

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 8 от 2000 г. с Ваше определение № от 15 юни 2000 г.

Предмет на делото е искането за тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България. В определението за тълкуването е допуснато за разглеждане по въпросите:

А. установяването на гържавен монопол върху дейностите по разпоредбата на чл. 18, ал. 4 обхваща ли възможността за прехвърлянето му на други лица, включително и по реда на ЗППДОБП, както и възможността за установяване със закон на монопол в полза на друго лице;

Б. какво е съдържанието на понятието "националните далекосъобщителни мрежи" от същата разпоредба с оглед на дейностите, които обхваща.

1. По първия въпрос считаме за безспорно, че гържавният монопол съществува именно заради възможността той да бъде предоставян от гържавата на частноправни субекти, както и възможността за установяване със закон на монопол в полза на друго лице.

Причините за проявлението на монопола са свързани с чисто пазарни мотиви. Както сполучливо отбелязва Ал. Хаджиев в Стопанския си речник от 1934 г. критерият за присъствието на монополна дейност следва да бъде "запазването на известен род индустрия от конкуренцията или защита на населението". Българският конституционен законодател е създал изричното ограничение монопол да съществува потенциално само за

определен вид дейности, изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България.

От мотивите на Решение № 2 на КС от 1996 г. освен този директен правен извод може да се направи основателното съждение, че монополните дейности се признават за насочени към гражданския оборот, към неговото оживяване чрез даване на един особен "акт на позволение" от страна на държавата, която е властна да прецени, че предоставянето на изключителни права в полза на частноправен субект е полезно за даден етап от развитието на стопанския живот на страната. Затова и систематично концесиите и разрешенията за дейност са обвързани в обща нормативна орбита по силата на чл. 18 КРБ и ЗК.

Член 18, ал. 4 следва да се тълкува систематично с ал. 5 на КРБ. Последната изисква "разрешението за дейности ...,изброени в предходните алинеи" (визира се и ал. 4. - к-н.) да бъде давано по ред и условия, определени със закон. Следователно, от прочита на чл. 18 КРБ и цитираното решение на КС стигахме до следните изводи във връзка с тълкуването:

първо, че установяването на монопол по отношение на изброените дейности в чл. 18, ал. 4 не е задължение на държавата, а е **диспозитивна възможност**, подчертана с израза - "със закон може да осъществи монопол";

второ, че той може да се осъществи **само в обхвата** на изброените дейности в чл. 18, ал. 4;

трето, за да бъде монополът конституционносъобразен е необходимо и достатъчно **редът и условията, по които той се предоставя**, да бъдат определени със закон. Подобна теза, макар и по друг повод - конституционносъобразността на § 3б от ЗК Конституционният съд потвърди в свое Решение № 30 от 1998 г. В мотивите към решението съгът

приема, че изискването на Конституцията е спазено щом чрез закон се урежда начинът, по който ще се предоставят концесионните права, независимо от това дали изборът на законодателя е свързан с конкурс и търга или прякото определяне на титуляря. Аналогията е очевидна - изисква се рангът на акта да е закон и начинът за предоставяне на правата - включително и при пряко определяне на титуляря - да е извършено на това нормативно ниво.

По-старата ни практика познава без съмнение концесиите в смисъл на разрешения за монополни дейности, дадени чрез закон - например в Закона за държавния монопол на тютюна (ДВ, бр. 96 от 28 април 1947 г.), Наредба-закон за уреждане производството и продажбата на розово масло (ДВ, бр. 116 от 22 май 1945 г., Закона за държавен монопол на петролните продукти (ДВ, бр. 55 от 9 март 1948 г.) и Закона за монопола на спирта и подсладените спиртни напитки и търговия с плодови ракии и вино (ДВ, бр. 178 от 4 август 1947 г.).

На Закона за далекосъобщенията беше съдено да провери изложените тези, свързани с действието на монопола.

С Решение № 33 от 8 декември 1998 г. по конституционно дело № 30 от 1998 г. Конституционният съд потвърди позицията на законодателя относно монополното положение на БТК, установено с § 10.

“Държавният монопол представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Монополът създава не само икономически, но и правни различни условия за стопанските субекти. Понеже § 10 установява държавен монопол на основание чл. 18, ал. 4 от Конституцията, произтичащите от това ограничения за стопански

дейности (§ 11, ал. 2) през времето, за което е установен държавният монопол (§ 12), не са в противоречие с Конституцията. След като със закон (ЗД) се установява държавен монопол в сфера на стопанска дейност, включена в изчерпателното изброяване по чл. 18, ал. 4 от Конституцията, изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2) в същата сфера няма приложение".

Така Конституционният съд рязко отграничи хипотезите на монопола, предмет на Закона за защита на конкуренцията, от възможността да се предвидят конституционносъобразни изключения по силата на възможността на чл. 18, ал. 4 от КРБ.

Съдът потвърди възможността, **гадена чрез ал. 2 на § 10, агресатът е определен чрез специалния закон - БТК, чийто капитал е собственост на държавата.** Благодарение на това решение, систематично свързано и с РКС № 2 от 1996 г. за мястото на монопола в Закона за концесиите се формира и

четвъртият правен белег на установяването на монопола - принципно са възможни и двата подхода - да се определи пряко монополиста чрез закона, който създава монопола, или материалният закон да се заговори с прокламирането му, а определянето на монополиста да следва концесионната процедура по ЗК.

Прочие, именно Законът за концесиите, който е нормативна реплика на чл. 18, ал. 5, ни дава недвусмислено доказателство, че не държавата, както считат авторите на искането, а частноправен субект - концесионер, осъществява в предвидените от държавата рамки монополната дейност. Ако се приеме тезата на вносителите за тълкуване в смисъл "монополът може да бъде притежание единствено на българската държава и

прехвърлянето му на друго лице, включително по реда на ЗППДОБП, в полза на друго лице е противоконституционно” ще се стигне до същинско ограничение икономическата активност със завинаги “резервирана” за държавата възможност да се упражнява само от нея определен вид дейност. Впрочем тази теза е трудно мислима като правна конструкция, защото за участието в търговския оборот държавата трябва да създаде стопански субекти, които да могат да участват в него, в различно от нейното публично качество.

Важни индикации за тълкуването на нормата на чл. 18, ал. 4 КРБ спрямо предлаганата интерпретация от народните представители е РКС № 17 от 1993 г. във връзка с производството на биологично силно действащите вещества и РКС № 15 от 1996 г. Невъзможно се потвърждава, че монополът по чл. 18, ал. 4 КРБ може да се упражнява от частноправни субекти.

В РКС № 30 от 1998 г. Конституционният съд изрично се е произнесъл по повод на възможността да се предостави концесия (включително свързана с монопола) при **условията на приватизационен процес**: “Сключването на концесионен договор от лице, определено без търг и конкурс, се обяснява с мотивите ...да се проведе по-добро реструктуриране на дружествата с държавен капитал. **Възможността за облекчено получаване на концесионни права би било привлекателно за икономически стабилни купувачи и необходимо за запазване дейността на бивши държавни предприятия...**”. Мотивите на Конституционния съд към цитираното дело са силен аргумент за направените от нас по-горе изводи.

Както по силата на РКС № 30 от 1998 г., така и РКС № 11 от 1993 г. Конституционният съд е направил извода, че тълкуването на чл. 19, ал. 2 КРБ се “отнася до държавата тогава, когато тя действа при пазарни условия, т. е. като частен собственик”. По своя преценка, когато става въпрос за предоставяне на монополни права държавата може да даде равна възможност за придобиването им от широк кръг лица чрез търга и конкурса или да ги предостави чрез пряко определяне.

В питането на народните представители се поставя въпросът и възможността за **прехвърляемост на монополните права**. Макар не уреден изрично в Конституцията въпросът е концептуално развит в ЗК (чл. 23, ал. 2) и в други специални закони (чл. 55 от ЗД), като се приема, че тези права са с оглед на личността. **Правно некоректно** е обаче, прехвърляемостта на правата да се свързва с приватизацията, тъй като тя представлява според изричното определение в чл. 1 от ЗППДОБП прехвърляне на акции и дялове, собственост на държавата и общините от търговски дружества. **Титулярят на правата продължава да е един и същ, променя се само структурата на капитала, което не изменя адресата на монопола.**

В духа на разума на нормата на чл. 18, ал. 4 законодателят, водейки определена нормотворческа политика в специалните закони, е ограничил правоприемството на държавния монопол чрез въвеждане на особени изисквания. В случая с “БТК” ЕАД, който явно се визира в питането на групата депутати, ограниченията за монополна дейност, а дори и за прехвърляне на дялове и акции на трети лица се съдържат както в Закона за далекосъобщенията, така и въз основа на издадената индивидуална лицензия на компанията, приета от Министерския съвет, именно при съобразяване на

националния интерес и във връзка с предоставеното му правомощие от страна на законодателя по чл. 8 ЗД.

По втория въпрос, включен в питането на народните представители, считаме, че тази част от искането не би могла да бъде удовлетворена от страна на Конституционния съд, тъй като, според нас, тя излиза извън рамките на тълкуването на конституцията. Конкретното правно и фактическо съдържание на определено правно понятие се дава чрез легална дефиниция в закона. Тя е от компетенция на Народното събрание и ако би имало необходимост, то законодателят би направил това в Допълнителните разпоредби на ЗД. Законодателят е счел за необходимо определянето само на далекосъобщителна мрежа в § 1 от ДРЗД. Понятието за далекосъобщителна мрежа се допълва и чрез определянето на далекосъобщенията и далекосъобщителната дейност.

Следователно от конституционното понятие в чл. 18, ал. 4 на КРБ, извън тези определения, остава единствено определителят “националната”. В случая считаме, че се касае не толкова за териториалното покритие на тази мрежа, колкото на нейната значимост за цялото общество, т.е. определението е в качествено, дори в исторически смисъл. Като продължение на тази логика е определянето на гържавния монопол на “БТК” ЕАД и върху обикновената телефонна услуга, схващана като всеобщо предлагана услуга по смисъла на чл. 3, ал. 3 от ЗД, както и върху предоставянето на линии под наем. Следователно законодателят през 1998 г. е възприел ограничение като монопол само на част от далекосъобщителната дейност и в закон е фиксирал правния субект, който ще я осъществява, независимо от формата на неговата собственост и структурата на капитала му.

Необходимо е да направим и още едно уточнение. В чл. 18, ал. 4 от Конституцията са определени дейности, които представляват гържавен монопол. Не случайно конституционният законодател между тях е посочил националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, което при стриктно лаическо тълкуване би означавало установяване на монопол върху обект. С оглед обаче на особеността на пощенските и далекосъобщителните услуги дейността неизменно се свързва с обекта, защото без него тя не може да съществува. С това в Конституцията е дадена възможност в специален закон да се прецизира кои именно дейности, осъществявани чрез пощенската или далекосъобщителната мрежа са с всеобщо, национално значение, за да бъдат определени те като монопол. В тази насока конкретизацията е в § 10 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за далекосъобщенията. Този закон също е бил обект на преценка от страна на Конституционния съд и не е установено несъответствие с Конституцията в тази насока.

Въз основа на това разбиране считаме, че не е възможно само въз основа на Конституцията да се дефинира понятието за националната далекосъобщителна мрежа и с това да се предопредели и лимитира волята на законодателя. Както е прието в световната практика монополът може да бъде променян, отменян, да бъде ограничен за една или няколко дейности, да има срок и пр. Затова той е дефиниран бланкетно в Конституцията, а конкретизацията е предоставена на Народното събрание чрез изискването това да бъде направено в закон.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание изложеното от нас считаме, че тълкуването, което предлагат да се възприеме групата народни представители, противоречи на буквата и разума на конституционния текст, на практиката на Конституционния съд и следва да бъде отхвърлено.