



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 19 септември 2000 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беронов

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 19 септември 2000 г. конституционно дело № 8/2000 г., докладвано от съдията Стефанка Стоянова.

Делото е образувано на 5. VI. 2000 г. по искане, което е направено от 51 /в определението от 15. VI. 2000 г. неточно е посочено 49/ народни представители от XXXVIII Народно събрание.

Предмет на искането е даването на задължително тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията по въпросите:

А/ установяването на държавен монопол върху дейностите по тази разпоредба обхваща ли и възможността за “прехвърлянето” му на други лица, включително и по реда на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, както и

възможност 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.

В искането необходимостта от тълкуване е мотивирана с обстоятелството за предстоящата приватизация на предприятия, упражняващи някои от дейностите, върху които е установен държавен монопол. Освен това изложено е становището на групата народни представители по първия от въпросите. Според тях монополът по чл. 18, ал. 4 от Конституцията може да бъде притежание единствено на българската държава и неговото прехвърляне или установяването му със закон в полза на друго лице би било в противоречие с тази разпоредба и с чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд с определение от 15. VI. 2000 г. е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на икономиката, министъра на транспорта и съобщенията, Комисията по далекосъобщения, Комисията за защита на конкуренцията, Българската телекомуникационна компания, Националния съвет за радио и телевизия и Българската медийна коалиция.

В дадения им от съда срок писмени становища са представили всички заинтересувани страни с изключение на министъра на икономиката и Националния съвет за радио и телевизия.

По първия от въпросите представените становища могат да бъдат обособени в две групи.

Едната група включва становището на Народното събрание, което е изготвено от Комисията по правни въпроси и законодателство

срещу корупцията, и становищата на Министерския съвет и министъра на транспорта и съобщенията. Според тях, когато е надлежно установен, монополът може да бъде прехвърлен от държавата на друг правен субект по законодателен ред. При застъпването на това разбиране от Народното събрание е уточнено, че изключително в неговите правомощия като законодателен орган е да вземе решение за прехвърлянето на “даден монопол върху друг правен субект”, ако то е в интерес на гражданите и обществото. Така се поддържа и от министъра на транспорта и съобщенията, като се пояснява, че “именно законът, който установява държавния монопол в изчерпателно определените в чл. 18, ал. 4 сфери на стопанска дейност, следва да конкретизира субекта на частното право, на когото се предоставя изпълнението” на монопола. Само от Министерския съвет, като се приема същият извод, се допълва още, че всъщност “принципно са възможни и двата подхода – да се определи пряко монополистът чрез закона, който създава монопола, или материалният закон да се задоволи с прокламирането му, а определянето на монополиста да следва концесионната процедура по Закона за концесиите”. Наред с това последните две становища съдържат съображения, че приватизацията не е способ за прехвърляне на монопола, тъй като осъществяването ѝ не засяга неговия адресат, а е свързано с промяна на структурата на капитала.

Другата група включва становищата на Държавната комисия по далекосъобщенията, Комисията за защита на конкуренцията и Българската телекомуникационна компания. Според тези становища Конституцията не допуска установяването със закон на монопол в полза на друго лице и титуляр на монопола по чл. 18, ал. 4 от основния закон може да бъде единствено държавата. Доколкото помежду им е налице някакво различие, то се свежда до последващото упражняване на държавния монопол. Според Комисията за защита на конкуренцията не съществува друг начин за упражняване на установения държавен

монопол освен от държавата. Според останалите две становища обаче Конституцията или други законови актове не уреждат ограничения за възлагане на трети лица изпълнението на дейности или услуги, върху които е установен държавен монопол и тяхното упражняване може да бъде предоставено на всяко едно търговско дружество под формата на изключителни права.

По втория въпрос от Народното събрание не е изразено становище, “тъй като става дума за специфична специализирана материя”, а Министерският съвет и министърът на транспорта и съобщенията считат, че съдържанието на понятието “националните далекосъобщителни мрежи” както съдържанието на всяко друго правно понятие, би следвало да се определи от законодателя. Независимо от този краен извод в становището на Министерския съвет е отразено, че определението “националните” характеризира не толкова териториалното покритие на далекосъобщителните мрежи, колкото значимостта им за цялото общество. Такова разбиране е изразено и от министъра на транспорта и съобщенията, като е посочено, че определението “националните” е използвано не като белег по отношение на покриваната от далекосъобщителната мрежа територия, а по-скоро като критерий за важността на тези дейности, които.... имат национално по своята същност значение”. Нещо повече – освен относно определението “националните” в това становище е изразено мнение и за съдържанието на понятието “далекосъобщителна мрежа”, която е разгледана като съвкупност от технически елементи и от дейности, свързващи тези елементи така че да се постигне осъществяването на далекосъобщения.

В становището на Държавната комисия по далекосъобщения не се поставя под съмнение правната възможност за даване на задължително тълкуване на понятието “националните далекосъобщителни мрежи”. Според това становище понятието

“далекосъобщителни мрежи” следва да се разглежда като съчетание между неразривно свързани обекти /възли, линии, съоръжения/ и дейността, която се осъществява чрез тях, а определението “националните” характеризира едновременно както обхвата на далекосъобщителните мрежи като покриващи значителна част от страната, така и значимостта за обществото на далекосъобщителните услуги, които се предоставят чрез тези мрежи.

В друг смисъл в тази насока са становищата на Комисията за защита на конкуренцията и Българската телекомуникационна компания. В тях определението на понятието “далекосъобщителни мрежи” е аналогично с това по § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за далекосъобщенията. Различието помежду им е относно “националните”. В становището на Комисията за защита на конкуренцията, като се припомня решение № 33 от 8. XII. 1998 г. по к.д. № 30/1998 г., се изтъква, че “определението “национални” изглежда не толкова като обозначаващо обхвата на мрежите, колкото като синоним на “държавни”. Според становището на Българската телекомуникационна компания обаче в чл. 18, ал. 4 от Конституцията думата “национални” е употребена “с нейното географско съдържание, обозначаващо национален териториален обхват или покритие”.

Българската медийна коалиция в становището си подкрепя искането.

Конституционният съд обсъди направеното искане, прецени съображенията, съдържащи се в него и в становищата на заинтересуваните страни и за да се произнесе, взе предвид следното:

I

Съгласно чл. 18, ал. 4 от Конституцията със закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на

ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества.

1. Тази конституционна разпоредба е била предмет на тълкуване по повод на други, различно поставени въпроси. С едно от постановените за тълкуването ѝ решения - № 2 от 6. II. 1996 г. по к.д. № 26/1995 г., съдът е приел, че “в чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изброени изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол”. Това положение, което се съдържа в диспозитива на решението, е обосновано в мотивите. Според тях конституционният законодател утвърждава от една страна в чл. 19, ал. 1 и 2 принципите на свободната стопанска инициатива и изискването законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, а от друга страна като изключение и с оглед интересите на гражданите и обществото допуска установяване на държавен монопол в осъществяването на определени дейности. Именно защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, изброяването не само в предходните алинеи, но и в ал. 4 на чл. 18 от Конституцията е изчерпателно.

Освен че обосновават цитирания диспозитив на решението, мотивите в указания смисъл разкриват два извода на съда относно държавния монопол по чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

А/ приложното поле на държавния монопол е определено изчерпателно; изчерпателното изброяване на дейностите, за които е допустимо установяване на държавен монопол, изключва възможността такъв да бъде установен и за други дейности,

Б/ една от целите на тази разпоредба е предотвратяване на монополизма /извън посочените в нея случаи/.

В подкрепа на тези изводи е необходимо да се отбележи следното: в чл. 18, ал. 4 от Конституцията се разрешава поведение, което е отклонение от основната уредба на икономическите отношения. Последните се основават на свободната стопанска инициатива. Монополизмът е нежелан от Конституцията, а е допустим за изрично изброените дейности само в полза на държавата. В цитираното решение изрично е подчертано, че посочената разпоредба допуска монополизма като изключение.

Основните съображения за тази конституционна уредба се коренят във връзката между изброените дейности и функциите на държавата. Дейностите, за които е допустимо установяването на държавен монопол, могат да бъдат разпределени в две групи: такива, които се отнасят към инфраструктурата на държавата /железопътен транспорт, пощенски и далекосъобщителни мрежи/ и такива, които се отнасят към използването и производството на особено опасни енергии и вещества, годни за масово поразяване на хора и материални обекти /ядрена енергия и радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества/. Досежно дейностите и от двете групи държавата има засилени функции. Тя трябва да осигури от една страна тяхното нормално осъществяване в обществен интерес и от друга страна – безопасната им и в обща полза употреба. Способ за постигането на това може да бъде въвеждането на държавен монопол, чрез който при организиране на съответната дейност да се обезпечат както упражняването на контрол от държавата, така и приоритет на интересите на гражданите и обществото.

2. Както се изтъкна, чл. 18, ал. 4 от Конституцията допуска установяването на държавен монопол. Разпоредбата не въвежда такъв монопол и не задължава държавата да го

уреди. Тя създава само правна възможност за организирането му. Затова държавата може изобщо да не пристъпи към установяването на монопол, а може и да го установи за някои от дейностите или за част от услугите, включващи се в една от дейностите.

Със същата разпоредба използването на посочената възможност е предоставено на законодателя. В неговите правомощия е след преценяване на конкретните икономически и други условия и след съобразяване интересите на обществото да вземе решение за установяване на монопол, като определи обекта, обема, продължителността му, респективно да отмени този монопол, когато защитата на интересите на държавата и обществото не налага повече съществуването му. От това следва друг извод относно държавния монопол: че е конституционно установено правомощието на висшия законодателен орган /Народното събрание/ със закон да учреди монопол.

3. Под монопол се разбира изключителното право на дадено лице да извършва определена дейност /съсредоточаване в едни ръце производството или разпространението на един артикул според Търговския енциклопедичен речник на Ал. Хаджиев и изключителното право на едно или повече лица или фирми да осъществява определен бизнес или търговия, да произвежда определен артикул или да контролира продажбата на цялата доставка на определена стока според Световен речник по право и търговия/. Такова е общоутвърденото значение на понятието и то е намерило израз и в определителната норма на чл. 16, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията, която съдържа дефиниция на “монополно положение”. Поставя се въпросът когато монополът е държавен /а такъв именно е монополът по чл. 18,

ал. 4 от Конституцията/, следва ли да се приеме, че съответната дейност може и трябва да се упражнява непосредствено и единствено от държавата и представлява ли в този случай монополът изключително право на държавата сама да извършва дейността.

Съдът счита, че държавата, може да упражнява дейността, за която се отнася монополът, чрез създаден от нея публично правен субект. Освен това приема, че тя разполага и с възможността по чл. 18, ал. 5 от Конституцията да предостави на определен от нея частно правен субект осъществяването на дейностите, върху които със закон е установен държавен монопол.

Съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по предходните алинеи, включително и за дейностите по ал. 4. Съдържанието на разпоредбата сочи, че тя предвижда две отделни правни средства /концесии и разрешение/ за осъществяване на правата на държавата по ал. 1-4. В същия смисъл е и решение № 18 от 30. VI. 1998 г. по к.д. № 17/1998 г. Използването на тези правни средства в случаите на установен държавен монопол позволява упражняването на съответната дейност да се възложи на трети лица. Такова възлагане не означава прехвърляне на монопола. Дори след като то /възлагането/ е извършено, дейностите, предмет на концесията или разрешението, продължават да са обекта на установен държавен монопол и държавата не изгубва монополното си право. Тя остава титуляр на това право, запазва си неговата изключителност и може да се противопостави на упражняване на дейностите от друго освен от посочените и предпочетени от нея лица.

От изложеното следва, че чл. 18, ал. 5 от Конституцията допуска държавата да притежава монопола, а друго лице да извършва самата дейност. Допускайки това положение, конституционната разпоредба не

въвежда ограничения относно субектите, на които могат да се предоставят концесията или разрешението. Изискването, което се съдържа в нея, е редът и условията в тази насока да се уредят със закон. Същото изискване означава, че от Конституцията произтича правомощието на законодателя да установи със закон режим на предоставяне на концесии или разрешения, като уреди изцяло правоотношенията във връзка с такъв режим. Уреждането им несъмнено включва изричното посочване на обектите, за които би се отнасял този режим. Същевременно включва и посочването на субектите, на които се предоставя или може да се предостави концесия или разрешение за дейностите, обект на установен държавен монопол.

Следователно освен установяването на държавен монопол, в правомощията на висшия законодателен орган /Народното събрание/ е и определянето на субектите, които въз основа на концесия или разрешение ще могат да упражняват съответната дейност. При определянето им законодателят може конкретно да посочи предпочетения правен субект. Наред с това той разполага с възможността да посочи признаците, характеризиращи дадена група правни субекти и така да определи кръга на тези, измежду които би могъл да бъде предпочетен получаващият концесия или разрешение.

4. Конституцията не навлиза в уредба на обществените отношения във връзка с предоставянето на концесии и разрешения за обектите и дейностите по чл. 18, ал. 1-4. Тя, както се изтъкна, поставя изискването за цялостно регулиране със закон на концесионния и разрешителен режим. Такова цялостно регулиране освен другите обществени отношения обхваща и тези, които възникват при промяна в статута на субекта, получил концесията или разрешението. Това се отнася също за случаите, в които промяната е резултат на приватизационна сделка с прехвърляне на собствеността на съответното държавно предприятие или на дялове и акции, собственост на

държавата и общините. Тези случаи според обстоятелствената част на искането възникват поради предстоящата приватизация на предприятия, упражняващи някои от дейностите, обект на установен държавен монопол. При отсъствието на конституционна уредба обаче тяхната уредба не може да се извлича по тълкувателен път от разпоредби на основния закон. Тя съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията трябва да се съдържа в законите, уреждащи реда и условията за предоставяне на концесии и разрешения. Ето защо в конституционно установените правомощия на законодателя е да уреди на равнище закон и материята, засягаща връзката между двата правни института – приватизирането на държавни предприятия или търговски дружества и предоставянето на концесии и разрешения. Очевидно впрочем в същия смисъл е разбирането и на законодателния орган, от когото са приети законови разпоредби уреждащи такава материя - § 5а от Допълнителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия.

4. С оглед на направените до тук изводи и въз основа на тях съдът намира, че трябва да се приеме следното:

- държавният монопол е конституционно установеното в чл. 18, ал. 4 от Конституцията правомощие на Народното събрание със закон да предоставя изключителни права за осъществяване на изчерпателно изброените в същата разпоредба дейности, като посочи конкретните публични или частни прави субекти или признаците, характеризиращи кръга от такива субекти, които могат да получат концесия или разрешение за упражняване на съответната дейност;
- конституционно установено е и правомощието на Народното събрание за цялостно уреждане със закон на реда и условията за предоставяне на концесии за обектите и разрешения за дейностите по чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията. Това

правомощие обхваща уреждането със закон и на обществените отношения, възникващи по повод на предстояща или обявена процедура за приватизация на предприятия или търговски дружества, които въз основа на концесия или разрешение извършват дейност, обект на държавен монопол.

II

Понятието “националните далекосъобщителни мрежи” като граматически и логически обособена част от една конституционна разпоредба – чл. 18, ал. 4, подлежи на тълкуване по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. С оглед определянето на неговото съдържание и за да отговори на поставения в искането тълкувателен въпрос, съдът счита за необходимо да определи първо бележите, които характеризират понятието “далекосъобщителни мрежи”.

1. Вече се отбеляза, че според решение № 2 от 6. II. 1996 г. по к.д. № 26/1995 г. в чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изброени дейностите, за които е допустимо установяването на държавен монопол. Освен използването на вид енергия и производството на определени продукти и вещества, при изброяването са посочени и далекосъобщителните мрежи. Като се има предвид това и даденото от съда тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституция в указания смисъл, следва да се приеме, че съдържанието на понятието “далекосъобщителни мрежи” включва дейността, която се извършва при използването им и която представлява пренос на сигнали чрез кабел, електромагнитни, оптични или други технически средства. Такова е определението на “далекосъобщения” и в действащото законодателство – чл. 3, ал. 1 от Закона за далекосъобщенията.

Съдържанието на същото понятие включва и материални предмети – различните елементи, чрез които се осъществяват далекосъобщенията. Това разбиране съдържа специалната уредба в рамките на Европейския съюз – например Директива 1675 на Съвета на ЕИО относно създаването на вътрешен пазар за телекомуникационни услуги в Общия пазар, Open Network Provision, ONP – 90/387/CEE. Според него обществена телекомуникационна мрежа е “обществената телекомуникационна инфраструктура, която позволява пренасянето на сигнали между определени крайни точки на мрежата чрез кабел, честотна връзка, оптически средства или други електромагнитни средства”. В българското законодателство определението е в § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за далекосъобщенията, според който “далекосъобщителна мрежа” е съвкупност от взаимно свързани възли, линии и съоръжения, които служат за осъществяване на далекосъобщения”. Общото в двете определения на понятието е, че като негов белег всяко от тях включва материални предмети. Общото помежду им е и в това, че като белег на материалните предмети се сочи свързването им по начин, който прави възможно извършването на далекосъобщения /инфраструктура, позволяваща пренос на сигнали и взаимно свързани възли, линии и съоръжения, служещи за осъществяване на далекосъобщения/. Без такава връзка, която сама по себе си предполага и различни дейности по изграждането и поддържането ѝ, съоръженията няма да представляват далекосъобщителна мрежа.

Приемайки изложеното, съдът намира, че конституционното понятие “далекосъобщителни мрежи” е със структура и съдържание, обхващащи и съчетаващи както взаимно свързаните възли, линии и съоръжения, които служат за осъществяване на далекосъобщения, така и дейността, за чието извършване те са предназначени.

2. При определяне на понятието “националните”, което се включва в предмета на тълкуване, съдът, имайки предвид езиковото му значение и обекта, към който се отнася, приема, че с него се характеризира териториалният обхват на далекосъобщителните мрежи. Освен това счита, че то не съдържа белези за важността на далекосъобщителните мрежи и за степента им на полезност, както се поддържа в част от становищата. Когато има предвид такива качества на съответния обект, конституционният законодател използва друг израз – национално значение / чл. 18, ал. 1 от Конституцията/. Ето защо според съда с посоченото понятие са означени далекосъобщителни мрежи, чрез които се постига осъществяване на далекосъобщителна услуга на цялата територия на страната или на значителна част от нея.
3. Въз основа на изложеното следва да се приеме, че понятието “националните далекосъобщителни мрежи” по смисъла на чл. 18, ал. 4 от конституцията включва всяка съвкупност от взаимосвързани възли, линии и съоръжения, осигуряващи и осъществяващи на цялата територия на страната или на значителна част от нея пренос на сигнали чрез кабел, електромагнитни, оптични или други технически средства.

Съдът намира за необходимо да допълни, че даденото определение има актуален характер и в съответствие с развитието на далекосъобщителните технологии може да претърпи изменение. Същевременно отбелязва, че то не трябва да се разширява с изрично посочване на отделните телекомуникационни дейности и услуги, тъй като конкретизирането им въз основа на конституционната разпоредба е предмет на нейното правоприлагане, а не на тълкуването ѝ.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

I

Държавният монопол е конституционно установеното в чл. 18, ал. 4 от Конституцията правомощие на Народното събрание със закон да предоставя изключителни права за осъществяване на изчерпателно изброените в същата разпоредба дейности, като посочи конкретните публични или частни правни субекти или признаците, характеризиращи кръга от такива субекти, които могат да получат концесия или разрешение за упражняване на съответната дейност.

Конституционно установено е и правомощието на Народното събрание за цялостно уреждане със закон на реда и условията за предоставяне на концесии за обектите и разрешения за дейностите по чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията. Това правомощие обхваща уреждането със закон и на обществените отношения, възникващи по повод на предстояща или обявена процедура за приватизация на държавни предприятия или търговски дружества, които въз основа на концесия или разрешение извършват дейност, обект на държавен монопол.

II

Понятието “националните далекосъобщителни мрежи” по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията включва всяка съвкупност от взаимосвързани възли, линии и съоръжения, осигуряващи и осъществяващи на цялата територия на страната или на значителна част от нея пренос на сигнали чрез кабел, електромагнитни, оптични или други технически средства.

Председател:

Живко Сталев