

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 17 за 2001 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 15 януари 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 17 за 2001 г., образувано по искане на 50 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр. 96 от 2001 г.)

С определението Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането в частта му относно установяване на противоконституционност на § 1, с който в чл. 3, ал. 2 са добавени думите "или регистрации", § 6, с който е изменен чл. 20, ал. 1 в частта "чрез регистрирането или", § 13, с който в чл. 32 са създадени нови точки 12, 13, 14, 15 и 16, § 23, с който чл. 102, ал. 1, т. 2 е изменен, като са добавени думите "такси за регистриране", § 25, с който в чл. 105 е създадена ал. 6, § 26, с който в чл. 106 е създадена ал. 3, § 34, с който е изменен чл. 116, §§ 35, 36, 37 и 38, с които са създадени съответно чл. 116а, чл. 116б, чл. 116в и чл. 116г, § 42, с който е създадена нова ал. 2 в чл. 121, § 44, с който е създаден чл. 123а, § 45, с който е изменена ал. 3

в чл. 125, § 46, с който е създаден чл. 125а, § 48, с който е създаден чл. 126а в частта му относно ал. 3 и 4 и § 53 от Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (ЗИД ЗРТ).

1. Относно твърденията за противоконституционност на § 1, т. 2, § 6 в частта му относно думите “чрез регистрирането или”, § 13, т. 2 в частта му относно създаването на т. 16 в чл. 32, § 23, т. 2 в частта му относно думите “и такси за регистриране”, § 25, т. 2, § 46, § 48 в частта му относно създаването на чл. 126а, ал. 3 и 4 и § 53

Според народните представители, подписали искането, посочените текстове противоречат на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, тъй като създавали различни правни условия за стопанска дейност за гражданите и юридическите лица.

Оспорените законови текстове предвиждат, че осъществяването на радио- и телевизионна дейност чрез използване на налични и/или изграждане, поддържане и използване на нови далекосъобщителни мрежи за наземно радиоразпръскване се допуска при наличие на лицензия, издадена на радио- и телевизионните оператори след провеждане на конкурс. Съответно осъществяването на радио- и телевизионна дейност чрез технически способности, различни от наземното радиоразпръскване, се допуска след регистрация на радио- и телевизионните оператори.

В искането на групата народни представители се твърди, че въвеждането на два различни режими за лица, осъществяващи радио- и телевизионна дейност, било в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, тъй като по този начин законът не гарантирал на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност и не защитавал потребителя.

Действително чл. 19, ал. 2 от Конституцията забранява на законодателя да създава неравнопоставеност между гражданите и юридическите лица при осъществяването на стопанска дейност. Текстът обаче не ограничава законодателя в правото му да определя различен режим за различните видове стопанска дейност. Стопанската дейност

може да бъде разграничена по видове не само чрез крайния продукт или резултата от нея, а и чрез средствата или начина на осъществяването ѝ. Няма конституционна пречка законодателят да предвиди различен режим на стопанска дейност в зависимост не само от крайния продукт от нея, а и в зависимост от средствата или начина на осъществяването на тази дейност. Преценката дали различният режим не създава неравнопоставеност в нарушение на посочения конституционен текст следва да се извърши чрез преценка на обективността на критериите, които обуславят различния режим, както и на съдържанието на условията и изискванията, които този режим съдържа.

В конкретния случай критерият, който обуславя различния законов режим, въведен със ЗИД ЗРТ, не е свързан с характеристика на физическите или юридическите лица, а с начина и техническите средства, с които те осъществяват радио- и телевизионна дейност. Законодателят е приел, че осъществяването на радио- и телевизионна дейност чрез наземно радиоразпръскване е дейност, различна от осъществяването на радио- и телевизионна дейност чрез други технически способности и съответно тези дейности следва да бъдат подложени на различна регулация.

Считаме, че това законодателно решение е съобразено с Конституцията и е обосновано. За осъществяването на радио- и телевизионна дейност чрез наземно радиоразпръскване е необходимо да е предоставен радиочестотен спектър. Радиочестотният спектър е ограничен ресурс, определен за Република България с международни споразумения, върху които държавата упражнява суверенни права в съответствие с чл. 18, ал. 3 от Конституцията. Обратно, за осъществяване на радио- и телевизионна дейност чрез други технически способности, различни от наземното радиоразпръскване, не е необходимо предоставяне на радиочестотен спектър, съответно не е необходимо да се ограничава кръгът на лицата, които желаят да извършват такава дейност чрез изискване на лицензиране. Именно поради това и в съответствие с чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България законодателят е предвидил регистрационен, а не лицензионен режим за

лицата, които осъществяват радио- и телевизионна дейност чрез други технически способи, различни от наземното радиоразпръскване.

Възприемането на посочените дотук съображения налага извода, че съществуването на два различни режима за осъществяване на радио- и телевизионна дейност в зависимост от начина на осъществяването ѝ е съобразено с Конституцията и не създава неравнопоставеност между гражданите и юридическите лица, тъй като критерият, който е използвал законодателят, е напълно обективен.

Народните представители черпят доводи, с които обосновават твърдението си за противоречие на оспорените текстове с чл. 19, ал.2 от Конституцията, като сравняват различните условия и изисквания, съдържащи се в двата режима. Ако се възприеме застъпването от нас становище, че няма конституционна пречка да съществуват два различни режима за радио- и телевизионна дейност в зависимост от средствата и начина на осъществяването ѝ, то съдържанието на всеки от режимите и определянето на условията, които се съдържат в него е въпрос единствено на законодателна целесъобразност. В такъв смисъл няма ограничения тези режими да се различават от гледна точка на сроковете за осъществяване на дейността, условията за отнемане или прекратяване на лицензията, налаганите имуществени санкции при нарушения на закона, обхвата на разпространение на програмите, изискванията за доказателство на произхода на капитала и др.

2. Относно твърденията за противоречие на § 13, т. 2 в частта му относно създаването на т. 13, 14 и 15 в чл. 32, § 26, т. 2, § 34, 35, 36, 37 и 38, § 42 в частта му относно създаване на ал. 2 в чл. 121, § 44 и § 45 в частта му относно създаване на ал. 3 в чл. 125

Народните представители оспорват конституционността на текстовете от ЗИД ЗРТ, които създават уредба на т.н. "обвързано лицензиране" на радио- и телевизионните оператори за осъществяване на радио- и телевизионна дейност по ЗРТ и на същите лица като далекосъобщителни оператори за наземното разпространение на радио- и телевизионни програми по Закона за далекосъобщенията (ЗД). Те

твърдят, че уредбата противоречала на принципите за свободна стопанска инициатива, равнопоставеност на стопанските субекти и защита на потребителите, прогласени в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България. Според народните представители Конституцията била нарушена, тъй като уредбата поставяла в неравнопоставено положение два сектора (аналогов и цифров) на пазара на електронните медии и лишавала потребителите от възможността да ползват цифрова наземна телевизия, като по този начин блокирала развитието на електронните медии.

Без да коментираме основателността по същество на доводите на народните представители по тази част от искането, считаме, че с тях би могла да се обосновава целесъобразността на друга законодателна уредба, а не противоконституционност на действащата уредба. Подобни доводи са съотносими единствено с целесъобразността на решението на законодателя, но не и с неговата конституционност. Независимо от това следва да се има предвид, че чрез обвързването на лицензията за радио- и телевизионна дейност с далекосъобщителната лицензия се създават законодателни гаранции за лицата, на които се издават лицензии за радио- и телевизионна дейност, че ще им бъде предоставен и необходимият за дейността им радиочестотен ресурс.

3. Относно твърденията за противоречие на § 13, т. 2 в частта му относно създаването на т. 14 и 15 в чл. 32, ал. 1, § 34, 35, 36, 37 и 38 на чл. 18, ал. 3 от Конституцията на Република България

Според народните представители Съветът за електронни медии (СЕМ) получавал правомощия да определя лице, на което да се издаде далекосъобщителна лицензия на дейности чрез радиочестотен спектър в нарушение на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България. Доводи в подкрепа на твърдението си народните представители черпят от мотивите на Решение № 33 на Конституционния съд от 1998 г. по конституционно дело № 30 за 1998 г., в които се казва, че държавата чрез определен от закон държавен орган лицензира всяка дейност, осъществявана чрез ползване на радиочестотния спектър.

Действително според действащата уредба СЕМ провежда конкурс за издаване на лицензия за осъществяване на радио- и телевизионна дейност чрез използване на налични и/или изграждане, поддържане и използване на нови далекосъобщителни мрежи за наземно радиоразпръскване – чл. 116 и сл. от ЗРТ. Решението на СЕМ за откриване на конкурс или конкурси съобразно наличния свободен радиочестотен спектър е обвързано обаче от предварителното произнасяне на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС). Съгласно чл. 116, ал. 3 от ЗРТ преди обявяване на конкурс СЕМ е длъжен да изиска от КРС информация относно техническите параметри, необходими за наземно радиоразпръскване на радио- и телевизионни програми за населено място, регион или за цялата територия на страната, включително свободните радиочестоти, допустимите мощности на излъчване, възможните точки на излъчване, както и друга необходима техническа информация. КРС представя своето решение на СЕМ, като при положително решение тя прилага проект на лицензия за далекосъобщителна дейност и приложения, съдържащи съответните технически параметри за лицензиите, които могат да бъдат издадени от КРС съобразно наличния свободен радиочестотен спектър (чл. 116, ал. 4 и ал. 5 от ЗРТ). И накрая лицензията за далекосъобщителна дейност се издава от КРС (чл. 116в, ал. 4 от ЗРТ), която контролира спазването на условията, предвидени в лицензията (чл. 31, т. 4 от ЗД).

Изводът, който следва от посочените законови текстове, е че СЕМ не измества държавния орган – КРС, в дейността по издаването на далекосъобщителната лицензия. Напротив, действията на СЕМ по лицензирането на радио- и телевизионните оператори се обуславят от решението на КРС, а не обратното. Законът ограничава СЕМ в процедурата по издаването на лицензия за радио- и телевизионна дейност чрез наземно радиоразпръскване, тъй като той не би могъл да издаде лицензия за осъществяване на радио- и телевизионна дейност чрез наземно радиоразпръскване, ако КРС не е взела положително решение по неговото искане и не е представила проект на лицензия за далекосъобщителна дейност и приложенията към нея с техническите

параметри съобразно наличния свободен радиочестотен спектър. По този начин КРС в качеството ѝ на държавен орган осъществява суверенните права на държавата върху радиочестотния спектър, като самостоятелно и независимо взема решение във връзка с предоставянето на лицензия за далекосъобщителна дейност и определя нейното съдържание, включително и техническите ѝ параметри.

В този смисъл и доколкото действащата уредба обвързва лицензията на радио- и телевизионните оператори с далекосъобщителна лицензия, законодателят е взел предвид и е съобразил конституционните изисквания към органа, лицензиращ радио- и телевизионните оператори, съответно към органа, осъществяващ суверенните права на държавата върху радиочестотния спектър и балансирано е разпределил правомощията между СЕМ като независим специализиран орган, регулиращ радио- и телевизионната дейност от една страна, и от друга, КРС като независим специализиран държавен орган с функции по регулиране и контрол на далекосъобщителната дейност.

4. Относно твърденията за противоречие на § 13, т. 2 в частта му относно създаването на т. 12 в чл. 32, ал. 1 на чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България

Според народните представители предоставеното на СЕМ правомощие да дава задължителни указания по изпълнение на лицензиите за радио- и телевизионна дейност ограничава свободата на словото и редакционната независимост в нарушение на чл. 39, ал. 1 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията на Република България, а предвиждането на подобна намеса на СЕМ само по отношение на лицензирани оператори било нарушение на принципа на равнопоставеност по чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

§ 13, т. 2 от ЗИД ЗРТ в частта му относно чл. 32, ал. 1, т. 12 посочва единствено правомощието на СЕМ да дава указания по изпълнение на лицензията, без да определя съдържанието и характера на тези указания. Действително текстът не ограничава СЕМ при

78

даването на указания и не съдържа изрична забрана за ограничаване на свободата на словото и въвеждане на цензура, но това не е необходимо с оглед разпоредбите на чл. 39, ал. 1 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията. При липса на изричен законов текст в друг смисъл при осъществяването на това свое правомощие СЕМ е безусловно длъжен да се съобразява с Конституцията и законите на страната. Ако при даването на задължителни указания по изпълнението на лицензиите за радио-и телевизионна дейност СЕМ допусне нарушение на Конституцията и законите, тези негови действия подлежат на съдебен контрол и могат да бъдат отменени по общия ред за отмяна на административните актове.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционността на посочените текстове от Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр. 96 от 2001 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ



[Handwritten signature]

(Симеон Сакскобургготски)