

Ил. Великов
Ил. Великов
28-10-98
СТАНОВИЩЕ

86
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 30/1998 г.
24.10.1998

по Конституционно дело № 30/1998 г.
за установяване противоконституционност на разпоредби от Закона за
далекосъобщенията /Обн. ДВ, бр. 93/1998 г./

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 9 октомври 1998 година по Конституционно дело № 30/1998 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 61 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност изцяло на чл. 6; чл. 8, ал. 1 и ал. 2; чл. 23, ал. 2; чл. 27, т. 5; чл. 44; чл. 45; чл. 47; чл. 48; чл. 60, ал. 2; § 10; § 11, ал. 2; § 12; § 14, ал. 4; § 17 и частично на чл. 9; чл. 11, ал. 1; чл. 27, т. 4 и т. 6; чл. 42; чл. 56; чл. 62, ал. 3 и ал. 7, както и заглавията на Глава втора и Раздел първи от Глава втора на Закона за далекосъобщенията /обн. ДВ бр. 93 от 1998 г./ Като страна по делото е конституирано Народното събрание на Република България.

В искането за обявяване на противоконституционност, атакуваните текстове са систематизирани в пет основни позиции. Към тях са съотнесени разпоредби от Конституцията на Република България, които се считат от подателите на искането за нарушени.

Искането за обявяване на противоконституционност на изброените по-горе текстове от Закона за далекосъобщенията е неоснователно. Посочените разпоредби не са противоконституционни.

1. *В първата група* атакувани текстове възраженията на подалите искането народни представители са насочени към установените в закона правомощия на Министерския съвет по отношение на далекосъобщителните дейности като се твърди, че изброените текстове: чл. 6; чл. 8, ал. 1 и 2; чл. 9 - „към Министерския съвет“; чл. 11, ал. 1 - „към Министерския съвет“; чл. 27, т. 4 - „от Министерския съвет“; чл. 27, т. 6 - „и одобрение от Министерския съвет“; чл. 42 - „прави предложение пред Министерския съвет“; чл. 44; чл. 45; чл. 47; чл. 48; чл. 56 - „след решение на Министерския съвет“; чл. 60, ал. 2; чл. 62, ал. 3 - „след одобрение от Министерския съвет“ и чл. 62, ал. 7 - „на Министерския съвет“, както и заглавията на Глава втора - „Управление на далекосъобщителните дейности“ и на Раздел първи от същата глава - „Управление“ противоречат на членове 105, 106 и 108 от Конституцията на Република България.

Възразяваме срещу това твърдение, като излагаме следните аргументи: В чл. 105, 106 и 108 от Конституцията на Република България са отразени основните правомощия на Министерския съвет. Тъй като нормите на Конституцията имат висока степен на обобщеност и обхват, то в тях не е

възможно и не е необходимо да се съдържа както детайлизиране, така и изчерпателно изброяване на всички въпроси от урежданата материя. Напротив, при спазване на конституционните рамки и принципи, тази по-голяма детайлизация и конкретизация се отразява в законите, приети от Народното събрание. Считаме, че с разпоредбите на Закона за далекосъобщенията няма нарушаване нито на конкретни текстове от Конституцията, нито на конституционни принципи и рамки. При формиране на становище по поставеното искане считаме, че е необходимо и съобразяване на съотносимостта на посочените текстове и части от тях не само с разпоредбите на чл. 105, 106 и 108 от Конституцията, но и с други конституционни разпоредби и принципи. Това се отнася и до характера и обема на правомощия на Министерския съвет, които са му предоставени със Закона за далекосъобщения.

В мотивите на Решение №2 от 1996 година на Конституционния съд по конституционно дело 26 от 1995 година се разглеждат обектите и дейностите по чл. 18 от Конституцията, включително относно посочените в ал. 3 на същия член „радиочестотен спектър“ и позициите на геостационарна орбита“, осигурени на Република България с международни споразумения. Същите са преценени като изчерпателно описана суверенна държавна власт върху посочените обекти. От подобно разбиране е изхождал и законодателят в работата си по Закона за далекосъобщенията. Поради това закономерно е предвидено, че в тези дейности, при които до значителна степен се засягат суверенните права върху радиочестотния спектър, то своите правомощия държавата ще упражнява посредством висшия орган на държавно управление - Министерския съвет, както и чрез други органи. Държавата упражнява права като носител на суверенна власт посредством създаването на законови правила, с които определя и ранга и обема правомощия на органите. Цитираното конституционно дело е във връзка с тълкуване на текстове от Закона за концесиите, но в контекста на този въпрос Конституционният съд нееднократно подчертава значимостта на обектите и правата, съдържащи се в чл. 18 от Конституцията и необходимостта да се осигури „възможно най-добрата закрила на този вид публична държавна собственост“.

По отношение компетенциите и обема правомощия на МС Конституционният съд се е произнасял в мотиви, напр. по Конституционно дело № 11 от 1993 година /оби. ДБ бр. 4/93/, където се тълкува чл. 106 от Конституцията. Конституционният съд е изразил становището си, че правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности и се отнася не само до двата ѝ вида собственост /публична и частна/, но обхваща и другите нейни права и задължения, които са финансово оценими. Към тях в случая може да се конкретизират и далекосъобщителните дейности, особено при които се ползва радиочестотен спектър, върху който държавата има суверенни права.

Регламентацията в Раздел първи на Глава втора цели да защити именно публичните интереси поради значимостта на материята и да даде по-голяма

гарантия за обществото като цяло и за отделните участници в дейността, както и за потребителите.

В Конституцията няма текстове, в които дейности се определят като „дейности от частния сектор“ /както са посочени далекосъобщителните дейности в искането / или пък такива текстове, в които има противопоставяне с дейности от друг публичен сектор, ако може да се използва съответстващото понятие. Такова разделяне на далекосъобщителните дейности не се допуска и в текстовете на Закона за далекосъобщенията. Като цяло в закона е спазен и принципът, отразен в друга конституционна разпоредба - чл. 19, ал. 2 - „законът да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност“.

Вносителите на искането не коментират съдържанието на чл. 7 от Закона за далекосъобщенията, където много ясно е казано в какво основно се изразяват функции на Министерския съвет по отношение управлението на далекосъобщенията. Това е приемане на секторната политика, която изразява държавната политика в далекосъобщенията. Не е правно издържано при защитата на тезата в искането да се прави позоваване на избирателни текстове, като се игнорират други, намиращи се в систематическа и логическа последователност с атакуваните, какъвто е конкретният случай.

Неоснователно се атакуват части от чл. 9 и чл. 11, ал. 1 - „към Министерския съвет“ по отношение на Съвета по националния радиочестотен спектър. В Раздел втори на Глава втора са посочени освен неговия състав, така и неговите правомощия - разпределяне на радиочестотния спектър за основните нужди, а именно граждански нужди и за нуждите на отбраната и на сигурността, както и за съвместно ползване. Няма конституционна разпоредба, на която този запис да противоречи.

Неправилна е констатацията в искането, че „Държавната комисия по далекосъобщения се явява помощен орган на Правителството който изпълнява наложеното му от Министерския съвет решение“. Компетенциите на Министерския съвет и на Държавната комисия по далекосъобщения са ясно посочени в закона и е видно, че двата органа са оторизирани с различни правомощия. За разлика от Министерския съвет, който има компетентност основно по държавната политика в сектора и във връзка с ползването на радиочестотния сектор, Държавната комисия по далекосъобщения е регулаторен и контролен орган с детайлизирани в закона компетенции. Определящо значение във взаимоотношенията на тези два органа са разпоредбите и процедурите на закона.

В чл. 2, ал. 2 от Закона за далекосъобщенията са изброени основните условия, чието осигуряване е задача на закона, като на първо място законодателят е поставил, либерализиране на далекосъобщителните дейности и услуги, създаване на свободен пазар и лоялна конкуренция“.

В тази посока са и Директивите на Европейската общност и редица конкретни указания на европейски институции и експерти, които са взети предвид при обсъжданията на закона и принципите от тях са адаптирани и съобразени до голяма степен. В редица от тях се съдържа констатацията, че е постигнат „един зрял проект на институционалната и лицензионна рамка на

телекомуникациите, който в общи линии съответства на Директивите на Европейската общност" - работен превод на пасаж от становището на Cu11ep International SA- регулативен наблюдател на ФАР/. С настоящия Закон за далекосъобщенията посочените условия са изведени в общата част на закона, както и са проведени в отделните му части до степеня, до която настоящият етап на развитие и състоянието на обществените отношения позволява това. Ясно е обаче, че именно на този етап не е възможно този принцип да бъде защитен в практиката в неговата абсолютна пълнота.

2. На второ място се атакува група от текстове, това са чл. 11, ал. 2; чл. 23, ал. 2 и § 17 от Закона за далекосъобщения, уреждащи срока на Съвета по националния радиочестотен спектър и на мандата на Държавната комисия по далекосъобщения като противоречащи на чл. 111 и чл. 112 от Конституцията в подкрепа на тезата в искането се прави аналогия с някои други конституционни текстове - цитирани са чл. 64, чл. 93, чл. 95 и чл. 130, както и на чл. 129, ал. 3 от Конституцията.

При обсъждането в Комисията по икономическата политика на начина на конституиране на Държавната комисия по далекосъобщения в подкрепа на възприетия подход бяха изтъкнати аргументи, че по този начин - чрез по-дългия мандат от този на законодателната, респективно изпълнителната власт се постига по-голяма гаранция за независимост на този основен орган от евентуални политически вмешателства.

От друга страна трябва да се посочи, че няма изрична конституционна забрана за възприетия подход за определяне на мандат на членовете на Държавната комисия по далекосъобщения, както и за срока на председателстване на Съвета по националния радиочестотен спектър.

Този подход не се среща инцидентно в Закона за далекосъобщенията, а е възприет от законодателя в редица други нормативни актове, които не са оспорвани като противни на конституционните принципи. Така например членовете на Комисията по ценните книжка се избират от Министерския съвет за срок от пет години - чл. 7, ал. 1 от Закона за ценните книжка, фондовите борси и инвестиционните дружества, управителят и подуправителите на Централната банка имат шестгодишен мандат - чл. 12, ал. 4 от Закона за Българската народна банка.

В т. III от искането се настоява за отмяна на думите „и предоставяне на обществени далекосъобщителни услуги чрез радиочестотен спектър" от чл. 27, т. 4, както и изцяло чл. 27, т. 5 и чл. 62, ал. 2 от Закона за далекосъобщенията като противоречащи на чл. 37, ал. 1, чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. В искането се твърди, че предвиденият ред за издаване на лицензи ще доведе до накърняване на свободата на съвестта и мисълта, застрашава правото да се разпространява мнение и информация и свободата на медиите. Отказът да се придобие лицензия за ползване на радиочестотен спектър на кандидат за далекосъобщителен

оператор не е абсолютно право на съответния орган, освободен от законови основания и неподлежащ на контрол.

Въпросите на свободата на създаване и разпространение на радио и телевизионни програми като начин за упражняване на конституционното право на всяко лице да търси, получава и разпространява информация са били обект на разглеждане от Конституционния съд.

С оглед конкретния предмет на делото, акцентът е бил откъм тяхната съдържателна страна, без да е правено по-обстойно изследване относно тясната връзка на интелектуалния продукт с техническата страна на неговото изразяване. Въпреки това в мотивите към решението по конституционно дело _ 19/96 /обн. ДВ бр. 102/96/ ясно се разграничават двете страни. В него се казва „В областта на радиото и телевизията обаче правото на разпространяване не е абсолютно. То е обективно ограничено от количеството на използваните честоти. В общ интерес е ползването на наличните честоти да става при спазването на определени технически изисквания". В мотивите на това решение се акцентира на суверенните права върху радиочестотния спектър, което аргументира въвеждане на разрешителен режим за създаване и дейността на радио- и телевизионните организации и като безспорно необходим за използването на радиочестотен спектър, без този режим да засяга програмните схеми и съдържанието на програмите.

В Закона за далекосъобщенията е заложено разбирането, че по отношение правото да се предостави радиочестотен спектър за ползване от частни лица следва да се произнася Министерският съвет като израз на защитата на държавния суверинитет. Но няма предвиден ред, по който Министерският съвет да рецензира, одобрява или променя съдържателната, идейната, програмната страна на съответната далекосъобщителна дейност. Ето защо съгласно чл. 43, ал. 3 от Закона за далекосъобщения при внасяне в Министерски съвет се прилага отделен проект за лицензия на радио- и телевизионна дейност, когато се иска осъществяване на такава посредством радиочестотен спектър.

В тази посока е и недвусмисленият запис в атакуваната разпоредба на чл. 8, ал. 2 от закона - одобряването от Министерски съвет на лицензиите за далекосъобщителна дейност, при които се ползва радиочестотен спектър, се извършва „по законосъобразност и при съобразяване с обществения интерес, държавния суверинитет и националната сигурност". При несъгласие, съответното заинтересовано лице може да защити правата си по съдебен ред.

4. В тази част на искането се атакува § 14, ал. 4 от Закона за далекосъобщенията като противоречи на чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал.2 от Конституцията.

Действително Законът за концесиите е създаден като процедурен закон, чиято цел е да уреди съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията със силата на закон редът и условията за предоставяне на концесии, при които могат да се ползват обектите и извършват дейностите.

Законът за концесиите е бил неколкостранно обект на обсъждане в конституционни дела именно във връзка с прилагането му съответно на разпоредбите на чл. 18 от Конституцията. Конституционният съд беше сезиран с искане за задължително тълкуване на чл. 18, ал. 2 и ал. 3 във връзка с ал. 5 именно във връзка с приемането на Закона за далекосъобщенията и на Закона за подземните природни богатства /не е приет/. Конституционният съд постанови решение, с което допуска приложимостта както на концесионен, така и на лицензионен /разрешителен/ режим. Такъв режим конкретно за отделните обекти следва да се установи със закон. През периода на действие на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 4 и на чл. 5, т. 3 от Закона за концесиите до отмяната им с §2 от ПЗР на Закона за далекосъобщенията, същите са били законови разпоредби, създадени в по-нов закон от Закона за съобщенията, установяващ приложимостта на концесионен режим в изпълнение на новата Конституция /с която старият Закон за съобщенията не е съобразен/. Трябва да се отбележи, че в самия Закон за съобщенията няма създаден ред за издаване на разрешения за осъществяване на далекосъобщителни дейности от частни лица, а това е извършвано по ред, установен с подзаконов нормативни актове, издадени от Председателя на Комитета по пощи и далекосъобщения. С изменението на чл. 38 от Закона за съобщенията /обн. ДВ бр. 77/96 г./ се маркира възможността за издаване на разрешения за използване на радио- и телевизионни станции за радиовръзки, но това не може да се приеме за достатъчно, за да е изпълнена разпоредбата на чл. 18, ал. 5 от Конституцията.

В много тясна връзка с този въпрос следва да се съобрази и трайно установена съдебна практика. Върховният съд на Република България многократно е бил сезиран с различни жалби, по които се е произнасял и решенията са влезли в сила. В решенията е видно последователно и ясно изразено разбиране на съда за приложимостта на Закона за концесиите по отношение осъществяване на далекосъобщителните дейности. Като пример за съдебна практика може да се посочи Решение № 801/28. 11. 96 г. На 5-членен състав на Върховния съд по дело № 398 по описа на съда за 1996 година. Делото е образубано по жалба за отмяна на Наредба № 10 от 1994 година като незаконосъобразна. В мотивите си съдът приема, че „обществените отношения, свързани с извършване на телекомуникационни/далекосъобщителни/ услуги, се уреждат със Закона за концесиите и Правилника за прилагането му“. В подобен дух е и Решение № 9/21. 4. 1997 г. на първо отделение на ВАС по адм. дело №957/1996 година.

При приемане на Закона за концесиите законодателят е съобразил, че може да са били възникнали права преди неговото приемане, поради което с §3 от ПЗР е предвидена възможност за преуреждане на заварените правоотношения и може да се предположи, че правоимащи лица са подали искания по този ред.

Вярно е, че Законът за концесиите „не отменя изцяло Закона за съобщенията“, нещо повече - той изобщо изрично не отменя нищо от Закона за съобщенията. Законът за концесиите само урежда редът, по който се

предоставя ползването на обектите и извършването на дейностите, посочени в чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията, сред които са и такива, отнасящи се към съобщенията, включително далекосъобщенията. В чл. 4 и чл. 5 от Закона за концесиите не се предвижда задължително предоставяне на концесии, тъй като е предоставена възможност на държавата като собственик на обектите - публична държавна собственост или носител на суверенните права да прецени дали да ги предостави за ползване и при какви условия. Преценката се прави от Министерски съвет, а преди изменението на Закона за концесиите /обн. ДВ бр. 16/97 г./ беше необходимо одобрение и от Народното събрание за обекти-изключителна държавна собственост. Но в случаите, когато е преценено като целесъобразно и законосъобразно обекти от тези категории да се предоставят за ползване, то това е чрез концесия.

Не може да се приеме, че ал. 4 е дискриминационна по отношение на визираните в нея случаи. Цели се да се уредят окончателно и едновременно с тези по ал. 1, на случаи, при които са издадени лицензии след влизане в сила на Закона за концесиите, когато и за съответните лица е бил ясен законоустановеният режим на извършване на телекомуникационни дейности и ползване на радиочестоти.

5. В тази част от искането се изразява становище за противоконституционност на § 10, § 11, ал. 2 и § 12 от Закона за далекосъобщенията като противоречащи на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията.

По отношение на далекосъобщителните мрежи - държавна собственост, подателите на искането правят констатация, че към момента такива са далекосъобщителните мрежи на Българската телекомуникационна компания, което не е правно издържано. Така, както е разбирането на законодателя за далекосъобщителни мрежи съгласно §1, т. 1 от ДР на Закона за далекосъобщенията като съвкупност от свързани съоръжения, далекосъобщителните мрежи на БТК са частна дружествена собственост на „БТК“ ЕАД. Поради това върху тях държавата не може да установи държавен монопол без преди това да промени техния статут от частна дружествена собственост в държавна собственост.

В подкрепа на този принцип безспорно може да се подчертае, че законодателят не е използвал конституционната възможност на чл. 18, ал. 4 да създаде държавен монопол върху националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, а е потърсен по-гъвкав, по-модерен и /компромисен/ подход в Закона за далекосъобщения. Всъщност търсен е начин без да се създава държавен монопол върху конституционно допустими обекти, да се постигне в ограничен във времето период подобен ефект. В българското законодателство се среща и друг опит за различен подход - например Законът за БДЖ, при който не се създава изрично държавен монопол за превоз на пътници и товари, но ефектът се добива посредством лицето на БДЖ като публично предприятие, което фактически осъществява монополни права.

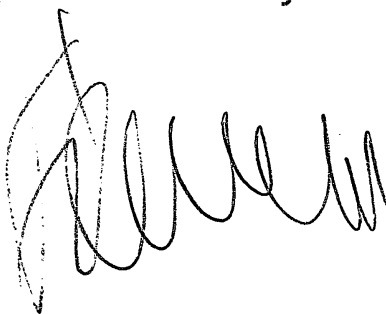
Този подход може да бъде обяснен и с разликата в съдържанието на термина „далекосъобщителна мрежа“, уреден в чл. 18, ал. 4 от Конституцията

и § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за далекосъобщенията. Конституционният термин е с по-широко съдържание и той включва не само вещният компонент на мрежата, какъвто е подходът на Закона за далекосъобщенията, но също дейностите и услугите, свързани с нея. Това е несъмнено от логическото тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, който поначало предвижда установяване на държавен монопол върху дейности и услуги, а не върху вещи. Затова уреждането на държавен монопол, предвидено в § 10, 11 и 12 от Закона за далекосъобщенията, е в съответствие с правилото на чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

Уважаеми господа конституционни съдии,

Предвид изложените съображения Ви молим да отхвърлите искането на група народни представители за обявяването на противоконституционността на изцяло чл. 6, чл. 8, ал. 1 и 2; чл. 11, ал. 2; чл. 23, ал. 2; чл. 27, т. 5; чл. 44; чл. 45; чл. 47; чл. 48; чл. 60, ал. 2; § 10; § 11, ал. 2; § 12; § 14, ал. 4 и § 17 и частично на чл. 9; чл. 11, ал. 1; чл. 27, т. 4 и 6; чл. 56; чл. 62, ал. 3 и 7 и заглавията на Глава втора и на Раздел първи от Глава Втора от Закона за далекосъобщенията /обн. ДВ, бр. 93/98/.

**НАЦИОНАЛНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА КАБЕЛНИТЕ
ОПЕРАТОРИ /НОКО/
Председател: Бойко Станкушев**



София
27 октомври 1998 г.