

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТ А Н О В И Щ Е  
на Комитета по пощи и далекосъобщения**

**ОТНОСНО:** Конституционно дело № 30 / 1998 г., в съответствие с Определение на Конституционния съд от 9 октомври 1998 година по конституционно дело № 30/1998 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение от 9 октомври 1998 година Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 61 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за далекосъобщенията, обнародван в ДВ, бр. 93 от 11 август 1998 година. Конституционният съд е конституирал със същото Определение Комитета по пощи и далекосъобщения като заинтересована страна. Въз основа на това Комитетът по пощи и далекосъобщения изразява следното становище:

1. В Конституцията на Република България няма пречка за създаване на различни административни органи, на които да бъдат възложени със закон от Народното събрание съответни функции в областта на държавното управление, регулиране или контрол. Държавната комисия по далекосъобщения, в тази връзка е държавен орган, създаден от Народното събрание, на основание на чл. 84, т. 7 от Конституцията. Аргументите, изложени в искането на народните представители, че Държавната комисия по далекосъобщения трябва да е независим от изпълнителната власт орган са неоснователни. Държавната комисия по далекосъобщения контролира и регулира далекосъобщенията по ред, определен в Закона за далекосъобщенията. Независимо от лицата, които ще осъществяват далекосъобщителни дейности - дали са с частен по своя състав и произход капитал или държавен такъв, в закона не е нарушен принципа на чл. 19 , ал. 2 от Конституцията, а именно, че законът трябва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Този принцип е залегнал и в текстовете на Закона за далекосъобщенията - чл. 40, в който е предвидено, че издаването на лицензии се осъществява при условията на публичност, равнопоставеност и прозрачност. Само в случай, че за осъществяване на далекосъобщителната дейност е необходим ограничен ресурс е предвидена възможност за състезателност, при еднакви условия между кандидатите.

Налице е още едно основание за създаването на Държавната комисия по далекосъобщения като държавен орган - обстоятелството, че са му

възложени функциите по управление на радиочестотния спектър за граждански нужди - чл. 28 от Закона за далекосъобщенията. В чл. 18, ал. 3 от Конституцията е определено, че държавата осъществява суверенни права върху радиочестотния спектър, следователно само на един държавен орган, какъвто е Държавната комисия по далекосъобщения би могло да бъдат вменени функции по неговото управление.

По отношение на становището, изразено в искането, че на Министерския съвет са вменени функции по управление, Комитетът по пощи и далекосъобщения счита, че в термина „управление“, както е използван в заглавията на Глава втора, раздел I, както и в чл. 6 от закона, е вложено съдържанието на чл. 105, ал. 1 от Конституцията, а именно, че Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика, в съответствие с Конституцията и законите на страната. По-нататък от текстовете ясно личи, че Министерският съвет приема, разработената от Комитета по пощи и далекосъобщения секторна политика в далекосъобщенията и на основание на чл. 18, ал. 3 от Конституцията осъществява суверенните права на държавата върху радиочестотния спектър, като одобрява неговото разпределяне, когато той е необходим за изграждане на далекосъобщителни мрежи и предоставяне на обществени далекосъобщителни услуги чрез него. Министерският съвет изпълнява тези функции на основание на законите, в съответствие с обществения интерес, държавния суверенитет и националната сигурност.

В Закона за далекосъобщенията изрично е предвидено, че всички лицензии за далекосъобщителни дейности се издават по предвидения за това ред от Държавната комисия по далекосъобщения. Определен е особен изчерпателно регламентиран ред за предоставяне на лицензии за изграждане на далекосъобщителни мрежи и предоставяне на обществени далекосъобщителни услуги чрез радиочестотен спектър - раздел II от Глава пета. Това е направено във връзка с осъществяване на суверенните права на държавата върху радиочестотния спектър от Министерския съвет. Не би могло да става дума за изпълнение от Държавната комисия по далекосъобщения на наложено от Министерския съвет решение, по това на кой кандидат, в резултат на проведен, по изрично предвидени правила конкурс или търг (чл. 65, чл. 66, чл. 67 и чл. 70 от Закона за далекосъобщенията) да бъде издадена лицензия. Още повече, че търгът или конкурсът се провеждат от комисия, в която участват членове на Държавната комисия по далекосъобщения (чл. 45, ал. 1), а неин председател е председателят на Държавна комисия по далекосъобщения (чл. 45, ал. 2).

2. В Решение № 4 по конституционно дело № 8 от 1994 година на Конституционния съд е изразено становище, че конституционното положение на правителството от гледна точка на образуване и срок на пълномощия е изградено в съответствие с основното начало на чл. 1, ал. 1 от Конституцията, а именно, че Република България е с парламентарно управление. Същността на това принципно положение, съчетан с принципа за разделение на властите - чл. 8 от Конституцията, води до обстоятелството, че спрямо Министерския съвет не е предвиден определен срок на пълномощия. Неправилно е застъпеното становище в искането, че чл. 111 и чл. 112 от Конституцията определят сроковете, в които Министерският съвет може да упражнява своите правомощия. Определянето на ръководители на държавните органи става въз основа на заповед на министър председателя, в която не се посочва срок за

изпълнение на съответните функции. Считаме, че в закона е гарантирана възможност за публичност, прозрачност и демократичност, както при тяхното назначаване - с колективно Решение на Министерския съвет, така и при тяхното освобождаване - изчерпателно са изброени основанията за това - чл. 23, ал. 4 от Закона за далекосъобщенията. С оглед гарантиране на относителна самостоятелност при вземане на решения от Държавната комисия по далекосъобщенията са предвидени два основни механизма - тя се финансира от държавния бюджет, тоест финансирането ѝ се определя от Народното събрание чрез Закона за бюджета за всяка съответна година и срокът на изпълнение на функциите на членовете на Държавната комисия по далекосъобщения е изрично предварително определен. Предвидена е възможността за подмяна на членовете на комисията като двама от тях се назначават за период от две години, двама - за пет години и един - за седем години - § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на закона. По отношение на създадения със Закона за далекосъобщенията Съвет по националния радиочестотен спектър - чл. 11 и чл. 12, по отношение на функциите, които ще осъществява, в голяма степен е възпроизведена идеята от Закона за съобщенията от 1975 година - чл. 37, ал. 1 за създаване на Междуправителствена комисия по радиочестотите.(МКРЧ) Съветът по националния радиочестотен спектър по логиката на чл. 18, ал. 3 от Конституцията не би могъл да бъде създаден към друг орган, освен към Министерския съвет, с оглед функциите, които му се определят в закона, а именно подготовка и периодична актуализация на Национален план за разпределение на радиочестотния спектър на радиочестоти и радиочестотни ленти за граждански нужди, за нуждите на отбраната и сигурността, както и за съвместно ползване между тях. В закона е възприет много демократичен принцип за определяне на председателя на съвета, като е предвидена възможност за неговата смяна след изтичане на предвидения в закона срок.

3. В Решение № 21 по конституционно дело № 19 от 1996 година Конституционният съд е предвидил, че основен същностен белег на държавния орган е наличността на властнически правомощия. По своето съдържание властническите правомощия включват автономна дейност на органа, правото му да издава задължителни по своя характер предписания във формата на общи или индивидуални задължителни актове. Лицензиите за далекосъобщителна дейност, както и за радио и телевизионна дейност са именно такива индивидуални административни актове. В същото решение Конституционният съд е определил, че Националният съвет по радио и телевизия, във връзка с чл. 40, ал. 1 от Конституцията не е държавен орган. Именно поради тази причина лицензиите за радио и телевизионна дейност могат да бъдат издавани от Държавната комисия по далекосъобщения. Националният съвет по радио и телевизия взема решение дали да бъде издадена лицензия на радио и телевизионен оператор. В съответствие с това решение и на основание публично обявени (с Наредби на председателя на Комитета по пощи и далекосъобщения) технически изисквания, Държавната комисия по далекосъобщения издава исканата лицензия, в случай, че не се ползва ограничен ресурс. Такава е хипотезата при издаване на лицензии за играждане и използване на кабелни разпределителни системи и предоставяне на услуги чрез тях. В случай, че Националният съвет по радио и телевизия е взел решение, че кандидат за получаване на лицензия за радио и телевизионна дейност следва да получи такава лицензия и кабелната разпределителна

система, чрез която ще разпространява тази програма отговаря на техническите изисквания, Държавната комисия по далекосъобщения издава две лицензии. Едната лицензия е за радио и телевизионна дейност, в съответствие с проект на лицензия, подготвен от Националния съвет по радио и телевизия и „техническа“ лицензия за изграждане и използване на кабелна разпределителна система за радио и телевизионни сигнали. Когато кандидатът иска да получи лицензия за изграждане на радио и телевизионна станция за излъчване на своя програма, за която Националният съвет по радио и телевизия е взел положително решение, той следва да се яви на конкурс по реда на раздел I от Глава пета от Закона за далекосъобщенията, защото за неговата дейност е необходим радиочестотен спектър, върху който държавата осъществява суверенни права. В този смисъл са и разпоредбите на чл. 27, т. 5 и т. 6 от Закона за далекосъобщенията. Държавната комисия по далекосъобщения издава, изменя, допълва, спира, прекратява и отнема лицензии за радио и телевизионна дейност само след съответно решение на Националния съвет по радио и телевизия. Когато радио и телевизионната дейност, се осъществяват обаче чрез радиочестотен спектър, освен решение на Националния съвет по радио и телевизия е необходимо и одобрение на Министерския съвет с оглед осъществяването на суверенните права на държавата върху радиочестотния спектър на основание чл. 18, ал. 3 от Конституцията. Във всички случаи е необходимо и съответното решение на Националния съвет по радио и телевизия, то е елемент от един сложен фактически състав, при който без решение на Националния съвет по радио и телевизия е невъзможно осъществяване на съответното правомощие на Държавната комисия по далекосъобщения. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 62, ал. 2 от Закона за далекосъобщенията.

4. На основание Наредба № 10 за реда, по който Комитетът по пощи и далекосъобщения издава лицензии за далекосъобщителни дейности (обн. ДВ, бр. 48 от 1994 г., изм. ДВ, бр. 28 от 1996 г.) Комитетът по пощи и далекосъобщения е издавал лицензии за далекосъобщителни дейности. Тази Наредба е издадена на основание чл. 3 от Закона за съобщенията от 1975 г. и Постановление № 114 на Министерския съвет (обн. ДВ, бр. 51 от 1991 г., изм. и доп. ДВ бр. 13, 39 и 87 от 1992 г., изм. и доп. ДВ бр. 119 от 1998 г.). Съобразно чл. 5, т. 3 от Закона за концесиите за осъществяване на телекомуникационни услуги е необходимо разрешение, което се дава от компетентен орган, по реда на Закона за концесиите и Правилника за прилагането му, приет от Министерския съвет. С Решение № 2 по конституционно дело № 26 от 1995 г. Конституционният съд е предвидил, че изчерпателното изброяване на обектите и дейностите в чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията не поставя рамки на концесионния режим на Закона за концесиите. Няма противоконституционност, когато Законът за концесиите е излязъл извън рамките на чл. 18 от Конституцията. Като включва телекомуникационните услуги в обхвата на Закона за концесиите, държавата упражнява правото си по чл. 18, ал. 5 от Конституцията и удовлетворява конституционното изискване редът и условията за извършването им да бъдат уредени със закон. Следователно обществените отношения, свързани с извършването на телекомуникационни услуги се уреждат със Закона за концесиите и Правилника за прилагането му, приет от Министерския съвет. С влизането в сила на Закона за концесиите (20 октомври 1995 година) Наредба № 10 от 1994 г. се явява в противоречие със Закона, тъй като двата нормативни акта, които

са от различна степен, уреждат еднакви обществени отношения - тези по предоставяне на разрешение за извършване на телекомуникационни услуги, които са елемент от далекосъобщителните дейности. Воден от горните мотиви Върховният Административен съд със свое Решение № 516 от 11.09.1996 г. и Решение № 801 от 28.11.1996 г. е постановил отмяна на Наредба № 10 за реда, по който Комитетът по пощи и далекосъобщения издава лицензии за далекосъобщителна дейност. С писмо № 12314.96.IV от 11.06.1997 г. Главна прокуратура на Република България изразява становище, че след влизане в сила на Закона за концесиите, Комитетът по пощи и далекосъобщения в противоречие с чл. 18, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията и чл. 2, ал. 1 и 2, чл. 4, т. 4 и 5 и чл. 5, т. 2 и 3 от Закона за концесиите е продължил да издава лицензии за далекосъобщителни дейности и предлага на Министерския съвет прогласяване нищожност на всички административни актове, като издадени в противоречие с действащия в момента на издаването им Закон за концесиите. Поради тази причина в § 14, ал. 4 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за далекосъобщенията е предвидено, че лица осъществяващи далекосъобщителни дейности на основание на лицензии, издадени след влизане на Закона за концесиите в сила могат да кандидатстват за получаването им по общия законов ред.

5. В Решение № 2 по конституционно дело № 26 от 1995 г. Конституционния съд е приел, че в чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол. Тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че „установения със закон държавен монопол“ (по терминология на конституционния текст), ще бъде в „интерес на гражданите и обществото“ (ал. 6 на същия текст). Изброяването тук е изчерпателно, защото представлява изключение от принципите на пазарната икономика, залегнали в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Систематичното тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, изисква текста да бъде приет като изчерпателно изброяване на стопанските дейности, относно които е допустимо да се установи държавен монопол. Логиката на конституционния законодател е да допусне, само в изчерпателно изброените от Конституцията сфери на стопанска дейност, установяването на държавен монопол със закон. В чл. 18, ал. 4 от Конституцията се изброяват следните сфери на стопанска дейност: железопътен транспорт, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества. Това са все дейности от икономиката на страната. Логиката на конституционния законодател да включи и национални далекосъобщителни и пощенски мрежи е, че те са неотделимо свързани с дейността, която се осъществява чрез тях - а именно предоставяне на далекосъобщителни и пощенски услуги. Именно това е имал предвид и Конституционния съд, определяйки, че в чл. 18, ал. 4 са предвидени дейностите, върху които със закон може да бъде установен държавен монопол. В § 10 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за далекосъобщенията, законодателят е ограничил дейностите, осъществявани чрез националната далекосъобщителна мрежа до две, върху които е установил държавен монопол, а именно: а) предоставянето на обикновената телефонна услуга (селищна, междуселищна, международна и транзитна) между крайни точки на фиксираната телефонна мрежа до 31 декември 2002 година и б) предоставяне на линии под наем при публично известни условия до 31 декември 2002 година. Българската телекомуникационна компания ЕАД предоставя, въз основа на

лицензия в конкурентна среда и много други далекосъобщителни услуги чрез националната далекосъобщителна мрежа, но законодателят е ограничил монопола само до двете изчерпателно и точно посочени дейности. Още повече, той е ограничил и във времето този монопол - до 31 декември 2002 година.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: 

/А. СЛАВИНСКИ/