

**СТАНОВИЩЕ
ОТ ДЪРЖАВНАТА КОМИСИЯ ПО ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 17/2001г.**

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 15 януари 2002 г. по конституционно дело № 17/2001г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на група народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (обн., ДВ, бр. 96 от 2001г.).

Държавната комисия по далекосъобщения (ДКД) е конституирана като заинтересована страна по делото, като е предоставен 14-дневен срок за представяне на писмено становище по делото.

По направените искания ДКД изразява следното становище:

I. Относно искането на групата народни представители да бъдат обявени за противоконституционни чл. 3, ал. 2 в частта ѝ “или регистрация”, чл. 20, ал.1 в частта ѝ “или регистрация”, чл. 32, ал.1, т.16 в частта “извършва или заличава регистрация за осъществяване на радио- или телевизионна дейност в предвидените от закона случаи”, чл. 102, ал. 1, т. 2 в частта “и такси за регистриране”, чл. 105, ал. 6, чл. 125а, чл. 126а, ал. 3 и ал. 4 от ЗРТ като противоречащи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, изразяваме следното становище:

С конституционната норма на чл. 19, ал. 2 е въведено изискването към държавата да създаде еднакви условия за всички граждани и юридически лица по повод осъществяваната от тях стопанска дейност.

До приемането на ЗИД на ЗРТ (ДВ бр.96/2001 г.), законодателят третираше еднообразно производството на всички програми, съответно всички субекти, подлежащи на лицензиране по реда на ЗРТ. Този принцип е известен в европейската медийна регулация като принцип на технологично-неутралното регулиране на съдържанието и е основан на разбирането, че за потребителите не е съществено чрез каква среда или технически способ съдържанието (програмата) достига до приемащото устройство и аудиторията – съществено е интересите на аудиторията да бъдат еднакво правно гарантирани. Европейската директива 89/552/ЕЕС “Телевизия без граници” - основен акт, по отношение на който се

хармонизира българското медийно законодателство - изрично предвижда в чл. 1(а), че Директивата се отнася до програми, емитирани "чрез кабел или наземно, в това число и чрез сателит" и никъде по-нататък в уредбата не се провежда разлика в режима от гледна точка на способа на разпространение на програмата. Аналогична е разпоредбата на чл.3 от Конвенцията за трансгранична телевизия на Съвета на Европа (ЕКТТ), ратифицирана и влязла в сила за Република България.

Процесът на дерегулация (преминаване от по-тежкия режим на индивидуални лицензи към по-лек регистрационен режим или дори към свободен режим) в определени хипотези е обоснован. Проблемът е в това, че **правата на аудиторията** следва да са еднакво гарантирани без оглед средата на пренос. В този смисъл следва да се подкрепи тезата в искането, че ако според законодателят равнището на законова защита е достатъчно, той е следвало да отмени изобщо и по отношение на всички лицензионния режим и да го замени с регистрационен.

Със ЗИД на ЗРТ, законодателят е предвидил два различни режима за осъществяване на една и съща дейност - създаване и предоставяне за разпространение на радио- и телевизионни програми, като е въвел лицензионен и регистрационен режим. Критерий за разграничаване на приложимостта на двата режима е способът, чрез който се разпространяват програмите. Този подход е в пряко нарушение на принципите на чл. 19, ал.2 от Конституцията, тъй като за едно и също нещо – производство на телевизионна програма - се въвеждат два различни по съдържание и тежест режима. По този начин в обжалваните разпоредби от ЗРТ са създадени различни правни условия за осъществяване на радио- и телевизионна дейност, които се проявяват най-съществено в следните насоки:

- За лицензираните оператори е предвиден срока на издадените лицензи да е 15 години, а за операторите, чиято дейност подлежи на регистриране, не е предвидено такова ограничение по отношение на срок за лицензиране.
- Неравнопоставеност е налице по отношение на **обхвата на разпространение**. Съгласно чл. 110, ал. 1, т. 5 от ЗРТ е предвидено обхватът на издаваните лицензи да бъде съответно национален, регионален или местен. Същевременно не е предвидено такова ограничение за обхвата на разпространение на радио- или телевизионна програма, която попада под регистрационен режим. Не може да бъде споделен довод, че програмите, разпространявани по кабел, се подчиняват на различни изисквания, тъй като до тях имат достъп по-малко на брой лица по две причини: (1) динамиката на пазара показва, че все по-голяма част от населението има достъп до програмите разпространявани по кабелен път; (2) правото на информация, наред с правото на защита на потребителя, се отнася до всички и следва да бъде гарантирано на всички граждани, независимо от това дали една програма се разпространява по кабел или чрез спектър. Накрая, заличаването на възможността за регионализация на програмите създава по-благоприятен режим за

регистрираните стопански субекти в сравнение с лицензираните от гледна точка на релевантните рекламни пазари.

- Лицензираните оператори действат в по-тежки условия, обусловени от **допълнителни изисквания в съдържанието на лицензиите им спрямо законовите изисквания към регистрираните оператори**, например според чл.110, ал.1, т.7 ЗРТ (технически и други изисквания към програмите) и особено на основание на чл.110, ал.2 ЗРТ (период и график за постигане на предвидените в чл.10, ал.2 и 3 съотношения – съответно за европейска продукция и външни продукции). Като илюстрация може да се приведе изискването на чл. 4 от Директива 89/552/ЕЕС, съответно на чл.10, ал.2 ЗРТ за т.н. европейска квота (не по-малко от 50% европейска продукция от времетраенето на всяка програма). В текста на чл.10, ал.2 ЗРТ в процеса на преговори за присъединяване беше постигната договореност в българския закон да се запази известна диспозитивност с фразата “когато това е практически възможно”, с оглед да се защитят интересите на българските оператори, за които финансово би било много тежко да изпълняват от самото начало изискването на чл.4 от Директивата. Но България пое задължение, записано в доклада към позицията на страната по глава 20 “Култура и аудиовизия”, че достигането на квотата ще се гарантира чрез **предвиждане на схема в лицензията за поетапно достигане** на европейската квота. С въвеждането на регистрационен режим за част от операторите, “когато това е практически възможно” остава само пожелание, което вече няма да подлежи на контрол чрез инструментите на лицензията.
- Създава се аналогичен проблем и относно сроковете на разрешението. **Срокът на лицензията** за програмите, подлежащи на наземно разпространение е 15 години (чл.109, ал.1), а регистрацията е безсрочна (чл.125, ал.7). Ако се приеме, че срокът е предвиден с оглед преценката на регулатора дали дейността им по лицензията да бъде продължена или не, за регистрираните оператори отсъства всякаква възможност за такава преценка. Ако според законодателя радиочестотният спектър е ограничен ресурс и срокът на лицензията е предвиден с оглед преценка на целесъобразното управление на ограничения ресурс, тогава позициите на геостационарната орбита също са ограничен ресурс и законодателят създава неравнопоставеност, като чл.125а ЗРТ извежда програмите, предназначени за разпространение чрез сателит, извън лицензионния режим по ЗРТ.
- Имуществените санкции за лицензирани и регистрирани оператори се различават **по основание и по размер**. Регистрираните оператори се санкционират освен за нарушение на ЗРТ, и за нарушение на заявените програмен проект, програмна концепция, програмен профил или програмна схема (чл.126а, ал.3 и 4 ЗРТ). Програмната концепция е текст с общозаявени намерения и да се предвиди законова санкция за нарушаването на такъв вид текст от страна само на регистрираните оператори е опасна възможност за произвол от страна на регулатора по отношение само на регистрираните оператори.

Наред с това следва да се вземе предвид, че оспорените текстове противоречат и на чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Както Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе в Решение № 21 от 1996 г. по к.д. № 19 от 1996г., чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията “не допускат ограничения на кръга от лица, които могат да разпространяват радио- и телевизионни програми.” Това право е производно на правото на всеки, съгласно чл. 39, ал. 1 от Конституцията, да изразява мнение и да го разпространява и на правото, визирано в чл. 41, ал. 1: “Всеки има право да търси, получава и разпространява информация.”. Това право може да бъде ограничавано само на предвидените в Конституцията основания за защита на други конституционни ценности - конституционно установения ред, националната сигурност и превенцията на престъпността, здравето и морала, доброто име и правата на другите граждани, защитената от закона тайна.

Конституционният съд в Решение № 7 от 1996г. по к.д. № 1 от 1996г. се е произнесъл, че правото да се разпространява информация принадлежи на всеки - физически и юридически лица. То не може да бъде ограничавано на база на предпочетен от съответния субект способ на разпространение. Разпространението на информация е конституционно гарантирано на всички правни субекти независимо от избрания способ на разпространение.

Поради изложение по-горе съображения, считаме че чл. 3, ал. 2 в частта ѝ “или регистрация”, чл. 20, ал.1 в частта ѝ “или регистрация”, чл. 32, ал.1, т.16 в частта “извършва или заличава регистрация за осъществяване на радио- или телевизионна дейност в предвидените от закона случаи”, чл. 102, ал. 1, т. 2 в частта “и такси за регистриране”, чл. 105, ал. 6, чл. 125а, чл. 126а, ал. 3 и ал. 4 от ЗРТ противоречат на чл. 19, ал. 2 и чл. 39-41 от Конституцията и следва да бъдат обявени за противоконституционни.

II. Относно въвеждането на т.н. обвързано лицензиране на радио- и телевизионните оператори за програми, от една страна, и на същите лица като далекосъобщителни оператори за наземното разпространение на съответните програми

Лицензирането на електронните медии в страните от Европейския съюз, към чийто режим хармонизираме законодателството си, познават няколко модела на лицензиране:

- **Единно:** един и същ субект получава лицензия, уреждаща и програмните, и далекосъобщителните аспекти от дейността му. Тези лицензии са характерни за времето на неразвити способи и среди за разпространение, освен наземното разпространение.
- **Обвързано:** издават се две лицензии, по-често от два различни регулатора, като едната урежда съдържанието, другата преноса на програмата. Това лицензиране се налага от много голямата специфика на материята в двата аспекта на електронните медии

(програма – пренос) и нейното усложняване с развитието на информационните технологии. Това налага и специализация на правните инструменти относно регулацията на тези два аспекта, което се осъществява чрез две отделни лицензии. На този, условно казано, втори исторически етап от развитието на най-съвременната правна регулация все още господства разбирането, че на една честота може да се разпространява само една програма (валидно за т.н. аналогов способ на разпространение).

- **Необвързано:** (1) издават се две отделни лицензии по ред причини, например: кабелните мрежи заемат все по-голям дял от пазара, а кабелните далекосъобщителни оператори на развитите пазари често не произвеждат собствени програми; (2) възниква цифровата телевизия и цифровото радио – при тази технология на принципа на компресия става възможно на една честота да се пренасят сноп програми, с което се преодолява аксиомата “една мрежа – една програма”, характерна за обвързаното лицензиране. През този трети етап на развитието на регулацията се въвеждат нов тип лицензии, отразяващи това ново съотношение. Съчетаването и непротиворечивостта на изискванията към операторите, чиято дейност се регулира от двете лицензии, се гарантира от структурни промени в институциите, които ги издават. В Европа започват да възникват т.н. конвергентни регулатори (за пръв път в Италия, 1997 г., по-късно в Австрия, Швейцария, предстои създаване на конвергентен регулатор ОФКОМ във Великобритания и т.н.), които обединяват функциите по регулация и на съдържанието, и на преноса.

Законът за радиото и телевизията (1998) въведе необвързаното лицензиране на електронните медии, именно като отражение на посочената по-горе тенденция и с оглед перспективата за все по-голямото разнообразие на възможни съотношения между съдържание, от една страна, и технологии и среди за пренос, от друга. Беше предоставено на регулаторите чрез съдържанието на корелиращите лицензии да осигуряват непротиворечивото им съвместно действие.

С измененията на ЗРТ се въвежда т.н. обвързано лицензиране на операторите за наземно разпространение на програми (разпространение на програми чрез радиочестотен спектър): при получаване, отнемане, прекратяване, прехвърляне на лицензията по ЗРТ, автоматично се извършва получаване, отнемане, прекратяване, прехвърляне на лицензията, издавана от далекосъобщителния регулатор за разпространение на съответната програма чрез спектър. Предвижда се това обвързано лицензиране да се осъществява от Съвета за електронни медии при подчинено положение на далекосъобщителния регулатор Комисия за регулиране на съобщенията, който да подготвя информация за вземането на решение от страна на СЕМ и след решението му да издава далекосъобщителната лицензия.

Като се абстрахираме от целесъобразността на такова връщане назад в идеологията на лицензирането, от конституционноправна гледна точка обвързаното лицензиране поставя ред проблеми от гледна точка на

равнопоставеността на стопанските субекти и упражняването на монопола на държавата върху радиочестотния спектър.

1. Чрез новата уредба на лицензирането остава неуредена частта от конституционните правомощия на държавата да определя условията и реда, при които тя (държавата) ще предоставя разрешенията си за ползване на спектъра, за един от двата технически възможни (аналогов и цифров) способа на разпространение на радио- и телевизионни програми – цифровия, като се предвижда лицензиране само за аналоговия способ, доколкото процедурите са практически неприложими за цифров способ. По този начин законодателят е създал уредба и в противоречие с чл.18, ал.5 от Конституцията, защото както подчертава Решение №33/1998 г. на Конституционния съд, **“държавата лицензира всяка дейност, осъществявана чрез радиочестотен спектър”**.

2. Новата уредба на лицензирането поставя в неравнопоставено положение два сектора (аналогов и цифров) на пазара на електронните медии. С посочените по-горе разпоредби законодателят основава конкурсната процедура на лицензирането на електронните медии чрез радиочестотен спектър на принципа “една мрежа – една програма”, характерен за все още преобладаващата аналогова технология.

Цифровизацията на електронните медии е свързана със модерни технологии, които допускат на една честота да се разпространяват няколко (4, 6, 8) програми – т.н. принцип “една мрежа – много програми”. В Европейския съюз насърчаването на цифровата телевизия е видимо още от Резолуцията за правната рамка на общностната политика в областта на цифровата телевизия (Official Journal C 181, 02.07.1994), а – преодолявайки известно закъснение – у нас първият търг беше проведен през 2001 г. Неприложимостта на предвидената в чл.11б и чл. 11ба-11бг ЗРТ процедура за лицензиране към кандидатите за цифрова телевизия и радио изключва възможността за свободна стопанска инициатива на целия сектор на операторите на цифрова наземна телевизия и радио.

Въпреки че е блокирано лицензирането на цифрови оператори, измененията на ЗРТ предпоставят нарушаването на правото на свободна стопанска инициатива и конституционния принцип за еднакви правни условия за стопанските субекти и в хипотезата, когато такива биха оперирали.

Също така, с обвързаното лицензиране се отнема създадената досега със ЗРТ възможност за свободно договаряне между носители на програмни лицензии и носители на далекосъобщителни лицензии, като се ограничава рязко свободната пазарна инициатива.

При измененията в Закона за далекосъобщенията (ДВ бр. 2001) законодателят е направил несполучлива стъпка към преодоляване на създадения със ЗИД на ЗРТ и вече придобил публичност проблем: според чл.27, нова т.12 далекосъобщителният регулатор КРС издава далекосъобщителни лицензии за наземно цифрово радиоразпръскване, като “своевременно информира СЕМ с оглед стартиране на процедури за

издаване, изменение, отнемане, прехвърляне и прекратяване на лицензии за радио- и телевизионна дейност по Закона за радиото и телевизията.” За съжаление, тази разпоредба в Закона за далекосъобщенията не компенсира и не може да компенсира пороците на ЗРТ, защото тя е само препратка за “стартирането на процедурите” по ЗРТ, реализиращи принципа “една честота – една програма”. Най-близкият възможен пример е хипотезата, че обжалването на издадената през 2001 г. цифрова далекосъобщителна лицензия завърши и тя влезе в сила. ЗРТ не създава правна възможност за лицензиране на 6 програми, които да се разпространяват от лицензирания цифров далекосъобщителен оператор, защото нито в чл.116, 116а-116г, нито другаде в ЗРТ се предвижда насрещна възможност на много закъснялата поправка в ЗД.

3. Новата уредба на лицензирането **лишава потребителите от възможността да ползват цифрова наземна телевизия** и по този начин блокира развитието на електронните медии, след като има вече създадени обществени очаквания след провеждане на първия в България търг за цифрова наземна телевизия на основата на действащата до измененията правна уредба в ЗРТ и ЗД.

На основание на **изложеното подкрепяме раздел II от искането за противоконституционност на разпоредби от ЗРТ, които в съвкупността си уреждат обвързаното лицензиране**, като в допълнение на аргументите в искането ДКД акцентира и върху ефектите на неравнопоставеност, които обвързаното лицензиране нанася върху действащите вече оператори.

III. Относно искането на групата народни представители да бъдат обявени за противоконституционни чл. 32, ал. 1, т. 14 и 15, чл. 116, чл. 116а, 116б, 116в, 116г от ЗРТ регламентиращи правомощията на недържавния орган СЕМ по издаване на индивидуални лицензии, чрез които се използва радиочестотен спектър

Съгласно чл. 116 от ЗРТ, лицензии за използване на налични и/или изградяване, поддържане и използване на нови далекосъобщителни мрежи за наземно радиоразпръскване се издават след провеждане на конкурс от СЕМ. Съгласно процедурата, подробно описана в този раздел на ЗРТ, СЕМ отправя запитване до ДКД относно наличния свободен радиочестотен спектър. При условие, че такъв е налице, и има заинтересовани лица от издаване на лицензия, СЕМ обявява конкурс съобразно наличния свободен радиочестотен спектър.(чл. 116а, ал. 1 от ЗРТ).

Съгласно чл. 116а, ал. 3 конкурсните книжа съдържат:

1. проект на лицензия за далекосъобщителна дейност и приложения към нея технически параметри, съобразно наличния свободен радиочестотен спектър;
2. изисквания по отношение на темповете на развитие и/или на обслужване;

- 3. изисквания за опазване на околната среда;
- 4. изисквания за качество;
- 5. изисквания, свързани с творческите, финансови и технически възможности и опит;
- 6. критерии за оценка и тяхната относителна тежест при определяне на комплексната оценка, при спазване на изискването за приоритет на оценката на програмния проект.”

Съгласно чл. 116в, ал. 4 от ЗРТ, в тридневен срок от влизане в сила на решението на СЕМ, с което се определя лицето, спечелило конкурса, СЕМ уведомява ДКД, която от своя страна в 10-дневен срок издава лицензия за далекосъобщителна дейност за изграждане, поддържане и използване на обществена далекосъобщителна мрежа за наземно радиоразпръскване. При такава нормативна основа държавният орган ДКД (КРС) е лишен от всякакво право на преценка, включително и на преценка по законосъобразност и е обвързан единствено от решението на недържавния орган СЕМ, като само формално издава лицензия за далекосъобщителна дейност, осъществявана чрез радиочестотен спектър.

По този начин законодателят е заобиколил конституционно установени от в чл. 18, ал. 3 задължения за държавата да осъществява пряко суверенни права върху радиочестотния спектър, като е предоставил тези правомощия на недържавен орган.

Фактът, че СЕМ е недържавен орган, вече неколкократно е потвърждаван от Конституционния съд в негови решения – напр. решение № 21 от 1996 г. , решение № 33 от 1998 г. и др., като изрично посочва: “По отношение на радиото и телевизията съществува конституционната повеля на чл. 40, ал. 1 от Конституцията за превръщането им в автономни обществени институции, освободени от опеката на определен държавен орган. Затова регулаторните функции за радиото и телевизията са предоставени със ЗРТ на НСРТ, **който не е държавен орган.**”

Тези конституционни решения разглеждат правния статус на НСРТ, чийто универсален правоприемник по силата на § 52 от ЗИД ЗРТ е СЕМ. Като допълнителна подкрепа на този довод би могло да се посочи, че е предвидено регулаторът (СЕМ) да бъде недържавен орган и с оглед изискването на чл. 40, ал. 1 за свобода на средствата за масова информация: средствата за масова информация не могат да бъдат администрирани от държавен орган, за когото са присъщи наличието на властнически правомощия.

С Решение № 33 от 1998 г. по к.д. № 30 от 1998 г. Конституционният съд вече е приел, че суверенни права върху радиочестотния спектър осъществява само държавата (чл. 18, ал. 3 от Конституцията) и само тя може да предоставя лицензии за извършване на дейности, чрез използване на спектър. Нещо повече, Конституционният съд в същото решение е приел, че “Държавата не може да се откаже от конституционно предоставените само на нея права и да ги отстъпи на недържавен орган, защото това ще бъде нарушение на Конституцията.”. В правната уредба

49

до момента упражняването на суверенните права по чл. 18, ал. 3 от Конституцията бяха предоставени на Министерски съвет, който ги упражняваше чрез ДКД, като по този начин беше спазено задължението на държавата да упражнява тези права пряко. ДКД съгласно разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от действащия в момента ЗД е държавен орган към Министерски съвет, като в ЗИД на ЗД (ДВ, бр. 112 от 2001г., в сила от 05.02.2002г.) е предвидено, че КРС, която е правопреемник на ДКД, е независим, специализиран държавен орган (чл. 22, ал. 1).

Предвид казаното по-горе считаме, че държавата, предоставяйки чрез своя законодателен орган упражняването на суверенните си права върху радиочестотния спектър на **недържавния орган СЕМ**, е нарушила Конституцията и оспорените текстове следва да бъдат отменени като противоконституционни.

Накратко, **Държавната комисия по далекосъобщения намира за недопустимо кумулативното съществуване на следните три обстоятелства:**

- (1) монополът на държавата върху спектъра,
- (2) характеристиката на СЕМ като недържавен орган, неколкратно потвърждавана от Конституционния съд (за предходния регулатор в областта на съдържанието НСРТ) и
- (3) правомощията на СЕМ при издаване, отнемане, прехвърляне и прекратяване на далекосъобщителната лицензия за разпространение на програми чрез радиочестотен спектър.

Поради изложение по-горе съображения, считаме че **32, ал. 1, т. 14 и 15, чл. 116, чл. 116а, 116б, 116в, 116г от ЗРТ противоречат на чл. 18, ал. 3 от Конституцията и следва да бъдат обявени за противоконституционни.**

IV. Относно искането да бъде обявен за противоконституционен чл. 32, ал. 1, т. 12 като противоречащ на чл. 19, ал. 2, чл. 39, ал. 1 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията изразяваме следното становище:

Чл.32, ал.1, т.12 ЗРТ предвижда СЕМ да издава задължителни указания по изпълнение на издадените лицензии. От цитираната разпоредба не става ясно по кои въпроси могат да се издават задължителни указания и каква е санкцията за неизпълнението им. Неяснотата на формулировката създава възможност за произволна преценка на регулатора и намеса в съдържателните аспекти на програмите, в кадровата политика на медиите или в други въпроси, предмет на лицензионно уреждане.

Създават се следните проблеми от конституционноправна гледна точка:

- Възможност за **предварителна** намеса чрез задължителни указания, което съответства на общоприетата дефиниция за цензура;
- Възможност за **намеса** в “**програмните схеми и съдържанието** на програмите, свобода при подбора на работещите в медиата”,

което в Решение №7 от 1996 г. Конституционният съд окачествява като противоконституционен акт;

- **Неравнопоставеност** между лицензираните и регистрираните оператори, по отношение на които липсва възможност за подобна намеса.

В свое решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. КС се е произнесъл по същия казус и е приел, че "единствено допустимите средства за пряка намеса в дейността на средствата за масова информация са мерките по чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Те са от компетентността на органите на съдебната власт и при условията посочени в тази разпоредба.". С оглед на това може да се заключи, че на недържавния орган (в случая СЕМ) може да се възложи правото да сезира компетентните съдебни органи, но не и да изземва техните функции.

Даването на задължителни указания не попада в кръга на мерките предвидени в чл. 40, ал. 2 от Конституцията и представлява пряка намеса в дейността на радио- и телевизионните оператори.

С оглед на изложеното, считаме че чл. 32, ал. 1, т. 12 следва да бъде обявен за противоконституционен като противоречащ на чл. 19, ал. 2, чл. 39, ал. 1 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията.