

СЪВЕТЪТ ЗА ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ – ДИСКУСИОННИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ПРАВНОТО МУ ПОЛОЖЕНИЕ

Доц. д-р Ивайло Стайков

Нов български университет, България

Резюме: В статията е анализирано правното положение на Съвета за електронни медии като държавен орган, който регулира предоставянето на медийни услуги на територията на Република България. Проблематиката е изследвана от конституционна, административна и трудовоправна гледна точка.

Ключови думи: медиен регулатор, държавен орган, конституционно право, административно право, трудово право, работодател;

**THE COUNCIL FOR ELECTRONIC MEDIA –
SOME CONTROVERSIAL ISSUES ABOUT ITS LEGAL
STATUS**

Assoc. Prof. Ivaylo Staykov, PhD
New Bulgarian University, Bulgaria

Abstract: Subject-matter of analysis in the paper is the legal status of the Council for Electronic Media as state authority, which regulates the provision of media services on the territory of the Republic of Bulgaria. The issues are studied from the constitutional, administrative and labour law point of view.

Keywords: Media Regulator, State Authority, Constitutional Law, Administrative Law, Labour Law, Employer;

I.

Предмет на научен анализ в настоящото изследване е правният статус на Съвета за електронни медии (СЕМ). В частност се дискутира въпросът дали СЕМ е държавен орган или не е такъв. Дискусията е породена и възможните отговори на този същностен въпрос са пряко следствие от три обстоятелства – действащата позитивно-правна уредба на СЕМ в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ); едно старо решение на Конституционния съд по повод правния статус на Националния съвет за радио и телевизия (НСРТ) по отменения ЗРТ от 1996 г.; застъпените в правната теория становища относно този въпрос¹.

В следващите редове е аргументирана тезата, че СЕМ, подобно на други независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специални закони, е част от системата на държавното управление (част от системата на държавния административен апарат), без да е държавен орган на изпълнителната власт. На немалко места в изложението е направено сравнение и между правното положение на СЕМ и това на някои други държавни органи, създадени по силата на специални закони. Накратко е анализиран и правният статус на СЕМ като работодател.

II.

Въз основа на възприетото правно-отрасловото деление на българската правна система, Законът за радиото и телевизията (обн., ДВ, бр. 138 от 24 ноември 1998 г., изм. и доп.) се определя като административен закон. Систематически той се отнася към специалната (особената) част на административното право – т.нар. медийно право². Съгласно правната норма-предмет на чл. 1 от него той урежда медийните услуги, предоставяни от доставчици на медийни услуги под юрисдикцията на Република България.

Съобразно научно установената система на административното право, правната уредба на регулацията на радио- и телевизионната дейност се

¹ Научното изследване е съобразено с действащото законодателство към 7 март 2018 г.

² За делението на административното право на Обща част и Специална (Особена) част в рамките на неговата единна система вж. ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. Административно право на НРБ. Обща част. София, Унив. издат. „Климент Охридски“, 1989, с. 40–41.

определя в научната доктрина като елемент (подотрасъл) на специалната част на административното право³.

Професор Райна Николова посочва, че „като позитивно право медийното аудио и аудиовизуално право е съвкупност от административноправни норми, които уреждат обществените отношения в един от аспектите на духовната сфера – предоставянето на медийни аудио и аудиовизуални услуги. В този смисъл медийното аудио и аудиовизуално право е подотрасъл на специалната част на административното право, уреден в Закона за радиото и телевизията“⁴.

В отделни разпоредби на закона се съдържат правни норми, които по своята правно-отраслова принадлежност следва да се квалифицират като трудовоправни⁵. Проблематиката относно правната същност на СЕМ има отношение във връзка с трудовоправния статус на членовете на СЕМ, на работещите в неговата администрация, както и относно трудовоправния статус на членовете на управителните съвети и на генералните директори на Българското национално радио и Българската национална телевизия, като част от тези въпроси авторът е изследвал в други свои научни съчинения⁶.

³ Вж. СТАЙНОВ, П. и АНГЕЛОВ, А. Административно право. Специална част. София, Наука и изкуство, 1960, с. 377–378; КОСТАДИНОВ, Г., ДЕРМЕДЖИЕВ, Ив. и ВОДЕНИЧАРОВ, Ал. Административно право. Специална част. София, Наука и изкуство, 1973, с. 216–217, 260–265; ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. Цит. съч., с. 40–41.

⁴ НИКОЛОВА, Р. Медийно аудио- и аудиовизуално право. Административноправни въпроси. София, Фенекс, 2010, с. 11–14.

⁵ За наличието на трудовоправни норми в нормативни актове, които по своята правно-отраслова принадлежност не са трудови, вж. ВАСИЛЕВ, Ат. Трудово право. Бургас, Бургаски свободен университет, 1997, с. 54–55; СРЕДКОВА, Кр. Трудово право. Обща част. София, Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 104, 113; МРЪЧКОВ, В. Трудово право. 10. прер. и доп. изд. София, Сиби, 2018, с. 90, 119–121, 126–127; МИНГОВ, Ем. Особености на трудовото правоотношение в бюджетните организации. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. IV. София, Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 78–79; СТАЙКОВ, Ив. Правен статут на служителите по трудово правоотношение в Държавна агенция „Национална сигурност“. – В: *Глобализъм, регионализъм и сигурност. Сборник доклади от международна научна конференция*, 19–21.09.2013 г. в УОБ – Равда. София, УНСС, 2014, с. 103–108.

⁶ Членовете на СЕМ заемат длъжността си въз основа на трудово правоотношение. Индивидуалните трудови правоотношения на тримата членове на СЕМ, които се избират от Народното събрание, възникват на основание избор, т.е. те са изборни трудови правоотношения. Индивидуалните трудови правоотношения на другите двама членове на СЕМ, които се назначават от Президента на Републиката, възникват от индивидуален административен акт. Тази усложнена правна конструкция е характерна и за трудовите правоотношения на членовете на други държавни колективни органи. Разкриването на основанието за възникване на конкретно трудово правоотношение има важно значение. От него зависи правните норми за кое основание ще се прилагат към това трудово правоотношение – относно момента на възникването, страните по правоотношението, допустимостта и реда за съдебно оспорване на възникването на правоотношението, относно основанията и реда за прекратяване на правоотношението и др. Тази теоретична теза съм

III.

1. Съветът за електронни медии е независим специализиран орган, който регулира медийните услуги в случаите и по реда, предвидени в ЗРТ (чл. 20, ал. 1)⁷. Той е юридическо лице на бюджетна издръжка (бюджетно учреждение) със седалище в София, чийто председател е първостепенен разпоредител с бюджет (чл. 21 от ЗРТ). Юридическата персонификация не е предпоставка за административноправната правосубектност на СЕМ, а е предпоставка за гражданскоправната правосубектност на държавния орган⁸. Гражданскоправната правосубектност на СЕМ като държавен орган е необходима, за да може той да участва в гражданския оборот като страна по граждански правоотношения в широкия смисъл на това понятие (т.е. частноправни отношения), вкл. и като страна по трудови правоотношения като работодател.

В правната литература е застъпено и становището, че юридическата персонификация е предпоставка за административноправната правосубектност на някои комисии, създадени със специален закон, в т.ч. и на СЕМ (д-р Николай Николов)⁹. Самият автор обаче признава, че „не всички изпълнителни органи имат качеството на юридическо лице“. Ясно е, че

обосновал за пръв път в статията СТАЙКОВ, Ив. Характер на правоотношението, въз основа на което членовете на Съвета за електронни медии изпълняват длъжността си. – В: *Медиите в България: 25 години по-късно*. Национална научно-практическа конференция. Състав. и научен ред. Р. Николова. София, Нов български университет, 2015, с. 170–182; от него: Указът на президента на републиката като основание за възникване на трудово правоотношение. – В: *Научни трудове на Русенския университет – 2016*. Том 55, серия 7 – Правни науки. Сборник с научни доклади от научна конференция РУ & СУ '16. Русе, РУ „Ангел Кънчев“, 2016, с. 43–52; от него: Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии и сравнение с този на членовете други колективни държавни органи. София, Авангард Прима, 2016. 360 с.

⁷ За понятието „медийно регулиране“ (медийна регулация) вж. НИКОЛОВА, Р. Регулация и саморегулация на медиите. – *Съвременно право*, 2004, № 6, с. 9–14; от нея: Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград: Унив. издат. „Неофит Рилски“, 2009, с. 184–187; ГРАДИНАРОВ, Б. Медийно право. София, Фабер, 2010, с. 31–52.

⁸ „Държавните и обществените органи са винаги създания (творения) на действащото право и тяхната административна правосубектност и дееспособност е точно определена от закона. За да участват обаче в административните правоотношения, тази категория субекти на административното право не е необходимо да притежават някаква юридическа личност по смисъла на гражданското право“ – вж. ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. Цит. съч., с. 60, 63–64. Вж. и проф. Витали Таджер – „държавният орган не винаги е юридическо лице. [...] Да не се поставя знак на равенство между държавен орган и юридическо лице“. ТАДЖЕР, В. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. София, Наука и изкуство, 1973, с. 78.

⁹ НИКОЛОВ, Н. Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. – *Съвременно право*, 2008, № 4, с. 46–47.

едноличните административни органи не са юридически лица, но по същественото е, че действащото право не придава юридическа персонификация (правното качество на юридическа личност) и на някои колективни административни органи (напр. общо събрание и академичен съвет на висшето училище и факултетен съвет на факултет по ЗВО и ЗРАСРБ). Въпреки това тези колективни административни органи, поради това че имат административна правосубектност, участват като страни по материални и процесуални административни правоотношения (в т.ч. и в съдебни производства при оспорване на издадени от тях административни актове). Такова е и становището на трайната съдебна практика във връзка с прилагането на § 1, т. 1 от ДР на АПК. Затова не мога да споделя становището на д-р Н. Николов, че „юридическата персонификация е важна за гарантиране на самостоятелността на комисиите и за упражняване на определените им от закона правомощия. [...] При комисиите това е необходимо преди всичко с оглед на упражняване на властническите им правомощия и участието им като страна в съдебни производства във връзка с издадени от тях юридически актове“¹⁰.

Както всички колективни държавни органи, на които законът е придал и качеството на юридическо лице, така и СЕМ е преди всичко юридическо лице на публичното право¹¹. Съветът за електронни медии има двойствено правно

¹⁰ НИКОЛОВ, Н. Пак там, с. 46.

¹¹ Юридически лица по действащото обективно право са и други колективни държавни органи: КЗД (чл. 40, ал. 3 от ЗЗДискр); НБПП (чл. 6, ал. 3 от ЗПрПм); КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата) (чл. 4, ал. 2 от ЗДРДОПБГДСРСБНА); КПКОНПИ (чл. 7, ал. 3 от ЗПКОНПИ); КЗК (чл. 3, ал. 1, изр. второ от ЗЗК); КЗЛД (чл. 6, ал. 3 от ЗЗЛД) и др. Интересно е правното положение, че Министерският съвет е централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност (чл. 105–108 от Конституцията и чл. 20, ал. 1 от ЗАдм), но не е юридическо лице. Самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка е администрацията на Министерския съвет (чл. 40, ал. 3 от ЗАдм). Нито в Конституцията, нито в ПОДНС е уредено, че Народното събрание като държавен орган е юридическо лице. Отношение към този проблем има и едно от конституционните правомощия на председателя на Народното събрание – той представлява Народното събрание (чл. 77, ал. 1, т. 1 от Конституцията). В чл. 1, ал. 1 от Финансовите правила по бюджета на Народното събрание като приложение към ПОДНС е уредено, че самостоятелният бюджет на Народното събрание е част от държавния бюджет на Република България. Също така при осъществяване на своите правомощия Народното събрание се подпомага от администрация (§ 6, ал. 1 от ДР на ПОДНС), като председателят на Народното събрание утвърждава правилник за работата на администрацията на Народното събрание (чл. 8, ал. 1, т. 13 от ПОДНС). Председателят на Народното събрание организира съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на Народното събрание (чл. 8, ал. 1, т. 5 от ПОДНС). Съгласно чл. 1, ал. 3 от ЗАдм този закон се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление. Народното събрание е орган на държавна власт, предвиден в Конституцията, и с аргумент от

положение (полисубектност, многоотраслова правосубектност), тъй като е подчинен на публичното право във връзка с осъществяване на държавните функции (административна правосубектност, компетентност), а като носител на субективни граждански права и правни задължения той има и частноправен режим (гражданска правосубектност)¹².

2. Съветът за електронни медии се състои от петима членове, от които трима се избират от Народното събрание и двама се назначават от президента на Републиката (чл. 24, ал. 1 от ЗРТ). От тази законова разпоредба следват два правни извода.

2.1. Според състава си (организационна структура) СЕМ е колективен държавен орган, като в закона е уреден неговият персонален състав в количествено отношение – петима членове. Според начина си на образуване този колективен орган се конституира въз основа на смесената система. Персоналният състав на СЕМ се формира от две квоти¹³ – квота на Народното събрание (трима членове) и квота на президента на Републиката (двама членове). Тримата членове на СЕМ от квотата на Народното събрание (парламентарна квота) могат да се определят като изборни мандатни членове, а двамата членове на СЕМ от квотата на президента на Републиката (президентска квота) – като назначаеми мандатни членове¹⁴. Следователно СЕМ

посочените разпоредби, както и от чл. 40, ал. 3 от ЗАдм, следва да се приеме, че именно администрацията на Народното събрание е юридическо лице, а не самото Народно събрание.

¹² Вж. така за видовото деление на юридическите лица на такива на публичното и на частното право ТАДЖЕР, В. Цит. съч., с. 79–80; ПАВЛОВА, М. Гражданско право. Обща част. Т. I. София, Софи-Р, 1995, с. 290; ТОПАЛОВ, М. Двойственото положение на държавния орган. – В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. София, Труд и право, 2014, с. 145–152.

¹³ Понятията „квота на Народното събрание“ и „квота на президента“ са легални понятия (чл. 29, ал. 1, изр. второ от ЗРТ). Думата „квота“ е чуждица и произхожда от латинския израз *quota pars*, което означава „определена част“. Едно от значенията на думата квота в съвременния български език е част, дял, процент. Вж. МИЛЕВ, Ал., НИКОЛОВ, Б. и БРАТКОВ, Й. Речник на чуждите думи в българския език. 5. доп. и основно прер. изд. София, Наука и изкуство, 2012, с. 352. В Конституцията квота се употребява по повод персоналният състав на Конституционния съд и неговото периодично обновяване (чл. 147, ал. 2, изр. трето). В някои специални закони също се употребяваше понятието „квота“ (напр. „квотата на Народното събрание“ в чл. 7, ал. 1 от ЗОПДНПИ (отм.) във връзка със състава на КОНПИ; в чл. 22г, ал. 1 и 2 от ЗПУКИ (отм.) за състава на КПУКИ), но в други случаи просто се посочва кой избира или назначава определен брой членове на колективен държавен орган (вж. чл. 11 от ЗПрПм относно състава на НБПП; чл. 41, ал. 1 от ЗЗДискр относно състава на КЗД; чл. 20, ал. 3–5 от ЗД относно състава на КРС).

¹⁴ В правната литература такова деление на изборни и мандатни членове е правено с оглед начина на образуване на държавните органи по отношение на техния личен (персонален)

може да се определи едновременно и като избран държавен орган (при това избран от друг орган, т.нар. непряка изборност) и като назначаем държавен орган¹⁵. И двата органа (Народното събрание и президентът на Републиката), които образуват СЕМ, са представителни органи на държавната власт¹⁶. Така законът урежда овластяването (инвеститурата) на държавния орган чрез нарочен правен акт (решение за избор и указ за назначаване) – предоставянето от закона на определени властнически правомощия в определена област от държавното управление (административна компетентност)¹⁷. С даването на инвеститурата възниква и административната правосубектност и дееспособност за органа на държавното управление.

2.2. От гледна точка на начина на вземане на решенията си СЕМ като колективен орган е и колегиален орган. За колегиалните органи е съществено

състав. Вж. СТАЙНОВ, П. Чиновническо право. Т. 1. София, Печ. „Стопанско развитие“, 1932, с. 31–32; СТОЙЧЕВ, Ст. Конституционно право на Република България. София, Изд. Петър Г. Христов, 1993, с. 160; НАЧЕВА, Сн. – В: *Конституция на Република България. Коментар*. Авт. кол. с рък. и научен ред. проф. д-р Ст. Стойчев. София, Сиела, 1999, с. 329–332 (по повод персоналният състав на Висшия съдебен съвет – членове по право и изборни членове, които имат мандат); МИНГОВ, Ем. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. – В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. София, Труд и право, 2014, с. 185–186 (също за членовете на ВСС, като авторът приема обаче, че членовете по право са назначаеми мандатни членове). Правя същественото уточнение, че становищата на проф. Снежана Начева и проф. Емил Мингов отчитат правната уредба на персоналният състав на ВСС преди изменението на Конституцията и промените в тази насока в ЗСВ.

¹⁵ Вж. за видовото деление на държавните органи според класификационния критерий „начин на образуване“ – изборни и назначаеми държавни органи СТОЙЧЕВ, Ст. Цит. съч., с. 168.

¹⁶ Въпросът за начина на конституиране на персоналният състав на колективния държавен орган е изцяло прерогатив на Народното събрание с приемането на закона, с който се създава в правната действителност съответният държавен колективен орган, доколкото, разбира се, не става въпрос за конституционен държавен орган, т.е. такъв, който е предвиден в Конституцията и тя урежда и неговия персонален състав, т.е. дали той е избран, назначаем или смесен (вж. по-долу в основния текст). Двата независими специализирани държавни органа КОНПИ и КПУКИ (вече несъществуващи – вж. § 6, ал. 1–3 от ПЗР на ЗПКОНПИ) бяха конституирани въз основа на смесената система, т.е. всеки един от тях беше едновременно и избран държавен орган (при това избран от друг орган, т.нар. непряка изборност) и като назначаем държавен орган (вж. чл. 7, ал. 1 от ЗОПДНПИ (отм.) във връзка със състава на КОНПИ и чл. 22г, ал. 1 и 2 от ЗПУКИ (отм.) за състава на КПУКИ). Новата Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) е колективен държавен орган, който се състои от петима членове, като всички те се избират от Народното събрание, т.е. това е само избран орган (вж. чл. 8, ал. 1, 5–6 от ЗПКОНПИ). Изборни държавни органи по действащото право са и КЗК (чл. 4, ал. 1 от ЗЗК) и КЗЛД (чл. 7, ал. 2 от ЗЗЛД), а например КЗД е смесен държавен орган (парламентарна и президентска квота) – чл. 41, ал. 1 от ЗЗДискр.

¹⁷ За административната компетентност на държавния орган вж. КОСТОВ, М. Компетентността като правосубектност на държавния орган. – *Правна мисъл*, 1979, № 3, с. 34–45; ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. Цит. съч., с. 63–64; ЗИНОВИЕВА, Д. Компетентност на административните органи. София, Сиела, 2000, с. 10–34.

това, че те вземат своите решения с мнозинство (вишегласие), като всеки техен член е равностоеен при обсъждането и гласуването. Това се отнася и за председателя на съответния орган (в случая председателят на СЕМ), в смисъл че неговият глас е равен по правната си сила на гласа на всеки друг член от колектива¹⁸. В това отношение председателят на СЕМ е типичен пример за правната конструкция „пръв между равни“ (*Primus inter pares*).

Законът не определя изрично, че СЕМ е колегиален орган¹⁹. Тази му правна характеристика се извлича по тълкувателен път от разпоредбите относно редовността на заседанията му и начина за приемане на решения (необходимото мнозинство) – вж. чл. 35, ал. 1 и чл. 37 от ЗРТ. В чл. 36, т. 1 от ЗРТ е уредено, че наред с други принципи, при вземане на решенията си членовете на СЕМ се ръководят от принципа на колегиалност. Това законово изискване може да бъде тълкувано двояко. Вече се отбеляза, че колегиалността е характеристика на колективен орган по отношение на начина на вземане на решенията му. Такъв е и изразът, който се използва в чл. 36, т. 1 от ЗРТ. Следователно може да се приеме, че ЗРТ изрично определя СЕМ като колегиален орган²⁰. Другото възможно тълкуване на принципа на колегиалността е в друг аспект – управленски (стил на управление) и етичен. Това означава членовете на СЕМ да имат отношения като колеги и личности, които взаимно зачитат мненията си, които се отнасят етично един към друг. Може би това второ смислово значение на колегиалността е имал предвид законодателят, което тълкуване се извежда от уредените в разпоредбата принципи²¹.

¹⁸ Така СПАСОВ, Б. Учение за Конституцията. 2. прераб. и доп. изд. София, Сиби, 1994, с. 95; от него: По Закона за администрацията. – *Юридически свят*, 1999, № 2, с. 64–65.

¹⁹ Срв. нормативната уредба на други колективни държавни органи, за които изрично е посочено, че са и колегиални органи – Министерският съвет (чл. 20, ал. 1 от ЗАдм); държавна комисия към Министерския съвет или към министър (чл. 50, ал. 1 от ЗАдм); ДКСИ (чл. 6, ал. 1 от ЗЗКИ); КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата) (чл. 5, ал. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА); КРС (чл. 22, ал. 1 от ЗЕС); КЗЛД (чл. 7, ал. 1 от ЗЗЛД).

²⁰ По отношение на новата КПКОНПИ законодателят я определя като колективен орган (чл. 8, ал. 1 от ЗПКОНПИ), но няма изрично определяне, че е и колегиален орган. Този ѝ втори правен белег се извлича също по тълкувателен път от разпоредбата на чл. 13, ал. 2, изр. първо от ЗПКОНПИ, съгласно което решенията на Комисията се приемат с мнозинство повече от половината от всички членове.

²¹ Етимологически думата „колегиалност“ е от латински произход – съществителните имена *collēga* – другар по служба или занимание и *collēgium* – съучастие в служба, другарство по служба (колегия). Вж. МИЛЕВ, Ал. и ВОЙНОВ, М. Латинско-български речник. 4. стереот. изд. София, Наука и изкуство, 1990, с. 123; МИЛЕВ, Ал., НИКОЛОВ, Б. и БРАТКОВ, Й. Цит. съч.,

2.3. Въз основа на критерия „териториални предели, в които държавният орган упражнява своята компетентност“ (териториален обсег на неговата дейност) СЕМ е централен орган на държавно управление. Той осъществява своята териториална компетентност (*competentio loci*) на цялата територия на страната върху доставчици на медийни услуги, които се намират под юрисдикцията на Република България (чл. 1 и § 1, т. 23 от ДР на ЗРТ)²².

2.4. Според обема на правомощията му и сферата (предмета) на дейност СЕМ е държавен орган със специална компетентност (самият ЗРТ го определя като специализиран орган и посочва неговата „специализация“),²³ по-конкретно – орган с функционална компетентност – правна регулация на медийните услуги (аудио-визуални и радиоуслуги) (чл. 20, ал. 1 във вр. чл. 1 от ЗРТ).

2.5. В разпоредбата на чл. 20, ал. 1 от ЗРТ изрично е посочено, че СЕМ е независим орган. Такива са и КЗД, КЗК²⁴, КПКОНПИ, КРДОПБГДСРСБНА, КРС, НБПП, КЗЛД. Разликата в подхода на законодателя е тази, че КЗД, КПКОНПИ, КРДОПБГДСРСБНА, НБПП, КЗЛД и КЗК са определени и като държавни органи, докато за СЕМ не е посочено, че е такъв²⁵. Всъщност защо е необходимо изрично

с. 367–368. Българската дума е „другарство“ в нейното смислово значение на етична категория.

²² На практика всички специализирани колективни държавни органи, създадени по силата на специални закони, и посочени в настоящото изследване, са централни органи на държавно управление.

²³ Законодателят изрично е определил и други държавни органи като „специализирани“ – вж. напр. КЗД (чл. 40, ал. 1 от ЗЗДискр); КПКОНПИ (чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ); КЗК (чл. 3, ал. 1, изр. първо от ЗЗК); КРС (чл. 21, ал. 2 от ЗЕС). За други държавни органи, създадени по силата на специален закон, не е уредено изрично, че са „специализирани“, но тази им правна характеристика се извлича по тълкувателен път от съдържанието на предоставената им компетентност (правомощия).

²⁴ Относно правната същност на КЗК, още при действието на първия ЗЗК от 1991 г. (отм. през 1998 г.), проф. Витали Таджер отбелязва следното: „Комисията за защита на конкуренцията бе определена в чл. 2 от закона като „независима институция“. Тя заема своеобразно положение сред органите на изпълнителната власт, като функциите ѝ са определени в самия закон.“ – вж. ТАДЖЕР, В. Комисия за защита на конкуренцията, 1991–1992. – *Съвременно право*, 1993, № 5, с. 109. Пак по повод на КЗК (но при действието на следващия, едноименен ЗЗК от 1998 г., отм.) проф. В. Таджер посочва, че „правното положение на един държавен орган се определя според реда за образуването му, неговите функции, устройство и характер на актовете му“ – ТАДЖЕР, В. Новите функции на Комисията за защита на конкуренцията. – *Български законник*, 1998, № 6, с. 73.

²⁵ Необходимо е да се посочи, че несъществуващата вече КПУКИ (вж. § 6, ал. 2 и 3 от ПЗР на ЗПКОНПИ) беше определена от законодателя като „независим орган“ и „първостепенен разпоредител с бюджет“ (чл. 22а, ал. 1 и 3 от ЗПУКИ (отм.)). Законодателят не беше определил тази комисия като държавен орган, но правната ѝ същност на такъв се извличаше от цялата ѝ правна уредба – ред за конституиране, правомощия (компетентност), правни актове, които издава. Тази комисия като държавен орган също беше част от системата на държавното управление, без да е държавен орган на изпълнителната власт. При действието на ЗПУКИ (отм.) в правната теория д-р Николай Николов също определя КПУКИ като

да се посочва, че един орган (държавен или не) е независим? Нима не е такъв, в една или друга степен всеки един орган, при осъществяване на своята компетентност – Народно събрание, Министерски съвет, БНБ, НОИ, НЗОК, съд и т.н. Вярно е и обратното – всеки един държавен орган е зависим в една или друга степен от други органи. Всеки един орган е зависим от закона (в смисъл че трябва да го спазва и изпълнява), както и от обстоятелството, че в конституирането на посочените държавни органи участват други държавни органи (Народно събрание, президент на Републиката, Министерски съвет)²⁶. Всички създадени по силата на специален закон независими държавни органи изготвят и представят пред Народното събрание, както и пред други държавни органи (обикновено тези, които участват в конституирането на техния персонален състав) годишен доклад, който включва отчет за изпълнението на дейностите от предходната година²⁷. Съгласно чл. 39, ал. 1 от ЗРТ Съветът за електронни медии представя за обсъждане в Народното събрание отчет за дейността си не по-късно от 31 октомври за първото полугодие и 31 март за второто полугодие на предходната година и го публикува на страницата си в интернет. Видно е, че в случая със СЕМ е налице съществено изключение с представянето на два доклада в рамките на календарна година²⁸.

държавен орган, но той приема, че тя „е орган на изпълнителната власт, на която законодателят е възложил изпълнението на закон“, както и по-общо за посочените по-горе държавни органи, че те са „нов вид държавни институции“ и „техните белези ги правят част от системата на изпълнителната власт, макар и при отчитане на спецификата им“ – вж. НИКОЛОВ, Н. Конфликтът на интереси по българското право. София, Фенея, 2012, с. 106–109. Вж. от същия автор относно също вече несъществуващата КОНПИ: „с оглед на своите функции комисията е административен орган и принадлежи към системата на изпълнителната власт“, както и по-общо – „независимите колективни органи, създадени със закон, формират самостоятелен стълб от колективни органи в системата на изпълнителната власт“ – НИКОЛОВ, Н. Гражданската конфискация по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. София, Фенея, 2013, с. 54 и бел. 43 под линия.

Новосъздадената КПКОНПИ (чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ) изрично е определена като „независим специализиран постоянно действащ държавен орган“.

²⁶ Вж. така и НИКОЛОВ, Н. Обща характеристика на комисиите, създадени със закон, с. 45.

²⁷ Вж. напр. за КЗД (чл. 40, ал. 5 от ЗЗДискр); КРС (чл. 38 от ЗЕС); КПКОНПИ (чл. 18, ал. 1 от ЗПКОНПИ); КЗК (чл. 14, ал. 1 от ЗЗК), ДКСИ (чл. 7 от ЗЗКИ), КЗЛД (чл. 7, ал. 6 от ЗЗЛД).

²⁸ Два доклада за извършената дейност, два пъти годишно – до 20 юли и до 20 декември, представя в Народното събрание и КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата), които се приемат с решение (чл. 4, ал. 6 от ЗДРОПБГДСРСБНА). Специално следва да се отбележи разпоредбата на чл. 7 от ЗЗКИ, където практически се представят няколко годишни доклада на различни държавни органи. Новосъздадената КПКОНПИ също представя доклад за дейността си пред Народното събрание. Същият доклад се предоставя и на президента на Републиката, и на Министерския съвет и се публикува на интернет страницата на Комисията (чл. 18, ал. 2 от ЗПКОНПИ).

По повод правомощията на СЕМ (чл. 32 от ЗРТ) са уредени взаимоотношенията му с други държавни органи (Централната изборителна комисия, Държавната агенция за закрила на детето, КРС), като това положение е генерализирано като правен принцип относно стила на управление – при вземане на решенията си членовете му се ръководят от принципа на сътрудничество с държавните органи (чл. 36, т. 4, предл. първо от ЗРТ). В същата насока е и правомощието на председателя на СЕМ да осъществява връзките на Съвета с държавните органи и с доставчиците на медийни услуги, както и с международните организации в областта на медийните услуги (чл. 31, ал. 2, т. 4 от ЗРТ).

Въпросът е не в окачествяването на един държавен орган като „независим“, а за наличието на адекватна правна уредба на компетентността му и за взаимодействието му с другите държавни органи в съответствие с принципите на демократичната и правова държава²⁹. Този правен принцип в дейността на държавното управление е генерализиран в българското позитивно право в разпоредбата на чл. 2, ал. 1, т. 5, предл. второ от ЗАдм (принципът на координация) и доразвит в смислово отношение в чл. 2, ал. 7 от ЗАдм – органите на държавната власт координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество.

²⁹ По тези въпроси съм изказвал становището си по друг повод, при действието на отменена вече правна уредба. Вж. СТАЙКОВ, Ив. Устройство и компетентност на Комисията по ценните книжа и фондовите борси. – *Съвременно право*, 1996, № 4, с. 12–24; от него: Взаимодействието на Комисията по ценните книжа и фондовите борси с другите държавни институции. – *Капиталов пазар*, 1996, № 3, с. 28–29.

Вж. и правната уредба на взаимодействието на някои държавни органи с други държавни и недържавни органи – напр. за НБПП (чл. 20 от ЗПрПм); КРС (чл. 41а–49в от ЗЕС); КЗК (чл. 8, т. 12 от ЗЗК); КПКОНПИ (цялата Глава трета – чл. 24–29 от ЗПКОНПИ).

Специално характеристиката на „независим [...] държавен орган“ на новосъздадената КПКОНПИ (чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ) може да се постави под съмнение предвид разпоредбата на чл. 17, ал. 1 от ЗПКОНПИ, съгласно която Народното събрание осъществява контрол върху дейността на Комисията. Подчертавам „контрол“, а не „надзор“! Също така членовете на Комисията са длъжни при покана да се явят в Народното събрание и да предоставят исканата информация (чл. 17, ал. 2 от ЗПКОНПИ), като разпоредба с такова съдържание няма в нито един от другите специални закони. Освен това, контролът върху дейността на тази „независима“ комисия по Глава девета от закона (Противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности) се осъществява от Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и от специализираната специална комисия на Народното събрание при условията и по реда на Закона за специалните разузнавателни средства (чл. 17, ал. 3 от ЗПКОНПИ).

Разпоредбата е от вече далечната 1998 г. (с влизането на закона в сила), допълнена през 2006 г.

2.6. В някои специални закони съответният специализиран държавен орган изрично е определен като „постоянно действащ“ – вж. напр. новосъздадената КПКОНПИ (чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ), КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата) – чл. 4, ал. 3, изр. първо от ЗДРДОПБГДСРСБНА, както и КЗЛД (чл. 9, ал. 1 от ЗЗЛД)³⁰. По принцип крайно необичайно ще бъде, ако законодателят приеме закон, с който да създаде временно действащ орган (орган *ad hoc*) – всъщност всеки създаден със закон орган е постоянно действащ, докато действа (не се отмени) законът (смисълът на чл. 74, изр. първо от Конституцията, че Народното събрание е постоянно действащ орган, е друг). Но за СЕМ, КЗК, КЗД, НБПП и други държавни органи не е уредено изрично, че са постоянно действащи. И по отношение на тази характеристика на съответните държавни органи законодателят е непоследователен при съставянето на правните норми. Приемам, че СЕМ също може да се охарактеризира като „постоянно действащ“ държавен орган, въпреки принципната излишност на подобна правна характеристика на един държавен орган, при това изрично уредена в специалния закон.

2.7. Съществуването на СЕМ в правната действителност (както и други независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специален закон – КЗД, КЗК, КПКОНПИ, ДКСИ, НБПП, КЗЛД) не е предвидено в Конституцията, и следователно той не е конституционен орган. Но СЕМ, както и другите посочени държавни органи, е „институция, определена със закон“ по смисъла на чл. 84, т. 8, предл. второ от Конституцията. Професор Борис Спасов нарича тези държавни органи вторично (производно) създадени от други оправомощени за тази цел държавни органи, като това оправомощаване

³⁰ Съгласно разпоредбата на чл. 22а, ал. 4 от ЗПУКИ (отм.) вече несъществуващата КПУКИ беше „постояннодействащ орган“ (дори имаше граматическа грешка – трябва да са две думи – постоянно действащ, а не една дума), който се подпомага от администрация. Като постоянно действащ държавен орган беше определена и КОНПИ (чл. 5, ал. 1 от ЗОПДНПИ (отм.) – също с грешка в изписването на думата. В чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ относно тази правна характеристика на новосъздадената КПКОНПИ вече има правилно изписване на думите. По отношение на отдавна създадените КРДОПБГДСРСБНА (чл. 4, ал. 3, изр. първо от ЗДРДОПБГДСРСБНА) и КЗЛД (чл. 9, ал. 1 от ЗЗЛД), още с приемането на съответните специални закони има правилно изписване на думите относно този правен белег на държавния орган.

поначало се дава от Конституцията³¹. В случая със СЕМ правомощието за конституирането му като държавен орган е на Народното събрание и на президента на Републиката, като това е уредено в специалния ЗРТ. Но доколкото по конституция закони може да приема само Народното събрание, то и в този случай Народното събрание е първичният (основният) държавен орган, който е създал вторично в правната действителност СЕМ (определил е неговото наименование, структура и компетентност)³².

Обобщената правна характеристика на Съвета за електронни медии е, че той е от категорията независими специализирани постоянно действащи държавни органи, създадени по силата на специален закон³³.

IV.

1. В специализираната правна литература проф. Райна Николова поддържа становището, че „по своята същност СЕМ не притежава правните характеристики на държавен орган. [...] СЕМ е орган, стоящ извън системата на държавното управление (държавната администрация), който притежава белезите на административен орган.“³⁴. Мога да се съглася само с определянето на СЕМ като административен орган, и то по смисъла на § 1, т. 1, предл. второ от ДР на АПК – „носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“ (почти идентична е и дефиницията по § 1, т. 1, предл. второ от ДР на

³¹ За класификационния критерий „органи според тяхното образуване“ при видовото деление на държавните органи – държавни органи, които са установени от Конституцията и държавни органи, които са вторично създадени от оправомощен с такова право друг държавен орган, вж. СПАСОВ, Б. Цит. съч., с. 90–91.

³² Вж. в този смисъл СПАСОВ, Б. Пак там.

³³ За въведените от конституционноправната и административноправната теория класификационни критерии за видовото деление на държавните органи и на органите на държавно управление вж. СТОЙЧЕВ, Ст. Цит. съч., с. 164–168; СПАСОВ, Б. Учение за Конституцията, с. 90–95; СТАЙНОВ, П. и АНГЕЛОВ, А. С. Административно право на Народна република България. Обща част. София, Наука и изкуство, 1957, с. 80–120; ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. Цит. съч., с. 111–114; КЪНДЕВА, Ем. Публична администрация. 2. изд. София, Сиела, 2000, с. 85–89; НИКОЛОВ, Н. Обща характеристика на комисиите, създадени със закон, с. 41–47.

³⁴ Така НИКОЛОВА, Р. Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград, ЮЗУ „Неофит Рилски“, 2009, с. 191–192; от нея: Правно положение на медийния регулаторен орган. – *Административно правосъдие*, 2009, № 3, с. 18–27. Същата авторка в други свои изследвания също определя СЕМ като „административен специализиран медиен орган“ и като „недържавен орган“. Вж. НИКОЛОВА, Р. Административно-наказателна отговорност по Закона за радиото и телевизията. – В: *Юбилеен сборник 20 години Департамент „Право“*. Нов български университет. София, Фенея, 2011, с. 229 и 239.

ЗОАРАКСД – „всеки друг орган, който въз основа на специален закон е овластен с административни правомощия“), както и че е „централен административен орган“ по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на ЗОАРАКСД, защото осъществява правомощията си на територията на цялата страна. Вярно е и това, че СЕМ не е държавен орган на изпълнителната власт, но това не значи че е „орган, стоящ извън системата на държавното управление (държавната администрация)“. Съветът за електронни медии, подобно на други независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специални закони, е част от системата на държавното управление (част от системата на държавния административен апарат)³⁵, без да е държавен орган на изпълнителната власт. Както и другите независими специализирани държавни органи, той действа от името на държавата при упражняване на своите правомощия³⁶. Като административен орган в посочения смисъл, СЕМ и другите органи „осъществяват изпълнителната дейност на държавата, което е една от най-важните им специфики. А това означава, че те осъществяват подзаконова дейност и действията им се извършват въз основа и в изпълнение на закона“³⁷.

2. Във връзка с правното положение на СЕМ не е необходимо да се взема становище за съображенията на Конституционния съд, отразени в т. 3 от

³⁵ За понятията „орган на публична власт“, „държавен орган“, „държавен апарат“, „система на държавните органи“, „държавна институция“, „орган на държавно управление“ вж. напр. СТОЙЧЕВ, Ст. Цит. съч., с. 159–163; СПАСОВ, Б. Цит. съч., с. 88–90, 95–98; СТАЙНОВ, П. Административно правосъдие. Фототипно изд. София, БАН, 1993, с. 75–79; ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. Цит. съч., с. 6–14, 109–110, 115, и особено разграничението на понятията „държавно управление“ в широк и тесен смисъл на думата на с. 7–8 и бел. 6 под линия. За понятията „административна дейност“ и „държавно управление“ вж. и ЛАЗАРОВ, К. Административно право. Обща част. София, Фенея, 2000, с. 9–19; БАЛАБАНОВА, Хр. Администрацията на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София, Албатрос, 2000, с. 17–19.

³⁶ Вж. така и НИКОЛОВ, Н. Обща характеристика на комисиите, създадени със закон, с. 43. Становището, че в действащото българско право съществуват централни органи на държавно управление, които систематично не се намират под контрола на Министерския съвет, се застъпва и от доц. Константин Пехливанов. Вж. ПЕХЛИВАНОВ, К. Централните органи на държавно управление извън системата на изпълнителната власт. – В: *Правната наука – традиции и актуалност*. Пловдив, Унив. издат. „Паисий Хилендарски“, 2012, с. 187–196. Авторът прави следното разграничение – „Под административни органи в тесен смисъл можем да разбираме органите, изброени систематично в чл. 19 ЗАдм“, а „за органи на изпълнителната власт в широк смисъл можем да приемем органите по чл. 19 ЗАдм и споменатите органи, конституирани изцяло или частично от парламента“ (с. 187, бел. 1 под линия и с. 193, бел. 27 под линия).

³⁷ ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив., КОСТОВ, Д. и ХРУСАНОВ, Д. Административно право на Република България. Обща част. 4. изд. София, Сиби, 2001, с. 110.

мотивите на Решение № 21 от 14.11.1996 г. по конституционно дело № 19 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 29.11.1996 г.). Подробният анализ на мотивите от това решение на Конституционния съд е ненужен, защото то е постановено по повод отдавна отменена разпоредба на закон – вж. § 10 от ПЗР на ЗРТ, с който се отменя ЗРТ от 1996 г. Изрично в § 52 от ПЗР на ЗИДЗРТ (ДВ, бр. 96 от 2001 г.) законодателят постанови, че с конституирането на СЕМ Националният съвет за радио и телевизия се закрива и неговите членове се освобождават.

С това свое решение Конституционният съд е обявил за противоконституционна разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от ЗРТ от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 77 от 1996 г., отм.), съгласно която Националният съвет за радио и телевизия (НСРТ) е специализиран държавен орган. Именно поради тези мотиви на Конституционния съд при приемането на новия ЗРТ през 1998 г. законодателят не определи изрично СЕМ като държавен орган. Но изричното му неопределяне като такъв не може да бъде аргумент, че СЕМ не е държавен орган в посочения по-горе смисъл³⁸. Цитираното решение на Конституционния съд е посочено като аргумент, че СЕМ не е държавен орган от проф. Райна Николова, но при действието на новия ЗРТ.

Интересно е и следното обстоятелство. Самият Конституционен съд се връща към мотивите на Решение № 21 от 1996 г., като ги цитира и доразвива в друго свое Решение – № 10 от 25.06.1999 г. по конст. дело № 36 от 1998 г. Предмет на второто конституционно дело е искане за обявяване на противоконституционност на чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 от ЗРТ, с която е въведена забрана да бъдат членове на НСРТ и на управителния съвет на БНР, съответно на БНТ, лица, които са били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност³⁹. Като препотвърждава становището си, че НСРТ не е държавен орган, Конституционният съд приема, че „от тази гледна точка членството в съвета не е държавна длъжност и не би могло да се търси позоваване и на Международния пакт за граждански и политически права, който

³⁸ Вж. НИКОЛОВА, Р. Административноправно положение на обществените електронни медии в България, с. 191, бел. 358 под линия. Вж. за това решение на Конституционния съд и МАРКОВ, Г. Решенията на Конституционния съд относно свободата на средствата за масова информация. – *Юридически свят*, 1999, № 2, с. 45–47.

³⁹ Към датата на постановяването на това решение на Конституционния съд, въпреки че то е постановено по новия ЗРТ, все още съществува и не е закрит НСРТ. Това става две години по-късно след изменение на ЗРТ (обн., ДВ, бр. 96 от 2001 г.) и създаването на СЕМ.

е ратифициран от Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията е част от вътрешното ни законодателство. В този пакт се изисква гарантиране на възможност за достъп при общи условия и равенство до държавни длъжности“. С тези мотиви Конституционният съд отхвърля искането за противоконституционност. След подробно изложение на мотивите на Конституционния съд и съгласие с тях изказва и проф. Райна Николова – „Законодателят с основание отказва на определена група хора да бъдат членове на НСРТ и на управителните съвети на БНР и БНТ, защото това се прави не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес.“⁴⁰. Към днешна дата разпоредбите на чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 от ЗРТ са обявени за противоконституционни и за несъответстващи на международните договори, по които България е страна, с Решение № 8 от 2013 г. на Конституционния съд (обн., ДВ, бр. 91 от 2013 г.). И двете разпоредби продължават да съществуват в ЗРТ (те не са отменени от законодателя), но съгласно чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила.

Сега действащият Закон за радиото и телевизията не определя изрично СЕМ като държавен орган, за разлика от предходния едноименен закон от 1996 г., който определяше НСРТ като държавен орган. Водещият правен аргумент, че СЕМ е държавен орган, е разпоредбата на чл. 22 от ЗРТ. В дейността си СЕМ се подпомага от администрация, за която се прилага Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в Закона за радиото и телевизията.

Законът за администрацията от 1998 г. урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация, администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, както и органите на местното самоуправление (чл. 1, ал. 2 и 3 от ЗАдм). Дейността на администрацията на СЕМ се осъществява от държавни служители и от лица, работещи по трудово правоотношение. За служителите по трудово правоотношение се прилага чл. 107а от КТ. Държавните служители изпълняват държавна служба и подпомагат орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия (чл. 1 и чл. 2, ал. 1 от ЗДСл).

⁴⁰ Вж. НИКОЛОВА, Р. Административноправно положение на обществените електронни медии в България, с. 54–55.

Съгласно чл. 6, ал. 1 от ЗДСл държавният служител изпълнява държавната служба въз основа на назначаване от компетентен орган на държавна власт. Съветът за електронни медии е „компетентният орган на държавна власт“, в администрацията на който се назначават държавни служители. Словосъчетанията „орган на държавна власт“ и „държавен орган“ са синонимни. От друга страна, наименованието на разпоредбата на чл. 107а от КТ, към която се препраща, е „Допълнителни условия за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация“⁴¹.

3. Възприетият от законодателя начин на конституиране на СЕМ е също аргумент, че *de lege lata* това е държавен орган, а не обществен орган. Преди десетилетия в правната действителност са съществували т.нар. смесени организационни форми в обществения и в стопанския сектор, за които се е приемало, че водят до разширяване на сферата на приложение на демократичното и на изборното начало. Такива са били и смесените държавно-обществени органи (Комитет за наука, технически прогрес и висше образование – вж. Решение на Народното събрание за преобразуване на Държавния комитет за наука, технически прогрес и висше образование в държавно-обществен орган с наименование Комитет за наука, технически прогрес и висше образование – обн., ДВ, бр. 101 от 1971 г.; Комитет за отдих и туризъм – вж. Указ за преобразуване на Комитета по туризма при Министерския съвет в Комитет за отдих и туризъм като държавно-обществен орган с ранг на министерство – обн., ДВ, бр. 32 от 1973 г.) или общественно-държавни органи (Комитет за изкуство и култура – вж. преамбюла и чл. 5 от Устава за устройството, задачите и дейността на Комитета за изкуство и култура – обн., ДВ, бр. 49 от 1973 г.)⁴². Съвсем друг е

⁴¹ Вж. анализ на разпоредбата на чл. 107а от КТ у МИНГОВ, Ем. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. – *Съвременно право*, 2001, № 4, с. 20–32; от него: Трудовото правоотношение в държавната администрация. – *Съвременно право*, 2004, № 1, с. 1–20; от него: За особеностите на индивидуалното трудово и на служебното правоотношение. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. I. София, Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 2004, с. 100–127; от него: Особенности на трудовото правоотношение в бюджетните организации, с. 77–94; МРЪЧКОВ, В. Особенности на трудовото правоотношение на служителите в държавната администрация. – В: *Труд и право*, 2013, № 6, с. 5–15; от него: – В: *Мръчков, В., Средкова, Кр. и Василев, Ат.* Коментар на Кодекса на труда. 12. прераб. и доп. изд. София, Сиби, 2016, с. 290–300; от него: Трудово право, с. 120.

⁴² Вж. анализ на тази проблематика у РАЙЧЕВ, П. Правни особености на Комитета за изкуство и култура. – *Правна мисъл*, 1968, № 1, с. 63.

въпросът дали СЕМ да не бъде държавно-обществен орган, като при конституирането му да има и квота на гражданското общество (напр. участие на професионалните сдружения на журналистите от електронните медии) или дори и квота на частните електронни медии като правни субекти, които осъществяват стопанска дейност. Но това е само в сферата на предложение *de lege ferenda*.

4. По различен начин се поставя един друг въпрос. Посочи се, че КЗД, КЗК, КПКОНПИ, КЗЛД и др. са държавни органи в системата на държавното управление, без да са държавни органи на изпълнителната власт. Те са държавни институции, създадени със закон, по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗАдм. Самият Закон за администрацията не определя съдържанието на понятието „държавна институция“, като се има предвид и обстоятелството, че в закона се употребяват и понятия „орган на държавна власт“, „държавен орган“, „държавна агенция“, „държавна комисия“, „държавна длъжност“.

Разсъжденията относно тази пъстрота в словоупотребата надхвърлят предметните рамки на настоящия анализ⁴³. За случая ни интересува обстоятелството, че не държавните органи КЗД, КЗК, КПКОНПИ, КЗЛД и др. са органи на изпълнителната власт, а само техните ръководители, т.е. председателите им, се считат за такива (чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗАдм)⁴⁴. Ръководителите на държавни институции, създадени със закон, издават индивидуални административни актове (чл. 19, ал. 8 от ЗАдм). Друг е въпросът

⁴³ По повод анализа на някои общи черти на централни органи на държавно управление извън системата на изпълнителната власт, създадени със специален закон, доц. Константин Пехливанов отбелязва, че „законодателят предпочита за пряко подчинените на парламента органи да използва термина „комисия“, което създава определено объркване с термина „държавна комисия“ по смисъла на чл. 50 ЗАдм, но последният орган систематично се намира сред изпълнителните органи, оглавявани от Министерския съвет“ – ПЕХЛИВАНОВ, К. Цит. съч., с. 193.

⁴⁴ В специализираната литература се обсъжда и двузначността в наименованието на държавния орган „комисия“, създаден със специален закон – от една страна, под него се разбира държавно учреждение, юридическо лице (състоящо се от физически лица, които се избират или назначават, които упражняват определени държавни функции, и чийто състав се обслужва от администрация), а от друга – само персоналният състав от физически лица, които са овластени като държавен орган да извършват определена дейност от името на държавата. Отношението между двете значения е същото, каквото е отношението между Министерския съвет като колективен изпълнителен орган и администрацията на Министерския съвет като държавно учреждение и юридическо лице, или между отделно министерство и неговия министър. Вж. в този смисъл за КЗК ТАДЖЕР, В. Новите функции на Комисията за защита на конкуренцията, с. 74, както и за КЗЛД МАТЕЕВА, Ж. Правен статут на Комисията за защита на личните данни. – В: *Сборник с научни доклади от научна конференция с международно участие „Знанието – традиции, иновации, перспективи“*. 14–15.06.2013 г. БСУ. Т. II. Бургас, БСУ, 2013, с. 242–243.

за разграничението (от гледна точка на законовата уредба и в практиката) на индивидуалните административни актове, които тези колективни и колегиални органи издават, от индивидуалните административни актове на техните ръководители (председатели).

По идентичен начин се поставя въпросът и за СЕМ и неговия председател. Съветът за електронни медии е държавна институция, създадена със закон, по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4, предл. първо от ЗАдм. Председателят на СЕМ се избира от самите членове измежду тях на първото заседание (чл. 31, ал. 1 от ЗРТ). Той, като ръководител на държавна институция, създадена със закон, се счита за орган на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4, предл. първо от ЗАдм). Следва да се отчита и обстоятелството, че председателят, освен традиционните си правомощия като ръководител на колективен и колегиален орган (чл. 31, ал. 1 от ЗРТ), има и специфични правомощия като ръководител на държавна институция, създадена със закон – издава разпореждания (чл. 32, ал. 4 и чл. 117, ал. 3, т. 1 и т. 3 от ЗРТ) и наказателни постановления за нарушения на разпоредбите на ЗРТ (чл. 31, ал. 1, т. 5 и чл. 127, ал. 2 от ЗРТ)⁴⁵. Изложеното не влиза в противоречие с вече казаното относно председателя като пръв между равни по повод обсъждането и гласуването на решения от СЕМ като колективен и колегиален държавен орган. В някои случаи ръководителят на колективния орган, освен предоставените му организационно-ръководни функции, може да бъде обособен и като едноличен орган за решаването на определени въпроси⁴⁶.

⁴⁵ Професор Райна Николова приема, че правомощието на председателя на СЕМ да издава наказателни постановления за нарушения на разпоредбите на ЗРТ е „сериозен недостатък на медийноправната уредба“ и предлага „отнемане на компетентността на административнонаказващ орган на председателя на СЕМ“, като това да бъде компетентност на СЕМ като колективен и колегиален орган. Вж. НИКОЛОВА, Р. Административно-наказателна отговорност по Закона за радиото и телевизията, с. 237–239 и с. 246. Без да се влиза в спор по същество относно тази правна уредба, само посочвам за сравнение, че наказателните постановления за нарушаване на разпоредби от новия ЗПКОНПИ от 2018 г. се издават от председателя на Комисията (чл. 177, ал. 1 от ЗПКОНПИ). Така беше и по отменените ЗОПДНПИ и ЗПУКИ – вж. чл. 94, ал. 1 от ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 43, ал. 1 от ЗПУКИ (отм.). Така е и относно: председателя на КЗЛД (чл. 11, т. 4 и чл. 43, ал. 2 от ЗЗЛД); председателя на КРС (с изключението, което се среща тук – или изрично оправомощено от него длъжностно лице – член на Комисията) – чл. 337, ал. 2 от ЗЕС; председателя на КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата) – чл. 33, ал. 3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА. Но в други специални закони законодателното решение е различно – имуществените санкции и глобите по ЗЗК се налагат с решение на КЗК (чл. 99, ал. 2 от ЗЗК); принудителните административни мерки се прилагат и административните наказания са налагат с решение на КЗД (чл. 65, т. 3–4, чл. 66, т. 3, чл. 76, ал. 1, чл. 84, ал. 2 от ЗЗДискр).

⁴⁶ Вж. в този смисъл и анализа на проф. Борис Спасов относно сравнението между правомощията на министър-председателя по чл. 108 от Конституцията и качеството му на

Но в дейността на СЕМ като колективен орган председателят му осъществява само ръководни и координационни функции, а при вземането на решенията има същите права, както и останалите четирима членове.

V.

Правният ред е признан на СЕМ и работодателска правоспособност – възможността за наемане на физически лица по трудово правоотношение (арг. от чл. 22 и чл. 31, ал. 2, т. 7 от ЗРТ).

1. Съветът за електронни медии е бюджетно (публично) учреждение, което по силата на закона има правния статус на юридическо лице. За настоящия правен анализ правното качество „юридическо лице“ на СЕМ (т.е. наличието на правосубектност) е достатъчно. Другите правни качества на СЕМ имат по-странично правно значение. Признатата от закона на СЕМ обща гражданска правосубектност е необходима и за придобиването на специалната отраслова правосубектност – вторичното правно качество „работодател“.

Съветът за електронни медии като работодател има специална работодателска правоспособност, подобно на всяко бюджетно (публично) учреждение⁴⁷. Субектните и обектните предели на специалната му работодателска правоспособност се извличат по тълкувателен път от разпоредбите на чл. 21–27 от ЗРТ (законът, който е признан работодателската правосубектност на СЕМ). Тъй като СЕМ е работодател на бюджетна издръжка (чл. 21 от ЗРТ), както и обстоятелството, че в дейността си се подпомага от администрация, чиято структура и щат определя самостоятелно съобразно средствата, предвидени за съответната година (чл. 22, ал. 1, изр. първо от ЗРТ), значение има понятието „обем на работодателската правоспособност“. Това е количествена характеристика на работодателската правоспособност, която дава

председател и член на Министерския съвет – СПАСОВ, Б. Цит. съч., с. 95, както и относно председателя на Народното събрание КАРАГЪЗОВА-ФИНКОВА, М. – В: *Конституция на Република България*. Коментар, с. 196 и с. 198–199.

⁴⁷ За публичното учреждение като работодател вж. подробно ТОПАЛОВ, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение. София, Сиби, 1997, с. 184–189.

отговор на въпроса с колко лица работодателят може да учредява трудови правоотношения⁴⁸.

2. Работодател като насрещна страна по индивидуалното трудово правоотношение на всеки член на СЕМ е СЕМ като юридическо лице и държавен орган в разгледания смисъл (чл. 21 от ЗРТ във вр. с § 1, т. 1 от ДР на КТ). Това правно положение специално се подчертава, за да не се остане с погрешното впечатление, че работодател на членовете на СЕМ е Народното събрание на избраните от него трима членове, или президентът на Републиката – на двамата, назначени от него. Основанието за възникване на индивидуалното трудово правоотношение е въпрос, който е различен от въпроса кой е работодателят като страна по това трудово правоотношение. Неприемлива е тезата, че държавата като правен субект е работодател на членовете на СЕМ, а още по-малко – широко разпространеното неюридическо становище, че народът като суверен е „работодателят“ на висшите държавни служители⁴⁹.

⁴⁸ Пределите на работодателската правоспособност се свързват със следните въпроси: кои субекти могат да бъдат работодатели (съответно – кои не могат); с какви и колко на брой лица работодателят може да учредява трудови правоотношения; за какви дейности (трудови функции) могат да се наемат лица по трудово правоотношение. Вж. подробно за това ТОПАЛОВ, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, с. 104–135. Вж. така и МРЪЧКОВ, В. Фирмата като субект на трудовите правоотношения. – *Държава и право*, 1990, № 4, с. 54.

⁴⁹ Вж. и цитираното вече монографично изследване на ТОПАЛОВ, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, като специално за анализираната проблематика вж. с. 45–48 за съотношението между работодателя и държавата, както и с. 185–189 за работодателската правоспособност на публичното учреждение. Авторът посочва, че „Държавата функционира чрез своите органи. Органът не е работодател на държавния служител, тъй като правосубектността му се състои в неговата компетентност. Органът, в това си качество, освен компетентност друга правосубектност не притежава, а и не му е нужна.“ (с. 29). В по-ново свое изследване авторът застъпва по-различна теза. Вж. ТОПАЛОВ, М. Двойственото положение на държавния орган, с. 145–152. Като разглежда „трудоваправното положение на народния представител“ и обсъжда професията парламентарист, проф. Борис Спасов посочва, че „това е резултат от трудоваправно отношение, породено от избора. Този избор се извършва не по реда на Кодекса на труда (чл. 83 и сл.), а по ред, определен от Конституцията“. Но не мога да се съглася със становището на автора, че „по този начин се установява специално основание за възникване на трудово правоотношение, различно от основанията, определени в Кодекса на труда“. Основанието за възникване на индивидуалното трудово правоотношение на народния представител е изборът, така както той е уреден в Кодекса на труда, като друг е въпросът, че той се произвежда по специалните правила, които са уредени в Конституцията и Изборния кодекс (вж. чл. 88 от КТ). Особеностите в правната уредба на избора в различните специални закони не водят до наличие на различни основания за възникване на индивидуално трудово правоотношение. Положението е идентично както при трудовия договор – основанието за възникване на трудовото правоотношение е едно-единствено, но има правна уредба на различни видове трудови договори. Не мога да приема и становището на автора по повод анализа на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, че народният представител като парламентарист професионалист „се намира в трудов договор с държавата“ (дори и в

3. От трудовоправна гледна точка следва да се отбележи и това, че председателят на СЕМ е представителят (законно представителство) на работодателя – СЕМ (чл. 31, ал. 2, т. 1 от ЗРТ), който сключва и прекратява трудовите договори на служителите, работещи по трудово правоотношение в СЕМ. Това правомощие на председателя не е уредено изрично в Закона за радиото и телевизията, така както е уредено идентичното правомощие на председателите на други колективни държавни органи в други специални закони⁵⁰, но то се извлича по тълкувателен път⁵¹. В тази връзка значение има и

метафоричния смисъл на израза). Това становище влиза в противоречие и с казаното от автора относно основаниято за възникване на трудовото правоотношение на народния представител – вж. СПАСОВ, Б. Народно събрание. Парламентарно право. Бургас, Novissima Verba, 1992, с. 145–148.

Вж. и становището на проф. Васил Мръчков, въпреки че е изказано по различен повод – „Обстоятелството, че в националната ни икономика има и държавни юридически лица, не означава ни най-малко, че държавата е работодател вместо предприятията и организациите, които са изградени върху нейната собственост. Подобно твърдение може да има някакво фигуративно или публицистично значение. Но от юридическа гледна точка то не намира опора в закона. И при държавната собственост „работодател“ в точния юридически смисъл на това понятие не е държавата, а отделните предприятия, организации, търговски дружества и други подобни [...]“ МРЪЧКОВ, В. – В: *Коментар на Кодекса на труда*, с. 24.

⁵⁰ В различните специални закони законодателят използва различни редакции за това правомощие на председателя на съответния държавен орган. Така например за председателя на КРДОПБГДСРСБНА (т.нар. Комисия за досиетата) (чл. 7, ал. 1, т. 4 от ЗДРДОПБГДСРСБНА) и за председателя на КПКОНПИ (чл. 14, ал. 1, т. 8 от ЗПКОНПИ) – упражнява функциите на орган по назначаването по отношение на държавните служители и на работодател по отношение на служителите, работещи по трудово правоотношение в администрацията на Комисията; за председателя на КЗК (чл. 9, ал. 1, т. 5 от ЗЗК) – сключва, изменя и прекратява трудовите и служебните правоотношения със служителите от администрацията; за председателя на КЗЛД (чл. 11, т. 3 от ЗЗЛД) – назначава и освобождава държавните служители и сключва и прекратява трудовите договори на служителите по трудови правоотношения от администрацията.

⁵¹ Необходимо е да се отбележи, че законодателят невинаги е перфектен при създаването на трудовоправните норми. Ще посоча само един много показателен пример в тази насока. Съгласно чл. 43, ал. 1, изр. първо от ЗДАНС председателят на ДАНС е работодател на лицата, работещи по трудовото правоотношение. Тази законова разпоредба е в пълен разрез с утвърдени от десетилетия нормативни положения, както и с основни постулати на правната теория и трайната съдебна практика. Работодател в случая е държавната агенция като юридическо лице (вж. чл. 2, ал. 2 от ЗДАНС). Нейният председател (който е физическо лице) е ръководител на Агенцията (чл. 8, ал. 1 и чл. 9, ал. 1, т. 1 от ЗДАНС), както и неин законен представител пред трети лица (чл. 9, ал. 1, т. 2 от ЗДАНС). От гледна точка на трудовото право председателят на ДАНС е законен представител на работодателя – държавната агенция, в трудовите правоотношения. Вж. подробно СТАЙКОВ, Ив. Трудовоправни и осигурителноправни аспекти на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. – *Юридическо списание на НБУ*, 2014, № 1, с. 22–23, и направеното в тази връзка предложение *de lege ferenda* за изменение на закона. Разграничението между „работодателя“ и физическото лице, което го представлява, е основно в трудовоправната теория и тяхното смесване е недопустимо. Вж. ТОПАЛОВ, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, с. 48–55; МИЛОВАНОВ, Кр. Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. прераб. и доп. изд. София, Труд и право, 2008, с. 38; МРЪЧКОВ, В. Трудово право, с. 195–196; СРЕДКОВА, Кр. Трудово право. Специална

разпоредбата на чл. 107а, ал. 6 от КТ, към която пряко препраща чл. 22, ал. 2, изр. второ от ЗРТ – за служителите по трудово правоотношение се прилага чл. 107а от Кодекса на труда. Съгласно чл. 107а, ал. 6, предл. първо от КТ трудовият договор със служителя се сключва от органа на държавната власт. Под „орган на държавната власт“ в случая следва да се разбира СЕМ, който е и работодателят в трудовото правоотношение. И тъй като СЕМ е колективен орган, трудовият договор със служителя по трудово правоотношение в СЕМ ще се сключи от председателя като законен представител на работодателя.

В чл. 31, ал. 2, т. 1 от ЗРТ е постановено, че председателят на СЕМ ръководи работата на администрацията. В дейността си Съветът за електронни медии се подпомага от администрация, чиято структура и щат определя самостоятелно съобразно средствата, предвидени за съответната година (чл. 22, ал. 1, изр. първо от ЗРТ). На свой ред в чл. 22, ал. 2, изр. първо от ЗРТ е уредено, че дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и от лица, работещи по трудово правоотношение⁵². Следователно под „ръководство на работата на администрацията“ се разбира, че председателят на СЕМ упражнява от името на работодателя като негов представител управленската (разпоредителна) и дисциплинарна работодателска власт спрямо лицата, които работят по трудово правоотношение в администрацията на СЕМ. Председателят като представител на работодателя не упражнява нормотворческа работодателска власт поради това че СЕМ е колективен и колегиален орган и всички вътрешни актове, в това число и тези, които СЕМ издава в правното си качество на работодател, се издават именно от него (вж. и чл. 23 и чл. 32, ал. 2 от ЗРТ)⁵³.

част. Дял I. Индивидуално трудово право. София, Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 2011, с. 39–40.

⁵² Във връзка с държавните служители от администрацията на СЕМ като държавен орган, председателят на СЕМ ги назначава и освобождава, като по отношение на тях той упражнява правомощията на орган по назначаването по смисъла на Закона за държавния служител.

⁵³ За елементите на работодателската власт вж. МРЪЧКОВ, В. Работодателят като страна в индивидуалните трудови правоотношения. – В: *Мръчков, В., Каменов, Д. и Сотирова, М. Работодателят в трудовите отношения*. София, Оргсистем, 1993, с. 50–51; от него: *Трудово право*, с. 196–197; ТОПАЛОВ, М. Въпроси на властта на работодателя. – *Съвременно право*, 1996, № 1, с. 76–81; от него: *Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение*, с. 56–59; СРЕДКОВА, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 38–39; ГЕВРЕНОВА, Н. Правна характеристика на нормотворческата власт на работодателя. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. I. София, Унив. издат. „Св. Климент Охридски“,

4. Председателят на СЕМ е законен представител на работодателя – СЕМ, и в индивидуалните трудови правоотношения на петимата членове на СЕМ. Той е ръководителят на предприятието, който например може да командирова в страната или в чужбина негов член (чл. 121 от КТ).

Всеки член на СЕМ е част от „ръководството на предприятието“ по смисъла на § 1, т. 3 от ДР на КТ (като член на колективен избран орган за управление), както и всеки член на СЕМ има правното качество на „длъжностно лице“ по смисъла на § 1, т. 5 от ДР на КТ⁵⁴. Друг е въпросът, че тези трудовоправни качества на члена на СЕМ нямат самостоятелно трудовоправно значение. Такова значение имат те единствено за председателя като законен представител на работодателя по отношение на възникването, изпълнението и прекратяването на трудовите правоотношения на служителите по такива правоотношения в СЕМ.

Проблематиката, свързана с работодателя като страна на индивидуалното трудово правоотношение, е била предмет на обстойно научно изследване в трудовоправната литература по отмененото и по действащото трудово законодателство⁵⁵. Затова не е необходим по-детайлен анализ в настоящото съчинение.

2004, с. 188–210; от нея: Правилникът за вътрешния трудов ред. София, Сиби, 2007, с. 35–161.

⁵⁴ Вж. за трудовоправните понятия „администрация на предприятието“, „ръководство на предприятието“ и „длъжностно лице“ при действието на Кодекса на труда от 1951 г. (отм.) РАДОИЛСКИ, Л. Трудово право на Народна република България. София, Наука и изкуство, 1957, с. 195–196 (ръководни отговорни лица от администрацията на предприятието, учреждението или организацията), и по сега действащия Кодекс на труда от 1986 г. ТОПАЛОВ, М. Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение, с. 50–54; МРЪЧКОВ, В. Трудово право, с. 199–201; СРЕДКОВА, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 39–40.

⁵⁵ Вж. ЯНУЛОВ, Ил. Трудово право. 2. изд. София, Университетска печатница, 1948, с. 110–119; РАДОИЛСКИ, Л. Трудово право на Народна република България, с. 192–197; МИЛОВАНОВ, Кр. Трудово право. Част първа. София, НИПП „Г. Димитров“, 1988, с. 20–23; от него: Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване, с. 36–38; ВАСИЛЕВ, Ат. Трудово право, с. 117–119; МРЪЧКОВ, В. Трудово право, с. 190–201; от него: – В: *Коментар на Кодекса на труда*, с. 20–24; СРЕДКОВА, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 36–43.