

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ

СТАНОВИЩЕ ОТ ДЪРЖАВНАТА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8 / 2000Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 15 юни 2000 г. по конституционно дело № 8/2000г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 49 народни представители от XXXVIII Народно събрание за тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България.

Държавната комисия по далекосъобщения е конституирана като заинтересована страна по делото.

Искането е да се даде задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията в два аспекта:

1. Установяването на държавен монопол върху дейностите по тази разпоредба обхваща ли и възможността за “прехвърлянето” му на други лица, включително по Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, както и възможност за установяване със закон на монопол в полза на друго лице.

2. Какво е съдържанието на понятието “националните далекосъобщителни мрежи” от същата разпоредба с оглед на дейностите, които обхваща.

По гореизложените проблеми, свързани с тълкуването на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, Държавната комисия по далекосъобщения изразява следното становище:

I. По първия въпрос от искането.

Държавата, чрез своя орган на законодателната власт – Народното събрание, със закон може да установи монопол върху някои или върху всички обекти и/или дейности, посочени в чл. 18, ал. 4 от Конституцията. Титуляр на монополните права може да бъде единствено държавата.

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ

От друга страна самата държава не е в състояние да участва активно и ефективно в търговския оборот. С цел оптимизиране управлението и експлоатацията на дейностите или обектите, върху които държавата е установила държавен монопол, тя възлага неговото упражняване на търговски дружества под формата на т. нар. "изключителни права". Този термин е използван и в редица директиви на Европейски съюз (97/13, 94/46, 97/33, 90/388 и др.)

В този смисъл е и разпоредбата на § 10, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за далекосъобщенията – държавата е възложила упражняването на държавния монопол под формата на "изключителни права" на едно търговско дружество. Поради исторически сложени обстоятелства, законодателят е възложил упражняването на монополните дейности на "Българската телекомуникационна компания" ЕАД.

Конституционният съд е обявил разпоредбата на § 10 за напълно съобразена с Конституцията (Решение № 33 по к. д. № 30 от 1988г.). Следователно не подлежи на съмнение факта, че е възможно и юридически издържано правата, произтичащи от установения държавен монопол да се упражняват от един частноправен субект.

Това в никакъв случай не означава, че по този начин монополните права са прехвърлени върху този частноправен субект. Независимо от факта на кого е предоставено изключителното право да упражнява монополните права, държавата остава единствен субект-титуляр на държавния монопол.

По своя преценка (чрез суверенното си право да приема, изменя или отменя закони) държавата би могла във всеки един момент да отнеме изключителните права за упражняване на държавен монопол от един субект и да ги прехвърли на друг, който би имал техническата и финансова възможност да поеме задължението да упражнява държавния монопол.

Нееднократно Конституционният съд е имал възможността да се произнесе, че "при регулиране на далекосъобщителните дейности значение има не собствеността върху средствата, с които се извършват тези дейности, а какви права се предоставят" (Решение № 33 по к. д. № 30 от 1998г.) и че "Конституционният съд преутвърждава становището си, изразено по к. д. № 26 от 1995г., че държавата упражнява правата си по ал. 3 на чл. 18 от Конституцията не като титуляр на правото на собственост, а като субект (носител) на суверенна власт".

Именно в качеството си на носител на суверенната власт, държавата има право да избере на кого да предостави "изключителните права" да се осъществяват дейностите, обект на държавен монопол. При този си избор законодателят се ръководи не от факта, чия собственост са средствата, чрез които се осъществяват тези дейности, а от обществения интерес –

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ

населението да има възможност да се възползва от тези дейностите и услуги на достъпна цена и при публично известни условия на равнопоставеност на потребителите, като същевременно законът създава условия за предотвратяване злоупотребата с монополизма.

Чрез установяването на държавен монопол в интерес на обществото, се създава ограничение по отношение на всички лица да го спазват и да му се подчиняват и се създава определена привилегия за лицето, което е било в състояние да поеме задълженията по упражняване на изключителните права, произтичащи от въведения държавен монопол. В този случай, като е посочил Конституционният съд в решението си по к. д. № 30 от 1998г., "изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията) в същата сфера няма приложение.

Ако законодателят прецени, че ще бъде в интерес на обществото, той има право, по силата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, да установи държавен монопол и върху дейности, които се осъществяват и чрез "недържавни" национални далекосъобщителни мрежи (например чрез мрежите на мобилните далекосъобщителни оператори). В този случай е възможно и изцяло в правомощията на Народното събрание, на конкретния далекосъобщителен оператор да бъдат предоставени изключителните права той единствен да упражнява чрез мрежата си определени в закона дейности, като законодателят е свободен да прецени какъв да бъде точният обем на изключителните права и за какъв срок да бъдат предоставени те.

Логическото, систематическо и историческо тълкуване на разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията налага категорично следния извод:

Държавен монопол може да бъде установен със закон, като негов титуляр може да бъде единствено държавата. Тя може да предостави упражняването на държавния монопол под формата на "изключителни права" на всяко едно търговско дружество, което е оператор на национална далекосъобщителна мрежа (независимо от използваната технология за нейното изграждане, дейностите, които се осъществяват чрез нея и собствеността на капитала в него) и е в състояние да поеме задължението за упражняване на "изключителните права" в интерес на обществото, като в този случай не става въпрос за прехвърляне на установения държавен монопол.

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ

II. По втория въпрос от искането.

Държавен монопол според чл. 18, ал. 4 от Конституцията може да бъде установен върху "националните далекосъобщителни мрежи". С оглед на факта, че Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе (Решение № 2 от 1996г. по к. д. 26 от 1995г.), че дейностите, върху които може да бъде установен държавен монопол са изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 4 от Конституцията, от изключителна важност е да се определи максимално точно обхвата на понятието "национална далекосъобщителна мрежа".

Понятието "национална далекосъобщителна мрежа", както е използвано в чл. 18, ал. 4 от Конституцията, може да бъде разглеждано поне в два аспекта:

1. Вещноправен – като съвкупност от обекти и елементи, които са предмет на вещното право на собственост.

2. Далекосъобщителен – като средство за осъществяване на далекосъобщителни дейности и предоставяне на далекосъобщителни услуги.

В преобладаващата част от страните-членки на Европейския съюз, до настъпването на пълната либерализация на далекосъобщителния сектор (01. 01. 1998г.), е съществувал т. нар. "инфраструктурен монопол". Това е държавен монопол, произтичащ от първата характеристика на "националната далекосъобщителна мрежа", т. е. никое лице, за времето на монополния период, няма право да изгражда собствена далекосъобщителна мрежа, т. е. чрез този вид монопол се ограничава правото на собственост върху определени обекти за определен период от време.

Българският законодател не е избрал този подход, който е изключително ограничителен за активната стопанска дейност и ограничава за дълго време напред свободната и лоялна конкуренция. Упражнявайки суверенното си право на законодателна дейност, Народното събрание чрез Закона за далекосъобщенията е установило държавен монопол върху две услуги (предоставяне на обикновена телефонна услуга и предоставяне на линии под наем), предоставяни чрез една от обществените национални далекосъобщителни мрежи (тази на Българската телекомуникационна компания).

Държавната комисия по далекосъобщения счита за безспорно, че държавен монопол може да бъде установен не само върху вещноправния елемент на една национална далекосъобщителна мрежа, какъвто извод следва от буквалното тълкуване на чл. 18, ал. 4 на Конституцията. Конституционният съд вече се произнесе по конституционността на § 10 от

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ

Преходните и заключителни разпоредби на Закона за далекосъобщенията. В него е установен държавен монопол върху предоставянето на определени услуги чрез национална далекосъобщителна мрежа. Поради факта, че Конституционният съд е обявил § 10 за напълно съобразен с разпоредбите на Конституцията, няма съмнение, че държавен монопол може да бъде установен и само върху правото да се осъществяват определени дейности и да се предоставят далекосъобщителни услуги чрез национална далекосъобщителна мрежа. Това твърдение може да бъде допълнително подкрепено и с диспозитива на Решение № 2 от 1996г. по к. д. № 26 от 1995г. – “В чл. 18, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията са изброени изчерпателно **обектите**, които са изключителна държавна собственост или спрямо които държавата упражнява суверенни права.

В чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изброени изчерпателно **стопанските дейности**, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол.”

Нещо повече – това решение на Конституционния съд за тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията изглежда, че предварително е ограничило правото на Народното събрание да установи държавен монопол върху “национална далекосъобщителна мрежа” като обект на вещното право. Конституционният съд е постановил, че държавен монопол може да се установява върху стопански дейности, а не върху обекти (както е при обектите, които са изключителна държавна собственост).

Във всеки един момент държавата има суверенното право да измени обхвата на установения държавен монопол, като разшири или намали неговия обхват, намали или удължи неговата продължителност. Държавен монопол може да бъде установен върху предоставянето на всяка една национално значима далекосъобщителна услуга, предоставяна чрез национална далекосъобщителна мрежа.

Поради факта, че Законът за далекосъобщенията, в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби, е определил понятието “далекосъобщителна мрежа”, считаме, че този термин не се нуждае от допълнително тълкуване. Според § 1, т. 1 “далекосъобщителна мрежа” е съвкупност от взаимосвързани възли, линии и съоръжения, които служат за осъществяване на далекосъобщения. Това определение съчетава в себе си двата посочени по-горе аспекта на една далекосъобщителна мрежа, т. е. тя е съчетание между неразривно свързани обекти (възли, линии и съоръжения) и дейността, която се осъществява чрез тях - осъществяване на далекосъобщения (според чл. 3, ал. 1 от Закона за далекосъобщенията това е пренасяне, предаване или приемане на знаци, сигнали, писмен текст, изображения, звук или информация от всякакъв вид чрез проводник, радиовълни, оптична или друга електромагнитна среда).

Що се отнася до терминът “национална”, считаме, че той е използван двояко – като географско и като социално понятие.

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ

От една страна “националната далекосъобщителна мрежа” следва да покрива по-голяма част или цялата територия на страната. Поради естеството си, не е възможно от техническа гледна точка, далекосъобщителната мрежа да покрива абсолютно всички части на държавата.

От друга страна чрез “националната далекосъобщителна мрежа” трябва да е възможно да се предоставят обществено значими далекосъобщителни услуги. Това са такива услуги, които всеки член на обществото е заинтересован да получи, независимо от неговото географско местоположение.

Следователно за “национална далекосъобщителна мрежа” по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, следва да се счита тази мрежа, която покрива значителна част от страната и едновременно с това чрез нея се предоставят основни далекосъобщителни услуги на обществото като цяло.

Логическото и сравнително-правно тълкуване на разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията налага категорично следния извод:

Държавата може да установи държавен монопол върху осъществяването на всяка дейност и предоставянето на всяка една от услугите по дадена национална далекосъобщителна мрежа.

При самия избор на характеристиките на установения със закон монопол (срок, субект, видове далекосъобщителни дейности) преценката е на законодателя и тази преценка следва да бъде в пълно съответствие с предоставените му правомощия в чл. 18, ал. 5 от Конституцията – да определи редът и условията, при които се предоставят концесии за обектите и разрешения за дейностите, включително и за установяване на държавен монопол и учредяване на “изключителни права” за неговото упражняване.

УВАЖЕАМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените съображения Ви молим да отхвърлите тълкуването на група народни представители на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, формулирано в искането им от 2 юни 2000г. като противоречащо на смисъла и духа на Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(д-р инж. В. СТОЙКОВ)