

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

СТ А Н О В И Щ Е

**по КД 8/2000 г., образувано с определение от 15 юни 2000 г. на
Конституционния съд на Република Българи**

Уважаеми членове на Конституционния съд,

С определение от 15 юни 2000 г. по конституционно дело 8/2000 г. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е конституирана като заинтересована страна, която може да представи писмено становище.

В тази връзка и в изпълнение на функцията ѝ на орган за защита срещу злоупотреба с монополно и господстващо положение, Комисията за защита на конкуренцията изразява следните становища по повдигнатите въпроси:

По първия въпрос

Установяването на държавен монопол върху дейностите по чл. 18, ал. 4 от Конституцията обхваща ли и възможността за прехвърлянето му на други лица, включително и по реда на ЗППДОП, както и възможността за установяване със закон на монопол в полза на друго лице?

Монополът е състояние на пазара, при което има само един продавач. В този случай липсва реален натиск върху стопанския субект от страна на конкуренти, а натискът от страна на купувачите в повечето хипотези не играе необходимата дисциплинираща роля. Монополистът може да се държи независимо от останалите играчи на пазара и да реализира свръхконкурентни печалби. Доказано е, че подобно поведение води до изкривяване на принципите на пазарната икономика и, в крайна сметка, до неефективно разпределение на ресурсите. В дългосрочна перспектива, монополистът е вреден дори за самия себе си, тъй като липсата на конкурентен натиск води до неефикасно управление, субоптимално разпределение на мощностите и забавяне на неговото техническо развитие. Тези съображения обосновават принципното отхвърляне на монопола като форма на стопанска дейност в рамките на една пазарна икономика.

Същевременно, в определени хипотези, установяването на монопол се оказва най-ефикасно от икономическа гледна точка

(естествени монополи) или необходимо поради спецификата на дадения сектор и съображения от неикономическо естество (обществени услуги, национална сигурност, държавно управление). Важно е обаче да се подчертае, че с оглед горните аргументи, поддържането на монопол в едно пазарно стопанство, макар и легитимно, винаги е изключение от общия структуроопределящ принцип за свобода на стопанската дейност. Именно поради това, монополизирането на дадена дейност е строго регламентирано и подчинено на интензивен контрол от страна на обществото.

Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, както и на чл. 16, ал.2 от Закона за защита на конкуренцията могат да се разглеждат именно като юридическата основа на подобен механизъм. Като всяко изключение от правилото, ал. 4 на чл.18 трябва да бъде тълкувана рестриктивно. В решение на КС 2/96 е постановено, че "Тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че 'установеният със закон държавен монопол' (по терминологията на конституционния текст) ще бъде 'в интерес на гражданите и обществото' (ал. 6 на същия текст). Изброяването и тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията."

Тълкуването на разглежданата разпоредба не позволява да се презумират нито други възможни области (извън изброените), в които може да съществува монопол, нито други начини за неговото упражняване, освен от държавата. Поради това, Комисията за защита на конкуренцията поддържа, че текстовата икономия на чл. 18, ал. 4 от Конституцията изключва възможността за установяване със закон на монопол в полза на друго лице или за прехвърлянето на държавния монопол на други лица.

В подкрепа на становището на КЗК са и характерът и последиците, които би имало обратното тълкуване.

Един естествен монопол не се нуждае от нарочна законова защита. Следователно, механизмът на чл. 18, ал. 4 от Конституцията цели да уреди положението на монополи, основани на неикономически съображения, с други думи дейности, пряко свързани с обществения интерес и упражняването на националния суверенитет. В този смисъл определението "държавен" в ал. 4 не е случайно. Имайки предвид обществения характер на изброените дейности, конституционният законодател е решил да гарантира правилното им осъществяване посредством изискването за ангажимент на държавата.

В този смисъл е и съответната практика в Европейския съюз: наличието на даден монопол може да бъде оправдана според Европейската комисия само със съображения от неикономическо

естество: публичен интерес, защита на данните, интегритет на мрежите и защита на околната среда (Директива 96/19/ЕО).

В допълнение, легитимността на частния монопол в една пазарна икономика е твърде спорна. Ако държавният монопол, макар и защитен от пазарните сили, поради общественения си характер подлежи на някаква форма на контрол от страна на потребителите и държавата, то частният монопол е неконтролируем както от пазарните механизми, така и от обществото.

Конституцията в чл.18, ал. 4 постановява, че "със закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества", от което следва, че единствено държавата е носител на правото да промени установения със закон режим.

По втория въпрос

Какво е съдържанието на понятието "националните далекосъобщителни мрежи" от чл. 18, ал. 4 от Конституцията с оглед на дейностите, които обхваща?

Според КЗК понятието "национални далекосъобщителни мрежи" обозначава мрежи, които се използват, *inter alia*, за осъществяването на национални обществени далекосъобщителни услуги. В това определение могат да бъдат включени както наземните мрежи за пренос на данни от един фиксиран терминал до друг фиксиран терминал, така и мрежи за мобилна телефония, сателитни връзки от типа VSAT и мрежи за предоставяне на достъп до интернет. Извън определението остават единствено мрежи, които не позволяват обществен достъп до тях от типа на корпоративен интранет или специализирани мрежи за връзка между административни или други служби.

Същевременно, в решение на КС 33/1998 г. е постановено: "Върху тях (националните далекосъобщителни мрежи) може да се установи държавен монопол, не и върху мрежите на недържавни организации". Това изключва възможността разглежданото понятие да бъде тълкувано разширително. Така определението "национални" изглежда не толкова като обозначаващо обхвата на мрежите, колкото като синоним на "държавни". Поради това не може да се приеме, че установяването на държавен монопол може да обхване друга освен мрежата, която е държавна собственост към момента на установяването на монопола.

Едно разширително тълкуване на понятието "национални далекосъобщителни мрежи" за нуждите на чл. 18, ал. 4 от Конституцията би нарушило и чл. 5, ал. 4 от Конституцията, доколкото не би

съответствало на международните ангажименти на България. Съответното законодателство в Европейската общност установява принципа за рестриктивно определяне на границите на монополите в областта на далекосъобщенията, така, както е изразен в Директива 90/388/ЕИО и последвалите я директиви и тълкувателни съобщения на Европейската комисия. Освен това, би се нарушил и общият принцип за пропорционалност, който е не само основополагащ за секторната политика на ЕС в областта на далекосъобщенията, но и общ структурен институционален принцип на правото на ЕС, част от ядрото на *acquis communautaire*, което България се е задължила да приеме по силата на Европейското споразумение за асоцииране между Република България и Европейските общности (обн., ДВ, бр. 61 от 7 юли 1995 г.).

Това становище е прието на 27 юни 2000 г. на заседание на Комисията за защита на конкуренцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Николай Павлов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Васил Милков

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Петьо Славов

ЧЛЕНОВЕ:

Цачо Милчев

Мария Попова

Димитър Кюмюрджиев

Мими Вишева

Драгиа Драгиев

Реджеб Мустафа