може да бъде по-голяма, когато е насочена срещу професионални или търговски помещения или дейности. Освен това, както правилно посочва Комисията, в днешната цифрова среда електронната кореспонденция е едно от основните средства за комуникация на предприятията. Следователно различните форми на тази кореспонденция като писмата, разменени чрез служебна електронна поща, са се превърнали в източник на често незаменими доказателства за разкриването на антиконкурентни практики. Впрочем от практиката на Съда следва, че претърсването и изземването на електронни писма от Комисията при упражняването на правомощията, предоставени ѝ с член 20 от Регламент 1/2003, са допустими, при условие че в преписката бъдат включени само релевантните писма. По подобен начин от практиката на ЕСПЧ следва, че такива мерки a priori не са изключени в рамките на административни производства, когато намесата в правото на зачитане на тайната на кореспонденцията е съразмерна с преследваната легитимна цел¹⁴.

В становището си Генералният адвокат се спира и на връзката между конституционни разпоредби на страна членка, свързани със защитата на основните права и ефективното правоприлагане на разпоредби от правото на ЕС, като посочва, че:

„54.прилагането на национални стандарти за защита на основните права не трябва да накърнява предимството, единството и ефективността на правото на Съюза. В това отношение Съдът отхвърля тълкуване на член 53 от Хартата, че последният разрешава по общ начин държавите членки да приложат най-високото ниво на защита на тези права, гарантирано от тяхната конституция, и евентуално да го противопоставят на прилагането на разпоредби от правото на Съюза. Следователно възможността за държава членка да приложи собствените си конституционни гаранции във връзка с претърсванията и изземванията в рамките на разследвания на нарушения на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, които биха осигурили по-високо ниво на защита на основното право на зачитане на тайната на кореспонденцията от гарантираното с Хартата, зависи по специално от това дали такова прилагане може да накърни ефективността на наказателното преследване на антиконкурентните практики в рамките на Съюза. В това отношение припомням, че Съдът многократно отбелязва, че когато към фактите по съответния случай се прилага правото на Съюза, органите по конкуренция на държавите членки и националните юрисдикции са длъжни да прилагат членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и да осигурят ефективното им прилагане в общ интерес.

55. Обстоятелството, че съгласно конституцията на държава членка, тълкувана от Конституционния съд на тази държава, **претърсването и изземването от националния орган по конкуренция на електронни писма**, дори да са отворени/прочетени, по време на проверки на професионалните помещения на предприятие, заподозряно в антиконкурентни

¹⁴ Вж. т.36-38 от заключението на Генералния адвокат L. Medina, представено на 20 юни 2024 година по Съединени дела C-258/23—C-260/23 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CC0258>

практики, трябва да бъдат предварително разрешени от съдия-следовател, само по себе си не може да постави под въпрос ефективното прилагане на членове 101 и 102 ДФЕС. Както вече отбелязах в точка 51 от настоящото заключение, от Директива 2019/1 ясно следва, че **съгласно волята на законодателя на Съюза предвиждането на механизъм за предварително разрешение от съдебен орган за целите на упражняването на правомощията на националните органи по конкуренция за извършване на проверки е от компетентността на държавите членки и че освен това член 6, параграф 3 от тази директива изрично предвижда възможността за държавите членки да предвидят такова разрешение.**“

В бележка 35 под черта в становището изрично се подчертава, „**че в решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238), Съдът приема по същество, че задължението за запазване на данни, наложено с Директива 2006/24/ЕО (на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, 2006 г., стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 51) не води до намеса, която да е толкова тежка, че да засегне основното съдържание на правото на зачитане на личния живот, тъй като тя не позволява „да се разкрива самото съдържание на електронните съобщения“; вж. също, що се отнася до Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации (ОВ L 201, 2002 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 63), решение от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и Watson и др. (C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, т. 101).**“

8. Събиране на трафични данни за целите на правоприлагането по конкуренцията

Законът за защита на конкуренцията на Чешката република позволява използването на подслушвания и данни за трафика от наказателни разследвания по дела за конкуренция. Съгласно чл. 21 от закона, националният орган по конкуренция има право, при изпълнение на своите правомощия спрямо тайни хоризонтални споразумения или съгласувани практики, нарушаващи конкуренцията, да използва като доказателство запис на телекомуникационния трафик, трафични данни или запис, направен при наблюдение на лица и обекти по време на наказателно производство. Органът по конкуренция може да получава и данни, събрани в производства по наказателно-процесуалния кодекс на страната.

Законът за защита на конкуренцията на Република Литва (чл. 25, ал. 9) също позволява на националния орган по конкуренция да получава информация за абонатите на електронни телекомуникационни услуги или регистрираните ползватели на електронни телекомуникационни услуги, свързаните трафични данни и съдържанието на информацията, предадена чрез електронни комуникационни мрежи от доставчиците на електронни комуникационни мрежи и/или услуги. Получаването на посочените данни се извършва след разрешение от съд.

II. Конкурентноправен анализ

1. Предмет на производството пред КЗК

Конституционният съд е конституирал Комисията за защита на конкуренцията като заинтересована институция във връзка с образувано конституционно дело № 19/2025 г. и е поискал от КЗК становище по предмета на делото. К.д. № 19/2025 г. е образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност и за съответствие с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на разпоредби на Закона за електронните съобщения (ЗЕС, обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. бр. 100 от 2025 г.), а именно - чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9.

Чл. 28 от ЗЗК определя обхвата на актовете, по които КЗК има правомощието да се произнася със становище относно съответствието с правилата на конкуренцията - проекти или действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове (чл. 28, т. 1 и 2), както и проекти на актове на сдружения на предприятия, които регулират дейността на членовете им (чл. 28, т. 3). Предмет на оспорване пред Конституционния съд са разпоредби на Закона за електронните съобщения, който е действащ нормативен акт по смисъла на чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), поради което той попада в обхвата на чл. 28, т. 2 от ЗЗК.

Чл. 8, т. 11 от ЗЗК посочва и компетентността на Комисията за защита на конкуренцията да се произнася и по други искания, свързани със ЗЗК. В искането до Конституционния съд се оспорват разпоредби на ЗЕС, които са свързани с процесуалните правомощия на Комисията в производства за установяване на нарушения на чл. 15 от ЗЗК. Ето защо оспорените разпоредби на ЗЕС са пряко свързани с прилагането на Закона за защита на конкуренцията, което обосновава компетентността на Комисията за защита на конкуренцията да се произнесе по предмета на к.д. №19/2025 г. и на основание на чл. 8, т. 11 от ЗЗК.

2. Съответен пазар и участници на него

Съответен пазар

Чрез определянето на съответния пазар се установяват и определят границите на конкуренцията между предприятията, с цел да се идентифицира конкурентната среда, в която те работят. Съгласно §1, т. 15 от ДР на ЗЗК съответният пазар се състои от продуктови и географски.

Продуктовият пазар включва всички стоки или услуги, които могат да се приемат като взаимозаменяеми по отношение на техните характеристики, предназначение и цени.

Географският пазар включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми продукти и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседни райони.

Концепциите за „стопанска дейност“ и „предприятие“ според правилата на конкуренцията

По смисъла на ЗЗК „предприятие“ е всяко физическо, юридическо лице или неперсонифицирано образувание, *което извършва стопанска дейност*, независимо от правната и организационната си форма (§1, т. 7 от ДР на ЗЗК). Концепцията за предприятие в ЗЗК е изведена от практиката на Европейската комисия (ЕК) и Съда на Европейския съюз (СЕС). Според нея „предприятие“ е всяко образувание, ангажирано в осъществяването на

„стопанска дейност“, независимо от правния му статут и начина, по който се финансира¹⁵. Функционалният характер на качеството „предприятие“ изисква съответното образуване да извършва „стопанска дейност“¹⁶.

Съгласно § 1, т. 13 от ДР на ЗЗК, „стопанска дейност“ е дейността на предприятия, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. А съгласно европейското право, стопанска е всяка дейност по предлагане на стоки или услуги на пазара¹⁷.

За да е стопанска една дейност, тя трябва да се осъществява по такъв начин, че, по принцип, да е от естество да доведе до реализиране на печалба в частен интерес¹⁸, без обаче да е необходимо такава печалба да е реално реализирана¹⁹.

Дефинициите за „стопанска дейност“ и „предприятие“ в правото на Европейския съюз по конкуренцията, изведени от практиката на СЕС са приложими дори спрямо органи на държавната власт и местното самоуправление, както и НПО с благотворителна цел. Тези образувания също биха могли да извършват стопанска дейност и да попаднат в обхвата на понятието за предприятие съгласно правото по конкуренция на ЕС.²⁰ Най-общо казано, доставката на стоки или услуги на „търговска“ основа от публични органи би била сметната за икономическа дейност, примерно, дейност, извършвана в конкуренция с фирми от частния сектор. Нещо повече, концепцията за „търговска дейност“ не изисква дейността да генерира печалба, нито дори да има като мотив генерирането на печалба, за да бъде сметната за „стопанска дейност“ съгласно правилата по конкуренцията. Така например, фактът, че публичен орган предоставя безплатни услуги за търсене и наемане на персонал (борса за безработни) не ограничава Съда на ЕС да постанови, че тези услуги са „стопанска дейност“, тъй като биха могли да бъдат (и са били преди това) предоставяни от частни компании²¹.

Видно от горепосоченото, в практиката по правоприлагане по чл. 101 и 102 от ДФЕС, респективно на чл. 15 и 21 от ЗЗК, обект на забраните са действията на образувания (предприятия), независимо от правната им форма, които извършват стопанска дейност, както и на сдружения на предприятия (§ 1, т. 12 от ДР на ЗЗК), които са сдружения на професионална основа и други форми на сдружаване на независими предприятия, които не осъществяват отделно самостоятелно стопанска дейност и съответно не разпределят печалба²². В практиката по правоприлагане на ЕК и СЕС, както и на КЗК, в обхвата на понятието „предприятие“ попадат както юридически лица (например ООД, ЕООД, АД и др.), така и физически лица, регистрирани по Търговския закон (ЕТ) или осъществяващи дейност като самонаети лица (най-често лица със свободни или регулирани професии). В категорията на физическите лица, осъществяващи дейност като самонаети лица и определени като предприятия по смисъла на правилата по конкуренция, влизат дори професионални спортисти, участващи в професионални или полупрофесионални

¹⁵ Вж. C-41/90 *Hofner and Elser v Macroton GmbH*

¹⁶ Вж. Case C-35/96 *Commission v Italian Republic* [1998] ECR I-3851

¹⁷ Вж. Case C-475/99 *Ambulanz Glöcker* [2001]

¹⁸ Вж. Case C-67/96 *Albany International* [1998]

¹⁹ Вж. Case 96/82 *IAZ International BV* [1983] и Case 155/73 *Italy v. Sacchi* [1974]

²⁰ Вж. Case C-41/90 *Höfner & Elser v Macrotron* [1991] ECR I-1979 (*Höfner & Elser*), пар. 21; Case C-67/96, *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751 (*Albany*), пар. 79; Case C-49/07, *MOTOE v Elliniko Dimosio* [2008] ECR I-4863 (*MOTOE*), от пар. 25 нататък; Joined cases C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01 *AOK Bundesverband* [2004] ECR I-2493, пар. 58; Case C-205/03 *P Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) v Commission* [2006] ECR I-6295 (*FENIN*), пар. 25 и 26 и др.

²¹ Вж. Case C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurance and Others v Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* [1995] ECR I-4013 (*FFSA*), пар. 21; *MOTOE*, пар. 27; *Höfner & Elser*.

²² https://www.judicialcompetitiontraining.eu/wp-content/uploads/2020/03/Notion-of-Undertaking_compressed.pdf

състезания²³. Предприятия по смисъла на правото по конкуренция на ЕС са и спортните клубове, а спортните федерации са сдружения на предприятия по отношение на дейностите, които попадат в обхвата на понятието „стопанска дейност“ (например, организиране на спортни състезания, маркетингови дейности и други подобни).

В този смисъл, действията на предприятията са обект на забраните по чл. 101 и 102 от ДФЕС, както и на чл. 15 и 21 от ЗЗК, като в случай на установено нарушение на тези забрани, съответните предприятия подлежат на административна имуществена санкция. Що се отнася до нарушения по чл. 101 от ДФЕС и чл. 15 от ЗЗК, на санкция подлежат дори предприятия, които спомагат/подпомагат целите и дейността на участниците в картела, без подпомагащото предприятие да е участник в самия картел²⁴.

Макар че предприятията имат различна организационна форма, при извършване на процесуални действия в производство за установяване на нарушения на правилата на конкуренцията, органите по конкуренция насочват тези действия (искане на информация, на становище, искане за предоставяне на доказателства, оказване на съдействие при извършване на проверка на място, предоставяне на достъп до документи и други доказателства, снемане на устни сведения, и други) към физическите лица, които са собственици, представляващи предприятието или служители в него. **В случая физическите лица участват в производството по ЗЗК като част от предприятието, а не в качеството им на граждани. Обект на предвидената в Конституцията и актовете на международното право неотменими лични права са гражданите, докато в правото по конкуренция обект на забраните и процесуалните действия на органите по конкуренция са действията на предприятията, обективирани чрез лицата, които ги притежават, представляват или работят в тях.** Така например, картелно споразумение по чл. 101 от ДФЕС и чл. 15 от ЗЗК между предприятия е извършено от предприятия като организационни образувания и юридически обект на производството пред органа по конкуренция, но съставът на нарушението (ако бъде доказано) е извършен от конкретни физически лица (собственик, представляващ, служители) от предприятията.

Участници на пазара

Предмет на оценка по ЗЗК е пазарното поведение на стопанските субекти, доколкото то влияе върху конкурентната среда. В този контекст целта, заложена в Закона за защита на конкуренцията, е „да осигури защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната стопанска инициатива в стопанската дейност“.²⁵ Именно конституционният принцип на свободна стопанска инициатива, заложен в чл. 19 от Конституцията на Република България, е доразвит в ЗЗК. **Комисията, като национален орган, отговорен за прилагането на общностното право в областта на конкуренцията на територията на Република България регулира отношения между стопански субекти.**

С разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗЗК законодателят определя кръга на субектите, спрямо които ЗЗК намира приложение. Сред тях са предприятията, съгласно § 1, т. 7 от ЗЗК, които с действията си извършват нарушение на конкурентното законодателство („частни ограничения на конкуренцията“), и държавни органи, включително органи на изпълнителната власт и местното самоуправление, ако изрично или мълчаливо

²³ Вж. Case C-124/21 P, International Skating Union v Commission

²⁴ Вж. Case AT.38589, Commission Decision of 11.11.2009, C(2009)8682 final and Judgment of the General Court of 22 October 2015, AC-Treuhand AG v European Commission, ECLI:EU:C:2015:717

²⁵ Чл. 1, ал. 1 от Закон за защита на конкуренцията

предотвратяват, ограничават, нарушават или могат да предотвратят, ограничат или нарушат конкуренцията в страната („публични ограничения на конкуренцията“)²⁶.

Следва да се акцентира отново върху обстоятелството, че ЗЗК урежда отношения между стопански субекти. Отношенията с физически лица могат да бъдат обект на оценка за наличието на доказателства за противоправно поведение, но само в качеството им на участници в стопанска дейност. Чл. 2, ал. 2 от ЗЗК регламентира, че законът се прилага по отношение на физическите лица в две хипотези - когато самите те извършват нарушение на ЗЗК или когато съдействат на друго да извърши нарушение. За да се ангажира отговорността на физическото лице в първата хипотеза - извършване на нарушение, е необходимо да се анализира дали осъществяваната от него дейност е стопанска, т.е. дали резултатите от нея са предназначени за размяна на пазара. Ако се установи, че физическото лице осъществява стопанска дейност, то следва да бъде квалифицирано като „предприятие“ по смисъла на § 1, т. 7 от ДР на ЗЗК.

Физическите лица в личното им качество не са включени като субекти по закона. Това означава, че всички действия на КЗК, включително събирането и обработката на данни в хода на провежданите производства, са насочени към стопански субекти, които са потенциални участници в нарушения на конкуренцията, а не към граждани, за каквото се навежда в искането на президента.

Обхватът на закона за защита на конкуренцията и практиката на КЗК не обхващат уреждане на лични отношения между граждани – физически лица, съответно ЗЗК е инструмент за икономическа регулация на дейността на стопанските субекти, а не за регулиране на лични права, които засягат права и свободи на физически лица. Дори когато физически лица участват в нарушения, това става в контекста на извършване на стопанска дейност, а не като граждани с оглед личността им и/или личния им живот.

С чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директивата) е очертано ограничение на обхвата на правата и задълженията по други разпоредби от директивата. Това са случаите, в които следва да бъде гарантирана националната сигурност, отбраната, обществената безопасност и други обществени цели.

Обхватът на Директива 2002/58/ЕО изключва от своето приложно поле стопанската дейност на търговските оператори, която както бе посочено по-горе е единствената, върху която органите за защита на конкуренцията осъществяват контрол и в която могат да се намесват в случаите на нарушения на правилата на конкуренцията.

Извън това съображение следва да бъде подчертано, че икономическата сигурност е част от националната сигурност, а нарушенията на конкуренцията са едни от най-тежките административни нарушения. Всичко това обуславя необходимост да бъде защитен в тези случаи в много по-голяма степен обществения интерес и конкурентоспособността на националната икономика. Силната конкуренция означава и силни органи за защита на конкуренцията, които разполагат с достатъчно правомощия за разследване в съответствие с Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар.

Запазването на лоялната конкуренция само по себе си представлява значим обществен интерес, защитата на който е поверена на Комисия за защита на конкуренцията чрез възложените ѝ със закон правомощия, функции и мисия. С не по-малка тежест е

²⁶ Решение № 3811 от 19.03.2013 г. по адм. д. № 2249/2013 на Върховния административен съд

обстоятелството, че информацията, която КЗК събира за целите на своите производства подлежи на нормативно изискване да бъде опазена в случаите, в които същата съдържа търговска или друга защитена от закон тайна. Проблемът за осигуряването на достъп до поверителна информация за нуждите на производствата за защита на конкуренцията е общоевропейски и началото му датира още от създаването на първите Европейски общности. Нещо повече, той е неразривно свързан с правото, прогласено в чл. 6, § 1 от ЕКПЧ на справедлив процес.

Опазването на поверителността на информацията и ползването ѝ единствено за целите на ЗЗК съгласно чл. 48 от закона е съблюдаване на общия принцип за търговската тайна, признат от Съда на европейския съюз с Решение от 24.06.1986 г. по дело AKZO Chemie и AKZO Chemie UK/Комисия 53/85. Европейската съдебна практика се е обединила около становището, че спазването на този принцип се гарантира със създаването на подробни правила за достъп до информацията в хода на производството. Практиката е съобразена от националният законодател с въвеждането на разпоредбата на чл. 55 от ЗЗК и задължението на КЗК да приеме Правила за достъп. Тези правила са приети и се прилагат повече от 10 години, публикувани са на интернет страницата на Комисията, поради което съдебната практика до момента приема еднозначно, че те са общоизвестни и общо приложими и по този начин гарантират спазване именно на принципите на предсказуемост, добро администриране и равенство на правните субекти в производствата по ЗЗК.

Предвид изложеното няма никакви съмнения относно съществуващите гаранции за ефективен контрол върху използването на събраните данни за целите на производствата по ЗЗК.

Картелите са не само едно от най-тежките нарушения на антитръстовото право, но и поради своите значими икономически последици в някои държави са инкриминирани. Ето защо при този вид тайни договорки е необходимо да бъде доказана по несъмнен начин осъществена координация между преки конкуренти. Данните, които могат да бъдат изисквани и предоставяни на КЗК, биха послужили единствено за доказването на комуникация между определени конкуренти, в определен кратък период от време, с които като част от доказателствената верига би било доказано неоспоримо осъществяването на състава на чл. 15 от ЗЗК. Доколкото се касае за поведение на предприятия, то по **никакъв начин достъпът до трафични данни по интернет в комуникацията между тях, не представлява навлизане в личната сфера на гражданите.**

Още повече, че посочените по-горе норми на международното и на наднационалното право, както и съдебната практика на правоприлагащите ги органи в областта на защита правата на човек ясно разграничават двете хипотези по отношение на обхвата на предоставяната защита, същността на анализа на баланса на защитените противопоставящи се права и правните последици от даването на превес на някое защитени право спрямо друго такова.

III. Правен анализ относно конституционосъобразността

Отделно от всички наведени по-горе доводи относно характера на отношенията между двете обществени блага – неприкосновеността на личния живот и на личната кореспонденция на гражданите, прогласени в чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България, на които се основава искането на установяване на противоконституционност на разпоредби на ЗЕС, както и на свободната стопанска инициатива, защита на лоялната конкуренция и предотвратяването от злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция, прогласени като основен принцип и право в чл. 19 от Конституцията на Република България, естествено законово продължение на който представлява уредбата по

Закона за защита на конкуренцията, и въпреки изразената аргументирана позиция, че доколкото се касае за поведение на предприятия, осъществяващи стопанска дейност, то по никакъв начин достъпът до трафични данни по интернет в комуникацията между тях, не представлява навлизане в личната сфера на гражданите, по-долу ще бъдат разгледани подробно всички доводи, наведени в искането за установяване на противоконституционност на норми от ЗЕС.

Настоящият анализ изхожда от принципната постановка, че в обществения живот е възможна, а в редица случаи е и неизбежна колизията при упражняване на права на гражданите. За решаване на противоречието между отделните основни права на гражданите Конституцията си служи с метода на балансиране на правата. С общия принцип на чл. 57, ал. 2 от КРБ конституционният законодател забранява злоупотребата с права и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Принципът на пропорционалността (забраната за прекомерност) е изискване на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правото е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото ограничение на правото с оглед на значимостта на защитавания интерес, когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Както се посочва и в практиката на Конституционния съд (Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 за 1996 г.) „... Тъй като Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с разглежданото право, оправдано е да се допусне ограничаването му. ... степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна защита дотолкова, че да позволява изключение.“

Гражданите са носители не само на права, но и на съответни задължения. В чл. 58, ал. 1 от Конституцията изрично е формулирано изискването гражданите да изпълняват и спазват Конституцията и законите, както и да зачитат правата и законните интереси на другите. Правата и задълженията са взаимно свързани и обусловени. Затова упражняването на основно право от всеки гражданин е в пряка връзка с изпълнението на негови задължения, осигуряващи упражняването на основни права от другите граждани.

Конституцията изрично допуска ограничаването на някои основни конституционно прогласени права. Възможността за ограничаването на основните права на гражданите е част и от правозащитните стандарти на основните права на човека, прогласени във Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), които са възприети в практиката на Европейския съд по правата на човека и на Съда на Европейския съюз. Тези стандарти се основават на следните основни критерии по отношение на допустимите ограничения на основни права:

- ✓ да преследват легитимна цел и да е осигурен разумен баланс между използваните средства и целта, чието постигане се търси (*пропорционалност*);
- ✓ да са необходими в демократичното общество в защита на общозначими цели (*необходимост*);
- ✓ да са предвидени в закона (*законоустановеност*).

В този дух е и разпоредбата на член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, изискваща всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права. При спазване на принципа на пропорционалност ограниченията могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от

Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. (Решение от 15 февруари 2016 г., N, C-601/15 PUU, EU:I:2016:84, т. 50)²⁷.

1. **Критерият за пропорционалност** – ограничението на конституционно прогласеното право да преследва легитимна цел и да бъде осигурен разумен баланс между използваните средства и целта, чието постигане се търси.

Искането за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за електронните съобщения (обн. ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 100 от 25.11.2025 г.) е структурирано въз основа на разбирането, че конституционният законодател и признатите принципи и норми на международното право позволяват ограничаване на някои основни права, но при спазване на определен стандарт на пропорционалност, като се излагат аргументи за непропорционалност на атакуваните норми на ЗЕС спрямо конституционната защита по чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България на неприкосновеността на личния и семейния живот на гражданите и на неприкосновеността на тяхната кореспонденция.

Същината на разглеждания въпрос досежно конституционособразността на посочените в искането правни норми на Закона за електронните съобщения - чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС, обн. ДВ, бр. 41 от 2007 г., посл. изм. бр. 100 от 2025 г.), **се разгръща именно на плоскостта, че разпоредбите на чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България развиват конституционната уредба на защита на неприкосновеността на личния и семейния живот на гражданите и на неприкосновеността на тяхната кореспонденция, а обхватът на производства по чл. 15 от ЗЗК и респективно на достъпа до трафични данни в хода на тези производства, регламентиран в посочените в искането правни норми на ЗЕС, е в обхвата на комуникацията на предприятия, развиващи стопанска дейност, която е обект на друго прогласено и защитено в чл. 19 от Конституцията на Република България обществено благо - свободната стопанска инициатива, на която се основава пазарната икономика.**

Съгласно Конституцията на Република България правата, прогласени в чл. 32 и чл. 34, не са абсолютни права. Това означава, че тяхното ограничаване е допустимо, което вече беше подробно изяснено по-горе при анализа на приложимото право, като и чл. 8, ал. 2 от ЕКПЧ допуска намесата на държавните власти в сферата на правото на зачитане на личния и семейния живот на човека, на неговото жилище и на тайната на кореспонденцията му в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност *или на икономическото благосъстояние на страната*, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала *или на правата и свободите на другите*. Преценката относно пропорционалността на въдените с оспорените относно тяхната конституционособразност разпореда на ЗЕС по отношение на основните права на гражданите, прогласени в чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България, изисква да се отчетат следващите аргументи.

Основна част от искането за установяването на противоконституционност на разпоредби от ЗЕС се основава на трактовката, че атакуваните относно тяхната конституционособразност норми създават едно ново задължение за доставчиците на обществени електронни съобщителни услуги да съхраняват трафични данни изрично за целите на чл. 15 от ЗЗК и това прозира и в граматическите изрази „ще може да бъдат съхранявани“, „ще подлежат на съхранение“ и подобни, употребени неколккратно в хода

²⁷ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-601/15>

на изложената в искането досежно този въпрос аргументация. Като в искането се излагат аргументи, че тази нова възможност за събиране и съхраняване на трафични данни на граждани, е непропорционална на дължимото ниво на защита на техния личен живот и лична кореспонденция.

Необходимо е много ясно да се направи разграничение, че с допълнението на нормата на чл. 251б, ал. 2 от ЗЕС, **не се създава ново задължение за събиране и съхраняване** на трафични данни от доставчиците на електронни съобщителни услуги, противното на възприетото в искането за установяване на тяхната пративоконституционност. А само се дефинира една допълнителна цел по отношение на вече регламентираното от закона и осъществявано от доставчиците на електронни съобщителни услуги събиране и съхранение на трафични данни по чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС.

В този контекст следва да се разгледат и разпоредбите на Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации). Още в съображение 2 и 3 на Преамбюла на Директива 2002/58/ЕО се посочва, че тя се стреми да зачита основните права и да спазва признатите принципи, по-специално от Хартата за основните права на Европейския съюз в членове 7 и 8 и от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Предвид на това, посочените по-горе разбирания на съдебната практика по прилагането на ХОПЕС и ЕКПЧ, относно възможността за ограничаване на тези права в случаите на събирането и обработването на бизнес данни както на юридически, така и на физически лица (вж., *mutatis mutandis*, *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § 31 in fine, Series A no. 251-B), се разпростират и върху обхвата и приложението на Директива 2002/58/ЕО.

Абонати на публично достъпна електронна комуникационна услуга могат да бъдат физически или юридически лица. В съображение 12 на Директива 2002/58/ЕО се изтъква, че директивата е насочена към защита на основните права на физически лица, и по-специално тяхното право на неприкосновеност на личния живот, **както и легитимните интереси на юридическите лица, като тя не налага задължение за държавите-членки да разширят прилагането на Директива 95/46/ЕО за защита на законните интереси на юридически лица, което е осигурено в рамките на приложимото законодателство на Общността и на националното законодателство.**

От изложеното по-горе е видно, че главната задача на Директива 2002/58/ЕО е да защити основните права на физически лица, и по-специално тяхното право на неприкосновеност на личния живот, като тя разпростира действието си по отношение на юридическите лица, доколкото предоставената от нея защита касае само легитимните, т.е. законните интереси на юридическите лица. В този смисъл не би могло да се възприема, че неразкриването на трафични данни на едно юридическо лице, за което има достатъчно основания да се счита, че е участник в тайно споразумение (картел), включително такова за осъществяване на тръжна манипулация, съставлява негов законен интерес, който се брани от разпоредбите на посочената директива. Ето защо разпоредбите на член 5 „Конфиденциалност на комуникациите“ и на член 15 „Приложение на някои разпоредби на Директива 95/46/ЕО“ на Директива 2002/58/ЕО следва да се прилагат съответно на посочения ѝ обхват, а именно с оглед на наличието на легитимен интерес на юридическото лице от защита. В подкрепа на посочения подход по отношение на преценката за наличие на легитимен интерес на юридическото лице следва да се разглежда и параграф 2 на член 5 от Директива 2002/58/ЕО, който адаптира общото правило на параграф 2 по отношение на бизнес комуникацията.

В допълнение, следва да се отчете, че в съображение 11 от Преамбюла на Директива 2002/58/ЕО е посочено ясно, че директивата не променя съществуващия баланс между

правото на индивида на неприкосновеност на личен живот и възможността на държавите-членки да предприемат мерки, съгласно член 15, параграф 1 от същата, необходими за защита на обществената сигурност, отбраната, сигурността на държавата (*включително икономическото благополучие на държавата*, когато дейностите се отнасят до въпроси по сигурността на държавата) и прилагане в изпълнение на наказателното право. Следователно, въпросната директива не засяга възможността на държавите-членки да провеждат законно прихващане на електронни комуникации или да предприемат други мерки, ако е необходимо за някои от тези цели и в съответствие с ЕКПЧ, съгласно тълкуването на решенията на Европейския съд за човешките права. Такива мерки трябва да бъдат уместни, строго пропорционални на предвидената цел и необходими в едно демократично общество, и следва да бъдат предмет на съответна защита в съответствие с Европейската конвенция за защита на човешките права и основните свободи. Посочените съображения са намерили отражение и на съответните места в основния текст на Директива 2002/58/ЕО.

Следва да се отчете, че данните при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 ЗЕС се съхраняват за срок 6 месеца, както регламентира основният текст на ал. 1, като този **срок за съхранение** е напълно оправдан, отговаря на принципа за съразмерност и не надхвърля необходимото за постигане на дефинираната в ал. 2 на чл. 251б ЗЕС допълнителна цел - „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“.

В контекста на целта на обработване на тези данни, ограниченото време на съхраняване на тези данни, ограниченият обхват на данните, които могат да бъдат достъпни от националния орган по конкуренция и наличието на гаранции за прилагане на санкция от съд при обработване на данните от този орган, не може да обоснове заключение за нарушение или непропорционалност спрямо предоставената защита на правата по чл. 32 или чл. 34 от Конституцията на Република България.

В този смисъл допълнителната уредба в чл. 257б и сл. от ЗЕС е в пълно съответствие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, чиито материален смисъл означава държава на справедливостта, в която се признава висшата ценност на основните права и тяхната реализация.

Съдържанието на достъпената информация касателно тайната кореспонденцията е от ключово значение за преценката за пропорционалност на ограничителната мярка спрямо защитаваното обществено благо. В този смисъл следва да се съобрази също легалната дефиниция за съобщение²⁸, от която е видно, че в случая не е налице проследяване на съдържанието на кореспонденцията и в случая не се касае до засягане на тайната на кореспонденцията по отношение на нейното съдържание, тъй като предмет на установяване при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 ЗЕС категорично не включва данни за съдържанието на кореспонденцията през съответния период. В тази връзка алинея 3 на чл. 251б ЗЕС изрично посочва, че други данни, включително такива, разкриващи съдържанието на съобщенията, не могат да бъдат съхранявани по този ред.

Същевременно правото на достъп на Комисия за защита на конкуренцията до трафични данни е силно ограничено спрямо вида на съхраняваните от доставчиците на електронни съобщителни услуги данни за целите на другите производства, посочени в чл. 251б, ал. 2 от ЗЕС.

Според чл. 251а от ЗЕС доставчиците на електронни съобщителни услуги съхраняват за целите по чл. 251б, ал. 2 от същия нормативен акт трафични данни при предоставяне

²⁸ § 1, т. 68 от ДР на ЗЕС: "Съобщение" е всяка информация, обменена или пренесена между краен брой лица посредством обществена електронна съобщителна услуга. Това не включва информацията, пренасяна като част от услуга по радиоразпръскване за обществото по електронна съобщителна мрежа, освен когато информацията е свързана с краен ползвател, получаващ информацията, който може да бъде идентифициран.

обществена телефонна услуга, при интернет достъп, при електронна поща по интернет и при интернет телефония, като по отношение на производството за нарушение по чл. 15 от ЗЗК националният орган по конкуренция има право на достъп само до трафични данни при интернет достъп, но не и до събираните трафични данни при предоставяне на услугите предоставяне обществена телефонна услуга, при електронна поща по интернет и при интернет телефония.

Силно е ограничен и кръгът на трафичните данни при интернет достъп, до които Комисията за защита на конкуренцията има право на достъп. Съгласно чл. 251в, ал. 1, т. 6 от ЗЕС това са само трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от закона, а именно за източника на връзката, датата, часа и продължителността на връзката и крайното устройство на потребителя. Като не е регламентирано право на достъп на ЗЗК до данните по т. 2, 4 и 6 на чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС, а именно за направлението на връзката, за типа на връзката и за установяване на идентификатор на ползваните клетки.

Достъпването на данните за източника на връзката и за крайното устройство на потребителя ще позволи на Комисията да извършва по-целенасочено разследване:

1) При действащите разпоредби, при разследване на картел Комисията, имайки данни за наличието на комуникация по съгласуване на пазарното поведение на участниците в картела по т.нар. „червен флаг“ IP адрес, без обаче да разполага с посочените трафични данни по идентифициране на източника на връзката и крайното устройство, трябва да извърши едновременни проверки във всички идентифицирани по преписката административни адреси, на които се помещават бизнес структури на участващите в картела предприятия, както и да иземе значителен обем електронни, цифрови и форенсик доказателства от всички тези помещения на предприятията;

2) Ако обаче разполага с въпросните трафични данни, тя ще извърши целенасочена проверка само на един административен адрес, където е идентифициран източника на връзката и където предвид на това се осъществява фактическото ръководство на картела, и респективно ще иземе само конкретни предварително идентифицирани електронни, цифрови и форенсик доказателства.

Последното би било в значителна степен по-щадящо за предприятията, и респективно за физическите лица, управляващи или работещи в съответните предприятия, отколкото предприемането на едновременни проверки във всички идентифицирани места на помещаване на структури на предприятията, участващи в картела, и изземването на големи обеми електронни, цифрови и форенсик доказателства от всички тези помещения.

Посочената диференциация на обема на достъпваните данни спрямо нуждите на производството по чл. 15 от ЗЗК означава, че законодателят е извършил преценка за необходимост, която обосновава пропорционалността на мярката по ограничаване на личната неприкосновеност и неприкосновеността на личната кореспонденция, като прогласени и защитени права от нормите на международното, наднационалното и националното право.

Предвид на изложеното в разглеждания случай не става въпрос за достъп до кореспонденция в същинския смисъл и до разкриване на съдържанието ѝ, както повелява разпоредбата на чл. 34, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и до каквито и да било съобщения, изпращани или получавани от гражданите.

Освен това **кръгът на лицата**, които биха били засегнати от установяването на трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС, е силно ограничен и той се разпростира само до предприятия, осъществяващи стопанска дейност, и още нещо само тези, спрямо които е образувано производство за най-тежкото антиконкурентно нарушение – по чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията.

Логиката на общоевропейския подход е за преценка за пропорционалност между навлизането в личното пространство спрямо обемът и периодът на обработваните данни, като в този смисъл възприетият с оспорваните касателно тяхната конституционносъобразност изменения на ЗЕС подход не противоречи на принципите за защита на личните данни и като цяло на правата на лицата в едно демократично общество.

Анализът по-горе навежда на извода, че оспорените относно тяхната конституционносъобразност разпоредби на ЗЕС са в пълно съответствие и със заключенията, направени в Решение на Съда на ЕС от 21.12.2016 г. по съединени дела C-203/15 и C-698/15 Tele2 Sverige и Watson²⁹, с оглед на това, че измененията в ЗЕС не създават ново задължение в националното ни право за съхраняване на трафични данни по чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС, същите вече се съхраняват съгласно действащото преди изменението законодателство (редакция на ЗЕС, ДВ, бр. 61 от 29.07.2025 г.), като новите разпоредби на ЗИД на ЗЗК (ДВ, бр. 95 от 7.11.2025 г., в сила от 7.11.2025 г.) предвиждат ограничен кръг от тези данни (данните при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 ЗЕС) да се обработват за ограничен период от време, а предоставянето им на компетентния национален орган по конкуренция да е предмет на санкция от страна на независим съд.

За преценката за пропорционалност на въведените с допълненията на ЗЕС разпоредби спрямо конституционно гарантираната неприкосновеност на личния и семейния живот и неприкосновеност на личната кореспонденцията, е необходимо да се анализира в пълнота и въпроса за **наличието на легитимна цел на тези ограничения**.

Безспорно, както е посочено и в самото искане, наличието на легитимна цел се възприема както в българското, така и в правото на ЕС и в практиката по ЕКПЧ като основание за ограничаване на определени права на индивида за закрила на правата на обществото като цяло. В конкретния случай, легитимната цел, която се преследва с оспорваните норми, е пропорционална на правата, които се засягат с тях по изложените по-долу аргументи.

Наличието на легитимна цел за достъпване от страна на Комисията за защита на конкуренцията на ограничен кръг трафични данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС се обосновава с прогласеното в чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България основно право и принцип на свободната стопанска инициатива и осигуряването на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица, като се предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и се защитава потребителя. Това е съизмерима обществена ценност на прогласените в чл. 32 и чл. 34 неприкосновеност на личния живот и неприкосновеност на личната кореспонденция на гражданите и обосновава наличието на легитимна цел за ограничаването на последните.

Комисията за защита на конкуренцията следва да упражнява своите правомощия по ЗЗК и да прилага чл. 101 и 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз в съответствие с правото на Европейския съюз, също така и при спазването на неговите общи принципи и тези на Хартата на основните права на Европейския съюз.

Когато обхвата на забраненото споразумение има общностно измерение и засяга търговията между държавите-членки или когато се разходват публични средства от ЕС, комисията следва да разполага с достатъчно ефективен набор от инструменти, който в случай на тръжна манипулация да гарантира защитата на финансовите интереси на съюза. С оглед на това и Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (ECN+) разшири правомощията на

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:62015CA0203>

комисията да извършва проверки на място, включително в домовете на всеки представител или член на управителните органи или на персонала на предприятия или сдружения на предприятия, в случай на основателни съмнения, че документи или други записи, които са свързани със стопанската дейност и с предмета на проверката се съхраняват там.

Правилата на Европейския съюз в областта на конкуренцията имат за цел реализирането на вътрешния пазар, увеличаване благосъстоянието на потребителите и оптимално разпределение на ресурсите в икономиката. От друга страна, защитата на основните права е хоризонтален въпрос, който засяга всички области на дейност на ЕС. Това означава, че независимо от въпросите, които разглеждат, всички административни органи трябва да ги вземат предвид в работата си.

Конкретен аспект на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията, който има отношение към основните права, е фактът, че то е насочено към „предприятия“ – асоциации, сдружения, дружества и т.н. Действително основните права не са само за физически лица, но принадлежат и на юридически лица, доколкото обаче те се обвързват с необходимостта на защита на легитимни техни интереси. Няма спор, че юридическите лица имат право на защита на основните си права в областта на конкуренцията. Според ЕСПЧ обаче намесата на държавните власти би могла да бъде по-голяма при професионалните или търговските помещения или дейности, отколкото в други случаи (ЕСПЧ, Решения Niemietz c/y Германия от 16 декември 1992 г., серия А, № 251-В и Bernh Larsen и др. c/y Норвегия, № 24117/08, 14 март 2013 г.). Според съда, интензивността на защитата, предоставена на субектите, действащи в търговската сфера, трябва да бъде внимателно преценена и формулирана по такъв начин, че да се избегне непоправимо ограничаване на ефективността на регулаторната намеса (Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Bermann v Germany, Ser. A No. 165, Eur. H.R. Rep. 161, para. 33 (1990); Cf., e.g., Silver v United Kingdom App. No. 5947/72, , 5 Eur. H.R. Rep. 347, para. 97 (1983).).

С други думи, макар предприятията да се ползват от защита на предоставените им права с Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, тази защита не е абсолютна и е съобразена с нужната административна намеса при провеждането на антитръстови производства. Общият принцип, който съдилищата следват, е, че ограничаването на правата на предприятията и физическите лица, работещи в тях, е допустимо в антитръстовите производства, но при наличие и спазване на достатъчно процесуални гаранции за защита. Ако съответният орган извършва действията по събиране на доказателства при спазване на тези гаранции, тези действия няма да противоречат на Хартата или Конвенцията, независимо от намесата и ограничаването на правата, които същите прокламират.

Същевременно тръжните манипулации като една от формите на картелно споразумение по чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията са едни от най-тежките нарушения на конкуренцията, а обществените поръчки са най-големият канал за публични разходи и представляват област, която е особено уязвима на измами и нередности. В качеството си на национален орган по конкуренцията в страната, КЗК противодейства на тръжните манипулации посредством предоставените ѝ правомощия в производствата за установяване на евентуално извършено нарушение, изразяващо се в забранени споразумения, решения или съгласувани практики, като борбата с тръжните манипулации е един от основните ѝ ежегодни приоритети. От особена важност за Комисията е събирането на достатъчно данни за наличието на координирани действия от страна на кандидатите, имащи за цел или резултат манипулирането на обществените поръчки. Вземайки предвид степента на обществена опасност на тръжните манипулации, законодателят е предвидил, че във всички случаи те представляват тежко нарушение на ЗЗК, поради което нарушителите имат интерес да запазят договорките си в тайна. За доказването на това нарушение рядко са налични преки доказателства или доказателствени средства, поради което в

преобладаващите случаи Комисията разчита на косвени доказателства, които в своята съвкупност свидетелстват за наличие на забранено споразумение между предприятията.

Възлагането на обществени поръчки има ключово значение за икономическия растеж, социалния напредък и изпълнението на основната цел на държавата да предоставя качествени услуги на своите граждани. Обществото има право да следи публичните средства да се изразходват по най-ефикасния, прозрачен, отговорен и справедлив начин, за да могат да се ползват от качествени обществени услуги и в крайна сметка да продължат да се доверяват на държавните институции.

Манипулирането на тръжни процедури като форма на картел е едно от най-тежките нарушения на конкурентното право, което нанася вреда на възложителите чрез повишаване на цените, намаляване на качеството, установяване на ограничения на производството или разпределяне или разделяне на пазари, като по този начин стоките и услугите стават недостъпни или ненужно скъпи за възложителя, в ущърб на крайните потребители на публични стоки и услуги и на данъкоплатците. Освен това колебанието на предприятията да участват в проекти в публичния сектор на пазари, които са засегнати от тайни споразумения, подкопава усилията за привличане на реални конкуренти и частни инвестиции на тези пазари.

Като национална юрисдикция за защита на конкуренцията, КЗК следва да изпълнява задължението си, произтичащо от чл. 3, пар. 1 от Регламент (ЕО) № 1/2003, в случаите на засягане търговията между държавите членки, Комисията прилага правото на Съюза успоредно с националното право. Поради това, от обхвата на това право зависи и обхватът на правомощията на КЗК при изискване на информация, изземване на документи при проверки на място и в хода на производството за установяване на нарушение по глави III и IV от ЗЗК. Картелите са тайни договорки и предоставените законови инструменти са всеобхватни и включват влизане в помещенията, превозните средства и други обекти на предприятия, както и преглеждане, изземване и получаване на всякакви документи на електронен и писмен носител, вкл. сървъри, запечатване на помещения и достъп до всякакви мобилни устройства.

Подобни методи за разкриването им са наложителни, тъй като тези споразумения са определени от ЕК и ОИСР за основен рисков фактор за ефикасното изразходване на публични средства, предвид което в някои държави в ЕС същите са криминализирани.

В абз. 3 от Раздел 1.1. от Известието на Европейската Комисия относно инструментите за борба с тайните споразумения при възлагането на обществени поръчки и относно насоките за прилагане на съответното основание за изключване, разходите, които възложителите плащат при наличие на тайно споразумение между участниците в обществената поръчка, в сравнение с това, което биха платили при нормални пазарни условия, достигат до 60 %. В Известието на Европейската Комисия също така се потвърждава необходимостта от проследяване и анализ на електронно подаваните документи, като изрично се посочва, че през последните години методите за анализ на данни от електронни системи за обществени поръчки се превръщат в допълнителен ценен инструмент за откриване на тайни споразумения.

ОИСР също така препоръчва държавите да оценят своите закони и практики в областта на обществените поръчки, за да се гарантира, че те не улесняват неволно тайни споразумения. Посочва се, че е важно да се предприемат действия, за да се затрудни създаването и поддържането на тайни споразумения, както и да се повиши осведомеността относно признаците, които могат да сочат за тайни споразумения (червени флагове). В най-новите Насоки на ОИСР от 2025 г. за борба с тръжните манипулации сред изброените индикатори за наличие на забранено споразумение е именно подаването на оферти или заявления за участие от един и същ електронен адрес. Освен това като друг червен флаг ОИСР идентифицира и определени особености в поведението на участниците в търговете,

като провеждането на редовна комуникация между формално независими участници в търга, и по-специално непосредствено и по време на провеждането му.

Същевременно в Насоките на ОИСР от 2025 г. за борба с тръжните манипулации също така се отделя специално внимание на необходимостта националните органи за защита на конкуренцията да установят трайни отношения с органите по обществените поръчки и с други публично органи чрез официални и неофициални механизми за сътрудничество, като по-специално на същите се препоръчва да обмислят предприемането на действия, включително промени в правната рамка, по изпълнението на посочената препоръка, сред които:

- установяване на междуинституционални отношения на сътрудничество с други органи, като например органи за обществени поръчки, одит и борба с корупцията, полицейски служители, които разследват икономически и финансови престъпления, и наказателни прокурори, създаването на механизми за комуникация между тях, за да се улесни разкриването на тръжни манипулации, обмен на данни, да се определи каква информация може да се обменя и каква помощ може да е необходима при разследвания на конкуренцията и/или да се даде възможност за обмен на персонал, ако е необходимо;
- прилагане на вътрешни или международни инструменти за сътрудничество с всички съответни органи или институции.

Подаването на оферти или заявления за участие от един и същ електронен адрес е предвидено като „червен флаг“ и в публикувания от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) Наръчник, озаглавен „Измами в областта на обществените поръчки - набор от „червени флагове“ и най-добри практики“, разработен въз основа на експертния принос на държавите членки в Консултативния комитет за координиране на предотвратяването на измами (COCOLAF).

Изследвайки посочената легитимна цел съгласно чл. 19 от Конституцията на Република България – защита на конституционно признатото право на свободна стопанска инициатива и създаването и гарантирането на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като се предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя, считаме, че тези ограничения на личните права на неприкосновеност на личния живот и кореспонденцията съгласно новата уредба в ЗЕС не нарушават прогласените от ЕКПЧ и ХОПЕС принципи, подробно анализирани заедно с практиката по тяхното прилагане в частта за приложимото право и направения конкурентен анализ, тъй като те са предприети в защита на две обществени блага – от една страна това е осигуряването на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица, като се предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя, а от друга страна – бранят правилното и законосъобразно разходване на публичните финанси в случаите на картел под формата на тръжна манипулация.

Едва ли може да има съмнение, че по изложените по-горе съображения, свободната стопанска инициатива и осигуряването на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица, като се предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя, са блага, които са в пряка и непосредствена връзка още и с икономическото благосъстояние на страната, и с правата и свободите на другите хора.

Не на последно място, при преценката за пропорционалност на регламентираните ограничения на неприкосновеността на личния живот и на кореспонденцията съгласно разпоредите на ЗЕС, чиято конституционосъобразност се атакува, следва да се отчете, че **засягането на сферата на личния живот на лица, които осъществяват стопанска дейност, е с изключително нисък интензитет спрямо защитата на обществен интерес, която се преследва и която беше изяснена подробно по-горе.**

В същия контекст следва да се разгледат и разпоредбите на Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации). Както беше посочено, още в съображение 2 и 3 на Преамбюла на Директива 2002/58/ЕО се посочва, че тя се стреми да зачита основните права и да спазва признатите принципи, по-специално от Хартата за основните права на Европейския съюз в членове 7 и 8 и от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Предвид на това посочените по-горе разбирания на съдебната практика по прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, се разпростират и върху обхвата и приложението на Директива 2002/58/ЕО. В съображение 12 на Директива 2002/58/ЕО се изтъква, че директивата е насочена към защита на основните права на физически лица, и по-специално тяхното право на неприкосновеност на личния живот, **както и легитимните интереси на юридическите лица, като тя не налага задължение за държавите-членки да разширят прилагането на Директива 95/46/ЕО за защита на законните интереси на юридически лица, което е осигурено в рамките на приложимото законодателство на Общността и на националното законодателство.**

От изложеното по-горе е видно, че Директива 2002/58/ЕО има за цел да защити основните права на физически лица, и по-специално тяхното право на неприкосновеност на личния живот, като тя разпростира действието си по отношение на юридическите лица, доколкото предоставената от нея защита касае само легитимните, т.е. законните интереси на юридическите лица. В духа на тази основна цел на директивата не би могло да се възприема, че неразкриването на трафични данни на едно юридическо лице, за което има достатъчно основания да се счита, че е участник в тайно споразумение (картел), включително такова за осъществяване на тръжна манипулация, съставлява негов законен интерес, който се брани от разпоредбите на посочената директива. Ето защо разпоредбите на член 5 „Конфиденциалност на комуникациите“ и на член 15 „Приложение на някои разпоредби на Директива 95/46/ЕО“ на Директива 2002/58/ЕО следва да се прилагат съответно на посочения ѝ обхват, а именно с оглед на наличието на легитимен интерес на юридическото лице от защита. В подкрепа на посочения подход по отношение на преценката за наличие на легитимен интерес на юридическото лице следва да се разглежда параграф 2 на член 5 от Директива 2002/58/ЕО, който адаптира общото правило на параграф 2 по отношение на бизнес комуникацията.

Преценявайки пропорционалността между наличието на легитимен (законен) интерес на юридическото лице от защита на трафичните му данни и наличието на обществено значим за икономическото благополучие на държавата интерес от частичното разкриване на конкретни трафични данни при наличие на достатъчно данни за участието му в най-тежкото антиконкурентно нарушение – картела, следва да се отчете и още една особеност относно правото на националния орган по конкуренция да достъпва до информация, съставляваща бизнес съобщения и трафични данни за предприятията, чрез друг процесуален способ, какъвто е събирането на форенсик доказателства.

Посочените разпоредби на ЗЕС, чиято конституционосъобразност се поставя под съмнение, са обосновани и от гледна точка на това, че *КЗК вече има правомощия да получава достъп до данни за трафика от всички видове носители на компютърни данни, компютърни системи и други носители (чл. 50, ал. 1, т. 4 от ЗЗК), което с оглед посочената по-горе наднационална правна рамка е напълно допустимо и оправдано (Директивата ECN+)*. Съгласно цитираната разпоредба, при проверки на място служителите на КЗК имат правомощия да изземват или получават електронни, цифрови и

форенсик доказателства³⁰, както и данни за трафика от всички видове носители на компютърни данни, компютърни системи и други носители, както и да изземват средства за предаване на информация.

В този смисъл получаването на трафични данни по реда на ЗЕС от КЗК, което в общия случай предхожда извършването на проверка на място за изземване на електронни, цифрови и форенсик доказателства, би способствало за осигуряване на целенасоченост и обоснованост при извършване на проверки на място чрез посочване на точно място за извършване на проверката, а не разпростирането ѝ върху всички възможни адреси и обекти на участващите в картела лица.

Изхождайки от принципната позиция, че развитието на конкурентна икономика за насърчаване на икономически растеж съгласно чл. 19 от Конституцията на Република България и в частност и в изпълнение на основните препоръки на ОИСР за гарантиране на честното, прозрачно и ефективно разходване на публичните средства за възлагане на обществени поръчки, така щото да се осигури среда на състезателност и прозрачност при провеждането на процедурите, и очертавайки наличието на достатъчно гаранции за защита на легитимните интереси на всички заинтересовани лица, считаме, че атакуваните с оглед тяхната конституционносъобразност разпоредби на ЗЕС съдържат пропорционални и допустими ограничения на прогласените в чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България право на неприкосновеност на личния и семейния живот и на кореспонденцията.

2. Критерият за необходимост – ограничението на конституционно прогласеното право да е необходимо в демократичното общество в защита на общозначими цели.

В искането за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за електронните съобщения (обн. ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 100 от 25.11.2025 г.) досежно критерия за необходимост се излагат доводи, че създаденото с атакуваните норми на ЗЕС ограничение спрямо физическите лица (гражданите) на прогласените в чл. 32 и чл. 34 от КРБ основни права на неприкосновеност на личния и семейния им живот и на неприкосновеност на тяхната кореспонденция, изразяващо се в предоставянето на право на достъп на националния орган по конкуренция до определени категории трафични данни в хода на производства за разследване на нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията, не е необходимо с оглед на това, че тези данни не се явяват решаващо средство за доказване в производствата по ЗЗК, не са належащи за разкриване на нарушението, не могат да предопределят изхода от дадено разследване или да имат ключово влияние върху производството по подобие на едно пряко доказателство. В този смисъл в искането за установяване на противоконституционност се заключава, че събраните доказателства, представляващи трафични данни при интернет достъп, представляват „помощно средство за дейността на КЗК“ и такова с „цел улесняване на разследването“ и получаването на трафичните данни при интернет достъп при подаване на оферти за участие в дадена обществена поръчка „само по себе си има незначителен ефект върху опитите за констатиране наличието на договореност за влияние върху резултата на възпросната обществена поръчка“.

При преценка на така наведените твърдения в искането за установяване на противоконституционност на разпоредби от ЗЕС, следва да се отчете и уредбата на наднационалното право. Така в рецитал 6 от Преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1 на

³⁰ Съгласно § 1, т. 17 от ДР на ЗЗК "форенсик доказателство" е доказателство, събрано при проверка на място чрез специална техника (форенсик лаборатория) за възстановяване, удостоверяване на автентичност и анализ на цифрова информация, представляващо точно копие (форенсик имидж) на конкретния носител на тази информация.

Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (Директива ECN+), се заявява, че „Предприятията не могат да се конкурират въз основа на качествата си, ако са налице „безопасни убежища“ за антиконкурентни практики, например, поради факта, че не могат да бъдат събрани доказателства за антиконкурентни практики или защото предприятията могат да избегнат отговорност за плащане на санкции. Това е фактор, който възпира предприятията да навлязат на тези пазари, да упражняват там правата си на установяване и да предоставят там стоки и услуги. Потребителите, намиращи се в държавите членки с по-слабо правоприлагане, пропускат ползите от ефективното прилагане на правилата в областта на конкуренцията. Така нееднаквото прилагане в Съюза на членове 101 и 102 от ДФЕС, независимо дали се прилагат на самостоятелна основа или успоредно с националното право в областта на конкуренцията, води до нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар и подкопава правилното му функциониране.“ Рецитал 30 от Преамбюла на директивата сочи, че „правомощията на националните административни органи по конкуренция за провеждане на разследвания следва да бъдат достатъчни, за да отговорят на предизвикателствата, свързани с правоприлагането в цифровата среда, и следва да дават възможност на НОК да получат цялата информация, свързана с предприятието или сдружението на предприятия, което е предмет на действия по разследване, в цифров вид, включително придобити чрез форенсик средства данни, независимо от носителя, на който информацията се съхранява, като преносими компютри, мобилни телефони, други мобилни устройства или съхраняване в „облак“.

Също така според ЕСПЧ, при дела, свързани с твърдени антитръстови нарушения, проверките на място, които се определят като значително по-рестриктивен спрямо адресата способ за събиране на доказателства, позволяват на националния орган по конкуренцията да получи доказателства за евентуални нарушения на конкуренция, предотвратявайки по този начин престъпление/безредици и способствайки за икономическото благосъстояние на страната.³¹ Казаното важи в пълна степен по отношение и на достъпването на определени строго лимитирани данни от трафик при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС.

В този смисъл следва да се заключи, че в процеса на доказване на съгласувано поведение чрез обмен на информация между конкурентните предприятия при разследването и наказването на картелните споразумение по чл. 15 от ЗЗК, приобщаването на трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС не само има важна и дори централна роля в процеса на доказването на картела, но също така те са необходими за защита на общозначими ценности, за каквото безспорно ЕСПЧ приема икономическото благосъстояние на страната, а не са просто „помощно средство“ и „улеснение в работата“ на националния орган по конкуренция.

Отделно от горното, за пълнота на анализа следва да се обърне внимание, че видно от легалната дефиниция на понятието „картел“ съгласно § 1, т. 5 от ДР и на състава на забраненото споразумение по чл. 15 от ЗЗК (подробно анализирани по-горе в частта относно приложимото право и конкурентноправния анализ) наличието на съгласуваност на поведението между конкурентни предприятия чрез комуникация през различни канали между тях е централен елемент от състава на нарушението, който подлежи на главно и пълно доказване в производството пред КЗК.

³¹ Вж. Case of Société Canal Plus and Others v. France, Application 29408/08, 21 December 2010, para. 54, Case of Société Canal Plus and Others v. France, Application 29408/08, 21 December 2010, para. 54, Case of Rozhkov v. Russia (No. 2), Application 38898/04, 31 January 2017, para. 118, Case of Smirnov v. Russia, Application 71362/01, 7 June 2007, para. 44.

Следователно в процеса на доказване основният факт, подлежащ на доказване, е именно осъществяването на комуникация между конкурентните предприятия. Събирането на преки доказателства за осъществяване на комуникация между конкуренти, каквото се установява непосредствено чрез анализа на получаваните трафични данни при интернет достъп, е основно доказателствено средство, което се демонстрира от редица случаи при използването на интернет достъп (в случаи на използването на един и същ IP адрес, например).

Развитието на технологиите промени значително начина, по който участниците в картелите комуникират помежду си. Почти цялата такава комуникация сега се осъществява в дигиталната сфера, а записите от тази комуникация се съхраняват в електронни устройства като компютри, мобилни телефони и таблети. Органите за защита на конкуренцията трябва да събират доказателства за комуникация между конкурентите и по този начин събирането на цифрова информация се е превърнало във фундаментална част от борбата им срещу картелите.

Възможността за събиране на цифрови доказателства носи значителни предимства за регулаторните органи. Първо, благодарение на ИТ криминалистичните технологии, органите за защита на конкуренцията могат да възстановят изтрити данни. Следователно е много по-трудно за участниците в картелите да скрият или унищожат доказателства. Второ, метаданните съдържат допълнителна информация за документа, като например датата на създаване, самоличността на изпращащата и получаващата страна, датата на изтриване и датата на всяка промяна. По този начин цифровите документи и свързаната с тях информация са по-обширни и информативни от физическите документи, които може да са били запазени. Трето, много по-лесно е да се изследват масиви от данни в дигитална среда поради наличието на определени нови инструменти, които улесняват идентифицирането на съответните документи.

Органите за защита на конкуренцията имат значителни правомощия да изземват и използват записи от телекомуникационен трафик като доказателство, особено по време на внезапни проверки, често използвайки данни от криминални разследвания, но трябва да балансират тези правомощия с основните права, като гарантират, че данните са релевантни, правилно обработвани и небизнес/привилегирани данни са изключени, като процедурите варират в зависимост от юрисдикцията (напр. чешкият антимонополен орган използва подслушвания от полицията; холандските власти филтрират цифрови данни след изземването). Тези записи, включително имейли, обаждания и метаданни, са от решаващо значение за доказване на картели, но изискват строги процедурни гаранции, като например разрешаване на компаниите да коментират филтрирането на данни, за да се защити поверителността и правната привилегия.

По отношение на практиката на КЗК в контекста на значението на метаданните при интернет достъп като основно доказателствено средство за установяване на картелно споразумение, може да бъде посочен един от случаите на Комисията. Преписка КЗК-174/2022 г. е образувана на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК с Решение № 217/24.03.2022 г. на КЗК за установяване на евентуално извършено нарушение по чл. 15, ал. 1 от ЗЗК от страна на „Аполо“ ООД, „Кавалер Юнион 2001“ ЕООД, Кооперация „Трудово-производителна кооперация на инвалиди „ЗДРАВХОД“, „Краси Стил 8“ ЕООД, „Кристън“ ЕООД, „Лортън“ ЕООД и „Техномат - Меркурий“ ЕООД, изразяващо се в забранено споразумение с цел манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки с предмет доставка на обувки и облекло.

С Решение № 1254/21.11.2024 г. КЗК е установила **извършено нарушение по чл. 15, ал. 1 от ЗЗК и чл. 101, пар. 1 от ДФЕС**, изразяващо се в забранено споразумение и/или съгласувана практика, което по своята цел предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията на пазара на доставка на професионални работни обувки на територията на

страната чрез манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки, провеждани от различни възложители, посредством определяне на цени и разпределяне на пазари по смисъла на чл. 15, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗЗК и чл. 101, пар. 1, б. „а“ и „в“ от ДФЕС, и е наложила санкции на три дружества.

За доказване на нарушението във фактическата обстановка по случая са посочени IP адреси, от които са подавани оферти от ответните страни. В случая КЗК е установила множество факти с помощта на метаданните за IP адреси и проследяване на извършваната от тях дейност в Централизираната автоматизирана информационна система "Електронни обществени поръчки" (ЦАИС ЕОП). С тяхна помощ са установени релевантни факти, като IP адреса на консултанта, който е съгласувал и подавал процесните оферти за участие в обществени поръчки, времева последователност на подаване на офертите, поредността на влизанията в системата, както и типа извършвана дейност в нея. Тези данни в съвкупност с всички доказателства по делото са мотивирали извода на КЗК за наличие на извършено нарушение по чл. 15 от ЗЗК.

Същевременно при анализа и оценката на доказателствата по въпросното производство би било от решаващо значение наличието и на съответните трафични данни по отношение на интернет достъпа при осъществената комуникация, с каквито КЗК не е разполагала поради действащата към този момент нормативна уредба. Липсата на посочените трафични данни от интернет достъпа се е отразила върху процеса на оценката на събраните доказателства и в този смисъл и върху последващия съдебен контрол.

Друг случай от практиката на КЗК също показва необходимостта от подобен достъп и решаващото значение на доказателствата от трафични данни при интернет достъп. При извършване на предварително проучване по сигнал от Кмета на Община Хасково, получен на основание чл. 106, ал. 7 от ЗОП, КЗК изпрати писмо до Агенцията за обществени поръчки (АОП), с което бе изискана и впоследствие получена информация за IP адресите, от които участници в обществени поръчки са подавали своите оферти. С оглед установената идентичност на някои IP адреси, от които подават различни дружества – конкуренти по множество процедури за възлагане на обществени поръчки, Комисията извърши справка в регионалния интернет регистър за Европа. Следва да се има предвид, че IP адресното пространство в глобалната интернет мрежа се координира и разпределя от Служба за присвояване на имена и адреси в Интернет (Internet Assigned Numbers Authority - IANA)³² и от пет регионални интернет регистъра към него. Регионалният регистър за Европа, Средния изток и Централна Азия е RIPE (Regional Internet Registry for Europe). RIPE³³ е независима членска организация с нестопанска цел, която поддържа инфраструктурата на Интернет и предоставя глобални интернет ресурси и свързани услуги (IPv4, IPv6 и ресурси за AS номера) на членове в региона на обслужване. RIPE поддържа регионален интернет регистър RIR (Regional Internet Registry) на IP адресите. На страницата на RIPE е предоставена възможност за търсене по IP адрес, като в резултата е посочен оператора, държател на търсения IP адрес, обхвата от IP адреси, държавата и други технически данни.

След проверка в RIPE, Комисията установи, че интернет операторите, които предоставят въпросните IP адреси, са „Ултранет“ ООД и „А1 България“ ЕАД. Комисията изпрати писма до двете дружества, с които бе изискана информация за това на кое физическо или юридическо лице е предоставен съответният IP адрес.

В своя отговор „Ултранет“ ООД отказа да предостави на КЗК изисканата информация със следните аргументи: „...КЗК не е измежду строго посочените в ЗЕС и НПК лица, които могат да искат и получават трафични данни, съхранявани от оператор на електронна съобщителна мрежа, по определени по закон условия и срокове.

³² <https://www.iana.org/numbers>

³³ <https://www.ripe.net/>

Предоставянето на такива данни се осъществява само при спазване на хипотезите: 1/ след разрешение от председателя на районния съд или от оправомощен от него съдия по седалището на органа, който е поискал достъп, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните. /чл. 251г от ЗЕС/; 2/ по искане на съда в съдебното производство или въз основа на мотивирано разпореждане на съдия от съответния първоинстанционен съд, издадено по искане на наблюдаващия прокурор в досъдебното производство /чл. 159а от НПК/; 3/ съгласно чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС, законодателят е посочил точен срок от 6 месеца за съхранение на данните по чл. 251б, ал. 1, т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 и т. 5, след който оператора е длъжен да ги унищожи...”

Аналогично, „А1 България“ ЕАД също отказа да предостави на КЗК изисканата информация със следните аргументи: „... посоченият IP адрес, за който се отнася запитването... е част от информацията, която Законът за електронните съобщения класифицира като „трафични данни“. Режимът за достъп до информация, която представлява трафични данни се определя от чл. 251б и следващите от ЗЕС. Данните се съхраняват за период от 6 месеца назад и могат да бъдат достъпвани от определените в закона органи, за нуждите на националната сигурност и за предотвратяване, разкриване и разследване на тежки престъпления, за осъществяване на операции по издирване и спасяване на лица в случаите по чл. 38, ал. 3 от Закона за защита при бедствия...”

Предвид отказите на „Ултранет“ ООД и „А1 България“ ЕАД да предоставят необходимата информация и с цел получаване на официално тълкуване от държавните органи, оправомощени да осъществяват контрол по реда на ЗЕС, Комисията изпрати писмо до Министъра на транспорта и съобщенията (МТС), Министъра на електронното управление (МЕУ)³⁴ и Комисията за регулиране на съобщенията (КРС).

В своя отговор МТС посочва следното: „...При изпълнение на функциите на Комисия за защита на конкуренцията (КЗК) и изискване на конкретна информация от задължените субекти е необходимо да се извършва прецизен анализ дали исканите данни попадат в обхвата на трафичните данни по смисъла на Закона за електронните съобщения (ЗЕС). В случай, че исканата информация съставлява трафични данни следва да се отчита, че събирането, съхранението и предоставянето на достъп до този вид данни се осъществява единствено и само при прилагане на реда и условията, посочени в ЗЕС. Разпоредбите на ЗЕС изрично определят кои са хипотезите, при които трафични данни могат да бъдат разкрити, както и изчерпателно посочва кръга от органи, които имат право да искат достъп до трафични данни. Съгласно чл. 251г, ал. 1 от ЗЕС, достъпът до данните по чл. 251б, ал. 1 се осъществява след разрешение от председателя на районния съд или от оправомощен от него съдия по седалището на органа, който е поискал достъп, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните. КЗК не е сред органите, които съгласно ЗЕС имат право да поискат достъп до трафични данни, както и функциите, които комисията осъществява не попадат в изричните основания по ЗЕС. Наличието на съдебно разпореждане за достъп до съответните данни е необходим елемент от фактическия състав по предоставяне на данните. Предвид посоченото, считаме че изискването на трафични данни на основание разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията се явява неприложимо. Предприятията предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги нямат право да предоставят трафични данни за нуждите на производствата на КЗК и всяко подобно предоставяне и ползване на трафични данни би се явило неправомерно...”

От своя страна КРС посочва, че „...ЗЕС посочва органите, които имат право на справка по чл. 251б. Съгласно чл. 251г от ЗЕС, достъпът до данните по чл. 251б, ал. 1 се осъществява след разрешение от председателя на районния съд или от оправомощен от

³⁴ Към настоящия момент не е получен отговор от министъра на електронното управление.

него съдия по седалището на органа, който е поискал достъп, за което се издава разпоредба за предоставяне на достъп до данните...“.

В резултат на гореизложеното може да се заключи, че различните форми на комуникация между конкурентни предприятия често са източник на незаменими доказателства, които заемат централна роля в процеса на доказването на картели, но също така те са необходими за защита на икономическото благосъстояние на страната като общозначима ценност, призната от ЕСПЧ.

3. Критерият за законоустановеност – ограничението на конституционно прогласеното право да е предвидено в закона.

В искането за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за електронните съобщения (обн. ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 100 от 25.11.2025 г.) досежно критерия за законоустановеността се навеждат твърдения за липса на задоволителна процедура за разрешаване на достъпа до трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС, като се излагат доводи, че нормата на чл. 251г, ал. 9 от ЗЕС не представлява надлежна процедурна гаранция за защита на правата на засегнатите лица.

В изложението по-горе бяха анализирани подробно изискванията за законоустановеност, които възприемат актовете на международното и наднационалното право касателно възможността за ограничаване на определени основни права на гражданите.

В разглеждания контекст следва отново да се обърне внимание на *Решение по дело Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands* (applications nos. 2799/16, 2800/16, 3124/16 and 3205/16), подробно анализирано по-горе в частта относно приложимото право. Делото е образувано във връзка със жалби от няколко предприятия срещу предаването на данни, прехванати законно по време на подслушване по наказателно производство, на национален орган по конкуренцията, който е използвал тези данни в административно производство за участие на засегнатите предприятия в картелно споразумение за фиксиране на цени. В жалбите се твърди нарушение на чл. 8 (тайна на кореспонденцията) и чл. 13 (право на ефективна защита) от ЕКПЧ.

В конкретният казус, прихванатите данни са събрани за целите и в хода на друго производство, което е наложило Съдът да обсъди въпросът дали предаването им за използване в производство по конкуренцията представлява нарушение на правата на предприятията-жалбоподатели по отношение на тяхната кореспонденция по чл. 8 от ЕКПЧ. Съдът развива подробно позицията си, като разяснява, че предаването на данни за използване извън наказателноправния контекст на тяхното събиране трябва да е основано на закона, да е предвидимо за субектите на данните, т.е. той допуска предаване на данни за кореспонденцията и съдържащите се в нея съобщения за целите на производство по антиконкурентно нарушение, но при посоченото условие – ползването на такива данни от националния орган по конкуренция да е допустимо съгласно закона (вж. *Versini-Campinchi and Crasnianski*, cited above, § 55; *Terrazzoni*, cited above, §§ 49-50; and *Starkevič v. Lithuania*, no. 7512/18, § 87, 29 March 2022).

Съдът също отбелязва важността на това законът да разписва подробно обхвата на евентуалните нови ползватели на данните като гаранция срещу произволно използване и злоупотреба с тези данни (вж., например, *Weber and Saravia*, cited above, §§ 125-26; *Karabeyoğlu*, cited above, §§ 117-18; *Ekimdzhiyev and Others*, cited above, § 327; and *Adomaitis*, cited above, § 87).

За да се гарантира, че достъпът на компетентния национален орган по конкуренция до запазените данни е ограничен до строго необходимото, **националното право следва действително да определя условията, при които доставчиците на електронни съобщителни услуги са длъжни да предоставят такъв достъп. Всъщност такава национална правна уредба следва да предвижда материални и процесуални условия за достъп на компетентните органи до запазените данни.**

Материалноправната предпоставка за получаване на разрешение за достъп на Комисията за защита на конкуренцията до трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС на основание на чл. 251б, ал. 2 от ЗЕС е наличието на основателно съмнение за образуване на производство за извършено нарушение по чл. 15 от ЗЗК. Всички материалноправни предпоставки за прилагането на процесуалния режим, регламентиран в ЗЕС, са уредени в Закона за защита на конкуренцията и бяха подробно анализирани в конкурентноправния анализ по-горе.

Предвидените в ЗЕС процесуални възможности гарантират защита на правата на лицата, осъществяващи стопанска дейност.

Противно на изложеното в искането за установяване на противоконституционност на разпоредби от ЗЕС, в посочения нормативен акт подробно е разписан процесуален ред за получаване на съдебно разрешение за достъп до трафични данни, приложим и по отношение на получаването на разрешение за достъп на Комисия за защита на конкуренцията до трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС.³⁵

Налице са обективни критерии за определяне на обстоятелствата и условията, при които на компетентния национален орган по конкуренция трябва да се предостави достъп до запазените трафични данни – в посочения от закона ограничен обем – трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС, а именно за източника на връзката, датата, часа и продължителността на връзката и крайното устройство на потребителя.

Следователно данните, които може да се достъпват, са само трафични и то само конкретни трафични данни, чието достъпване е мотивирано от обстоятелствата по преписката, т.е. не се изискват всички трафични данни за целия трафик на съобщенията на предприятията, нито пък се извършва достъпване до съдържанието на тези съобщения. Съгласно чл. 251и от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) във връзка с чл. 251б от с.з., IP адресът е част от данните, които са необходими за проследяване и идентифициране на източника на връзката.

В чл. 251в от ЗЕС пък са изброени държавните органи, които имат право да изискват справки за данните по чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС.³⁶

³⁵ За пълнота следва да се отбележи, че наказателноправната норма на чл. 159а от НПК за целите на наказателното производство поради строгата му формалност напълно възпроизвежда нормите на ЗЕС, които всъщност съблюдава съда в производството по издаване на разрешение за достъп до данни (дори измененията в тях са правени паралелно), както следва:

- Чл. 159а (1) НПК - чл. 251б, ал. 1 ЗЕС;
- Чл. 159а (2) НПК - чл. 251б, ал. 2, изр. 1 ЗЕС;
- Чл. 159а (3) НПК - чл. 251в, ал. 3 ЗЕС;
- Чл. 159а (4) НПК - чл. 251г, ал. 6 ЗЕС;
- Чл. 159а (5) НПК - чл. 251б, ал. 1 ЗЕС;
- Чл. 159а (6) НПК - чл. 251ж, ал. 2 ЗЕС.

³⁶ Видно от извършена справка в регистъра на Върховния административен съд, други държавни органи също използват данни за електронни адреси, от които са извършвани определени действия, за целите на упражняване на своите правомощия:

1) Така например, за целите на връчване на електронно съобщение по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), Националната агенция за приходите използва данни за електронните адреси, от които е активирана електронната препратка или е изтеглено съобщението от информационната система на

Необходимо е да се подчертае, че събирането и приобщаването като доказателства в рамките на производство по ЗЗК на трафични данни е свързано с осъществяване на сложен фактически състав, етапите на който трябва да бъдат реализирани, за да се стигне до прилагане на законовото основание за предоставяне на данните.

Необходимо е на първо място да бъде образувано производство пред КЗК в резултат на сериозни данни за наличие на картелно споразумение. В някои случаи производството може да бъде иницирано във връзка с получена информация от участник в картела, който издава тайното споразумение или, в други случаи, след образуване на производството е възможно да бъде получена подобна информация във връзка с искане по Програмата на Комисията за освобождаване от санкция или намаляване на санкции. В тези ситуации КЗК разполага в достатъчна степен с данни за извършено нарушение, представляващо забранено споразумение по смисъла на ЗЗК.

Съгласно чл. 251в, ал. 3 от ЗЕС за достъп до данните по чл. 251б, ал. 1 се изготвя мотивирано писмено искане от съответния ръководител на органите по ал. 1 или 2, съдържащо:

1. правното основание и целта, за която е необходим достъпът;
2. регистрационния номер на преписката, по която е необходимо извършване на справка, и данни за потребителя, когато е известен;
3. данните, които следва да се отразят в справката;
4. разумен период от време, който да обхваща справката, необходим за постигане на целта;
5. пълно и изчерпателно посочване на фактите и обстоятелствата, обуславящи целта по чл. 251б, ал. 2;
6. определеното длъжностно лице, на което да се предоставят данните.

Анализът на изискваната информация и задължителното съдържание на искането на компетентния орган по ЗЕС, с акцент върху пълното и изчерпателно посочване на фактите и обстоятелствата, обуславящи целта по чл. 251б, ал. 2 от ЗЕС, което означава пълна информация за наличието на материалноправните предпоставки за получаването на разрешение за достъп до трафични данни, показва достатъчност на поставеното изискване в закона относно необходимата информация, която правоимащият орган представя пред съда, за да обоснове искането за получаване на достъп до трафични данни. Достатъчността

компетентната администрация. В подкрепа на това следва да бъдат отбелязани множеството ревизионни и съдебни актове, напр. Решение № 11580/14.12.2022 г. на ВАС, с което се потвърждава Решение № 2975/03.05.2019 г. на АССГ; Решение № 6391/28.06.2022 г. на ВАС, с което се оставя в сила Решение № 1368/02.07.2021 г. на Административен съд – Пловдив; Решение № 2150/18.02.2021 г. на ВАС; Решение № 5412/22.05.2023 г. на ВАС, с което се оставя в сила Решение № 118/19.08.2022 г. на Административен съд – Търговище и др.

2) Особено внимание трябва да бъде обърнато на Решение № 69/22.07.2022 г. на Административен съд – Силистра, потвърдено с Решение № 4171/20.04.2023 г. на ВАС. Видно от фактическите части и от мотивите на двете решения, НАП е използвала данни за IP адресите на компютъра, от който са подавани справки към НАП и НОИ, които впоследствие са послужили за ориентир на кои лица да бъдат извършени насрещни проверки. Също така, видно от Решение № 1410/07.03.2022 г. на АССГ, потвърдено с Решение № 2989/21.03.2023 г. на ВАС, приходната администрация отново е ползвала данни за IP-адресите, от които се подават справки-декларации от ревизираните лица. Следва да бъде обърнато внимание върху това, че трафичните данни, наред с други доказателства, са послужили на АССО и на ВАС да приемат решения, с които потвърждават ревизионния акт. По същия начин, видно от Решение № 10072/09.11.2022 г. на ВАС, с което се отменя Решение 7646/17.12.2021 г. на АССГ и се отхвърля жалбата на ревизираното лице, приходната администрация е ползвала данни за IP адреса, от който лица подават справки-декларации, наред с други доказателства, за установяване на неправомерно приспадане на данъчен кредит.

на тези данни и тяхното използване в хода на производството пред съда са значима индикация не само за законоустановеност на ограничителната мярка, но и на нейната пропорционалност, тъй като преценката на съда, който има пълна дискреция за това, се основава на анализ на всички налични по образуваното административно производство пред КЗК доказателства, даващи достатъчно основания да се смята, че съответното предприятие е извършило нарушение по чл. 15 от ЗЗК. Това дава също така достатъчно законови гаранции за защита на правата на засегнатите лица в производството пред съда по даване на разрешение за достъп на правоимащия орган до трафичните данни.

Също така, с оглед нивото на осигурената защита на легитимните (законните) интереси на юридическите лица и респ. на представляващите ги физически лица от получаването от КЗК на трафични данни, от значение е обстоятелството, че получаването на тези данни от КЗК е възможно само след предварително съдебно разрешение от председателя на Софийски градски съд, т.е. по по-тежкия ред съгласно чл. 251г, ал. 2 от ЗЕС спрямо общият такъв по ал. 1, при който разрешението се получава от председателя на Софийски районен съд.

Предвидената правна норма отговаря на изискването на практиката по прилагането на международните и наднационалните правни инструменти за защита на правата на човека, а именно да се осигури съдебен контрол или съдебна санкция за получаване на достъпа до трафичните данни, които бяха изяснени по-горе, в частта касателно приложимия правен ред и практиката на международните и европейските правоприлагащи органи в тази област. Сочените в искането на Президента на Република България „добри практики“ по отношение на структурата на органа по конкуренция и приложимите наказателноправни санкции към картелните нарушения, не са приложими към предмета на конституционното дело, тъй като касаят различни правни системи. В допълнение следва отново да се реферира към практиката на ЕСПЧ (вж. Решението по делото *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands* (applications nos. 2799/16, 2800/16, 3124/16 and 3205/16), съгласно която Съдът и преди е квалифицирал административни производства по конкуренцията като „криминални“ по автономния смисъл на чл. 6 от ЕКПЧ, с оглед на природата на нарушенията и природата и строгостта на санкциите (вж. например, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy*, no. 43509/08, §§ 39-45, 27 September 2011).

Нормата на чл. 251г, ал. 2 от ЗЕС в съвкупност с посочените по-горе изисквания на чл. 251в, ал. 3 от ЗЕС относно съдържанието на искането за разрешаване на достъп до трафични данни, създават конкретни и задоволителни с оглед на международноправните стандарти за защита на основните права на човека процедурни гаранции за пропорционалност на предвидените в ЗЕС ограничителни мерки, разрешаващи при посочените условия получаването на достъп до трафичните данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от ЗЕС на предприятията.

В допълнение следва да се отчете и фактът, че съгласно чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС, законодателят е посочил точен срок от 6 месеца за съхранение на данните по чл. 251б, ал. 1, т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 и т. 5, след който операторът е длъжен да ги унищожи. Тоест законодателят времево е ограничил достъпа до такъв тип данни и поради това Комисията не би могла да се възползва неограничено от тях.

Също така в искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на ЗЕС досежно правото на Комисия за защита на конкуренцията на достъп до трафични данни при интернет достъп по чл. 251б, ал. 1, т. 1, 3 и 5 от посочения нормативен акт, се излагат доводи за липсата на законоустановеност на процедурата по предоставяне на достъп поради твърдяно общо разписване на препращането в ал. 9 на чл. 251г от ЗЕС към АПК и към правилата по чл. 55, ал. 5 от Закона за защита на конкуренцията за достъпа, използването и съхраняването на документите, представляващи производствена, търговска или друга тайна, защитена от закон.

Новата ал. 9 на чл. 251г от ЗЕС е аналогична по своята правна природа на ал. 8. Използваната правна техника при разписването на двете норми е идентична – ал. 8 препраща общо към условията и реда по НПК относно начина на предоставяне на данните на съда и на органите на наказателното производство, а ал. 9 препраща общо към условията и реда по АПК, който е приложимият процесуален ред, по който се води производството по чл. 15 от ЗЗК.

Противно на посоченото в искането за установяване на противоконституционност, посочените разпоредби не уреждат реда за достъп до данните – за предоставяне на съдебното разрешение за достъп до данните, който е предмет на регламентация в предходните текстове, подробно анализирани по-горе, а уреждат реда за предаване на данните след получено вече от съда разрешение от предприятието за предоставяне на електронни съобщителни услуги на компетентния орган за целите на съответното производство.

Чл. 251г, ал. 8 и ал. 9 от ЗЕС регламентират реда, по който данните се предават и приобщават към доказателствата по съответното специално производство, за целите на което са поискани, както следва:

- при престъпленията – това е наказателното производство и следва да се спазва редът по НПК за приобщаване на тези данни като доказателства във воденото наказателно производство;

- за картела по чл. 15 от ЗЗК – това е производството по разследване на картел по ЗЗК, което се осъществява при спазване на процесуалния ред на АПК. Предвид това препратката към АПК е напълно резонна, доколкото данните трябва да бъдат приобщени към производството за разследване на картел по реда за водене на това именно производство – този по АПК.

Съгласно чл. 36, ал. 7 от АПК лицата, организациите и административните органите са длъжни в рамките на своята компетентност да издадат и изпратят поисканите от тях удостоверения, *да изпратят поисканите документи, други доказателства или информация незабавно, но не по-късно от 7 дни от поискването, при условията и по реда за обмен на електронни документи по реда на чл. 18а.* Член 18а от АПК пък подробно разписва този ред.

Освен това е отчетен и специалният ред на ЗЗК за опазване на поверителната информация, тъй като данните по ЗЕС имат статут на защитена от закон информация и като такава следва да се приобщят към административното производство по разследване на картела при съобразяване и на тези специални правила по чл. 55, ал. 5 от ЗЗК.

В чл. 245 от ЗЕС е посочено, че предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, са длъжни да не разкриват и разпространяват съобщенията и свързаните с тях трафични данни, данни за местоположението, както и данните, необходими за идентифициране на крайния ползвател, които са им станали известни при предоставяне на електронни съобщителни мрежи и/или услуги. Това дава основание да се счита, *че данните по чл. 251б, ал. 1 от ЗЕС са защитена тайна по смисъла на закон (ЗЕС).*

Член 55, ал. 5 от ЗЗК предвижда, че процедурата, уреждаща достъпа, използването и съхраняването на документите, представляващи производствена, търговска *или друга тайна, защитена от закон*, се урежда с правила, приети от комисията. Предвид на това напълно резонна е препратката в чл. 251г, ал. 9 от ЗЕС и към правилата по чл. 55, ал. 5 от ЗЗК, тъй като тези правила съдържат специален ред за достъпа, използването и съхраняването на документите, представляващи защитена тайна.

В този смисъл не могат да бъдат приети аргументите, изложени в искането за установяване на противоконституционност на разпоредби на ЗЕС, че въпросните правила са приложими само по отношение на доказателствата, по отношение на които страните в производството са заявили, че представлява тяхна производствена или търговска тайна.

IV. Заключение

Правилата на Европейския съюз в областта на конкуренцията, които Република България е задължена да прилага паралелно с аналогичните норми от националното законодателство по конкуренцията, имат за цел ефективното функциониране на вътрешния пазар на общността, увеличаване благосъстоянието на потребителите и оптимално разпределение на ресурсите в икономиката, което е установено в практиката на ЕСПЧ. От друга страна, защитата на основните права е хоризонтален въпрос, който засяга всички области на правото на ЕС.

Макар предприятията да се ползват от защита на предоставените им права с Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, тази защита не е абсолютна и е съобразена с нужната административна намеса при провеждането на антитръстови производства, по-конкретно при провеждане на административни разследвания на картелни споразумения, за които ЕСПЧ е приел, че оказват пряко негативно влияние на икономическото благосъстояние на държавите и обществото, което е основание за пропорционална на тази цел намеса в правата и свободите по ЕКЗПЧ.

В този смисъл ограничаването на правата на предприятията и физическите лица, работещи в тях, е допустимо в тези производства, но при наличие на пропорционалност на намесата чрез претеглен баланс по чл. 8 от Конвенцията между интересите на засегнатите предприятия и интересите на органа по конкуренция да защити икономическото благосъстояние на страната, при спазване на достатъчно процесуални гаранции за защита на страните по производството. Предвидените с оспорените разпоредби на ЗЕС процесуални гаранции за страните, чрез изискването за получаване на съдебно разрешение до трафични данни на предприятията, както и цялостната процесуална уредба по Закона за защита на конкуренцията, гарантират справедлив процес и съответстват на разпоредбите на Регламент на Съвета (ЕС) №1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора и Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар. Същевременно се осигурява законосъобразност на приетите от законодателя мерки по ЗЕС за събиране на доказателства за евентуално наличие на забранени споразумения (картели) както по чл. 15 от ЗЗК, така и по чл. 101 от ДФЕС.

Комисията за защита на конкуренцията споделя становището, че самата Конституция на Република България изрично допуска ограничаването на някои основни конституционно прогласени права, като в конкретния случай оспорените текстове преследват легитимна цел – защита на общозначим интерес какъвто е икономическата сигурност на страната. В същото време е осигурен разумен баланс между използваните средства и целта, чието постигане се търси.

Ето защо, във връзка с предмета на к.д. №19/2025 г., образувано по искане на Президента на Република България и въз основа на горепосочените мотиви, Комисията за защита на конкуренцията счита, че оспорените текстове на чл. 251б, ал. 2, изречение първо в частта „както и за производства за нарушения на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията“; чл. 251в, ал. 1, т. 6; чл. 251г, ал. 2 в частта „или нарушения на чл. 15 от

Закона за защита на конкуренцията“ и чл. 251г, ал. 9 от Закона за електронните съобщения не противоречат на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), чл. 5 и чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГП) и на чл. 4, чл. 32, ал. 1 и 2, чл. 34, ал.1 и 2 и чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Росен Карадимов

ЗАМ. - ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Радомир Чолаков

ЧЛЕНОВЕ:

.....
✓ Валерия Герова

.....
Димитър Данаилов

.....
Емилия Колева

.....
✓ Жельо Бойчев

.....
Мирослава Христова

COMMISSION
ON PROTECTION
OF
COMPETITION

Digitally signed by
COMMISSION ON
PROTECTION OF
COMPETITION
Date: 2026.01.19 15:13:42
+02'00'