

# КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

---

## ПРОТОКОЛ

№ 1

### ОТ РЕДОВНО ЗАСЕДАНИЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА,

проведено на  
5 януари 2021 година

#### ЧЛЕНОВЕ НА КРС:

|                  |   |                         |
|------------------|---|-------------------------|
| Иван Димитров    | - | Председател на КРС      |
| Кристина Хитрова | - | Зам.-председател на КРС |
| Анна Хаджиева    | - | Член на КРС             |
| Ердинч Хайрула   | - | Член на КРС             |
| Илия Христозов   | - | Член на КРС             |

#### ПРИСЪСТВАЛИ СА И:

|                      |   |                               |
|----------------------|---|-------------------------------|
| Станислава Йорданова | - | Главен секретар на КРС        |
| Пеньо Пенев          | - | Директор на дирекция „Правна“ |
| Антония Попова       | - | Младши експерт в дирекция ФАД |

Г-н Иван Димитров – Председател на КРС, откри заседанието, и подложи на гласуване проекта на дневен ред.

Комисията единодушно прие проектът на дневен ред да стане дневен ред на заседанието.

## **ДНЕВЕН РЕД:**

## **РЕШЕНИЯ:**

### **РАЗДЕЛ А**

1. Обсъждане и приемане на решение за изменение на Разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа въздушна подвижна радиослужба, издадено на „АРИНК БЪЛГАРИЯ“ ЕООД.

2. Обсъждане и приемане на решение за изменение на Разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа от подвижна радиослужба – PMR, издадено на „ВТА“ ООД.

1. Комисията единодушно реши:

1. Изменя разрешение № 00969/18.08.2008 г. за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа от въздушна подвижна радиослужба, издадено на „АРИНК БЪЛГАРИЯ“ ЕООД, както следва:

1.1. Изменя Приложение 1 „Технически параметри на електронната съобщителна мрежа” към разрешение № 00969/18.08.2008г., съгласно Приложение 1 към решението.

1.2. Изменя Приложение 2 „Размер, срокове и начин на заплащане на таксите” към разрешение № 00969/18.08.2008 г., съгласно Приложение III към решението.

2. Приложенията по т. 1.1, и т. 1.2. от решението стават неразделна част от разрешение № 00969/18.08.2008 г.

2. Комисията единодушно реши:

1. Изменя разрешение № 00701/17.07.2008 г. за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа от подвижна радиослужба - PMR, издадено на „ВТА“ ООД, както следва:

1.1. Изменя се т. 1.1 от „Условия за осъществяване на електронни съобщения”,

като придобива следния текст - „Да ползва индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър, посочен в Приложение 1, за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа от подвижна радиослужба - PMR, на територията на гр. Стара Загора за радиомрежа № 1.“;

1.2. Изменя Приложение 1 „Технически параметри на електронната съобщителна мрежа - PMR” към разрешение № 00701/17.07.2008г., съгласно Приложение 2 към решението.

1.3. Изменя Приложение 2 „Размер, срокове и начин на заплащане на таксите” към разрешение № 00701/17.07.2008 г., съгласно Приложение 3 към решението.

2. Приложенията по т. 1.2 и т. 1.3. от решението стават неразделна част от разрешение № 00701/17.07.2008 година.

3. Обсъждане и приемане на решение за изменение на Разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа от подвижна радиослужба – PMR, издадено на "ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2 " ЕАД.

3. Комисията единодушно реши:

1. Изменя разрешение № 01053/29.08.2008 г. за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за осъществяване на електронни съобщения за собствени нужди чрез електронна съобщителна мрежа от подвижна радиослужба - PMR, издадено на „ТЕЦ МАРИЦА ИЗТОК 2“ ЕАД, както следва:

1.1. Изменя т. 1.2. от „Условия за осъществяване на електронни съобщения”, съгласно Приложение 1 към решението, както следва: „Да ползва индивидуално определения ограничен ресурс - радиочестотен спектър за срок до 01.04.2031 г.”.

1.2. Изменя Приложение 2 „Размер, срокове и начин на заплащане на таксите“ на разрешение № 01053/29.08.2008 г., съгласно Приложение 2 към решението.

2. Приложенията по т. 1.1 и т. 1.2 стават неразделна част от разрешение № 01053/29.08.2008 г.

## РАЗДЕЛ Б

1. Доклад относно изменение и допълнение на Разрешения № 01397/08.04.2009 г., № 01393/08.04.2009 г. и № 01389/ 08.04.2009 г., издадени съответно на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД и „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД.

1.1. Комисията реши:

1. Изменя и допълва издаденото на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД разрешение № 01397/08.04.2009 г. за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2 GHz за осъществяване на електронни съобщения чрез наземна мрежа, позволяваща предоставяне на електронни съобщителни услуги, както следва:

1.1. Изменя Приложение 1 към разрешението „Предоставен индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър“, съгласно Приложение I към решението.

1.2. Изменя Приложение 3 към разрешението “Размер, срокове и начин на заплащане на таксите“, съгласно Приложение II към решението.

2. Приложенията по т. 1.1. и т. 1.2. от решението стават неразделна част от разрешение № 01397/08.04.2009 г.

3. Разпорежда предварително изпълнение на решението.

1.2. Комисията реши:

1. Изменя и допълва издаденото на „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД разрешение № 01393/08.04.2009 г. за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2 GHz за осъществяване на електронни съобщения чрез наземна мрежа, позволяваща предоставяне на електронни съобщителни услуги, както следва:

1.1. Изменя Приложение 1 към разрешението „Предоставен индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър“, съгласно Приложение I към решението.

1.2. Изменя Приложение 3 към разрешението “Размер, срокове и начин на заплащане на таксите“, съгласно Приложение II към решението.

2. Приложенията по т. 1.1. и т. 1.2. от решението стават неразделна част от разрешението № 01393/08.04.2009 г.

3. Разпорежда предварително изпълнение на решението.

### 1.3. Комисията реши:

1. Изменя и допълва издаденото на „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД разрешението № 01389/08.04.2009 г. за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2 GHz за осъществяване на електронни съобщения чрез наземна мрежа, позволяваща предоставяне на електронни съобщителни услуги, както следва:

1.1. Изменя Приложение 1 към решението „Предоставен индивидуално определен ограничен ресурс- радиочестотен спектър“, съгласно Приложение I към решението.

1.2. Изменя Приложение 3 към решението “Размер, срокове и начин на заплащане на таксите“, съгласно Приложение II към решението.

2. Приложенията по т. 1.1. и т. 1.2. от решението стават неразделна част от разрешението № 01389/08.04.2009 г.

3. Разпорежда предварително изпълнение на решението.

Гласували:

1. Иван Димитров – „За“
2. Кристина Хитрова – „За“
3. Анна Хаджиева – „За“
4. Ердинч Хайрула – „За“
5. Илия Христозов – „Против“ (ОМ)

2. Доклад относно постъпили заявления от „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД и „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД за издаване на временни разрешения за ползване на радиочестотен спектър обхват 2,6 GHz.

2.1. Комисията реши:

1. Предоставя за временно ползване на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър 2x20 MHz в обхват 2,6 GHz, като му издава временно разрешение

2. Радиочестотният спектър по т. 1 се предоставя за ползване за територията на Република България, считано от 05.01.2021 г. до издаване на разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс-радиочестотен спектър за посочения ресурс или до 05.07.2021 г, което от двете обстоятелства настъпи първо, но не повече от 6 (шест) месеца.

3. Разпорежда предварително изпълнение на решението за издаване на временното разрешение по т. 1 за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 2,6 GHz, издадено на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД.

2.2. Комисията реши:

1. Предоставя за временно ползване на „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър 2x20 MHz в обхват 2,6 GHz, като му издава временно разрешение.

2. Радиочестотният спектър по т. 1 се предоставя за ползване за територията на Република България, считано от 05.01.2021 г. до издаване на разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс-радиочестотен спектър за посочения ресурс или до 05.07.2021 г, което от двете обстоятелства настъпи първо, но не повече от 6 (шест) месеца.

3. Разпорежда предварително изпълнение на решението за издаване на временното разрешение по т. 1 за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 2,6 GHz, издадено на „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД.

### 2.3. Комисията реши:

1. Предоставя за временно ползване на „А1 БЪЛГАРИЯ” ЕАД индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър 2x20 MHz в обхват 2,6 GHz, като му издава временно разрешение.
2. Радиочестотният спектър по т. 1 се предоставя за ползване за територията на Република България, считано от 17.01.2021 г. до издаване на разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за посочения ресурс или до 17.07.2021 г, което от двете обстоятелства настъпи първо, но не повече от 6 (шест) месеца.
3. Разпорежда предварително изпълнение на решението за издаване на временното разрешение по т. 1 за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 2,6 GHz, издадено на „А1 БЪЛГАРИЯ” ЕАД.

### Гласували:

1. Иван Димитров – „За“
2. Кристина Хитрова – „За“
3. Анна Хаджиева – „За“
4. Ердинч Хайрула – „За“
5. Илия Христов – „Против“ (ОМ)

3. Доклад относно постъпили заявления от „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ” ЕАД и „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ” ЕАД за издаване на временни разрешения за ползване на радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz.

### 3.1. Комисията реши:

1. Предоставя за временно ползване на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ” ЕАД индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz, като му издава временно разрешение.
2. Радиочестотният спектър по т. 1 се предоставя за ползване за територията на Република България, считано от 05.01.2021 г. до издаване на разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър за посочения ресурс или до 05.07.2021 г, което от двете обстоятелства настъпи първо, но не повече от 6 (шест) месеца.
3. Разпорежда предварително изпълнение на решението за издаване на временното разрешение по т. 1 за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz,

издадено на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ” ЕАД.

### 3.2. Комисията реши:

1. Предоставя за временно ползване на „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ” ЕАД индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz, като му издава временно разрешение.
2. Радиочестотният спектър по т. 1 се предоставя за ползване за територията на Република България, считано от 17.01.2021 г. до издаване на разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс- радиочестотен спектър за посочения ресурс или до 17.07.2021 г, което от двете обстоятелства настъпи първо, но не повече от 6 (шест) месеца.
3. Разпорежда предварително изпълнение на решението за издаване на временното разрешение по т. 1 за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz, издадено на „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ” ЕАД.

Гласували:

1. Иван Димитров – „За“
2. Кристина Хитрова – „За“
3. Анна Хаджиева – „За“
4. Ердинч Хайрула – „За“
5. Илия Христозов – „Против“ (ОМ)

4. Доклад относно писмо с вх. № 04-10-22/18.12.2020 г. от Комисия за защита на конкуренцията.

4. Комисията единодушно реши:

1. Одобрява доклад относно писмо с вх. № 04-10-22/18.12.2020 г. от Комисия за защита на конкуренцията.



2. Да се изпрати писмо до Комисията за защита на конкуренцията, съгласно приложението към доклада по т. 1 и направените уточнения на заседанието.

**ПОДПИСИ:**

Заличени на основание чл.5 от Регламент (ЕС) 2016/679

1. Иван Димитров

(Председател на КРС)

2. Кристина Хитрова

(Зам. председател на КРС)

3. Анна Хаджиева

(Член на КРС)

4. Ердинч Хайрула

(Член на КРС)

5. Илия Христов

(Член на КРС)

ОМ по т. Б1, Б2 и Б3

Протоколирал:

(Антония Попова)

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на Илия Христозов, член на КРС  
по т. Б1 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г.

На основание чл. 14, ал. 1 от „Вътрешни правила за провеждане на заседанията на Комисията за регулиране на съобщенията“ изразявам особено мнение по т. Б1 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г. на тема „Доклад относно изменение и допълнение на Разрешения № 01397/08.04.2009 г., № 01393/08.04.2009 г. и № 01389/08.04.2009 г., издадени съответно на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД и „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД“ поради следните мотиви и обстоятелства.

**I. По отношение на процедурата, по която ще се предоставя допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2 GHz**

Свободният радиочестотен спектър в обхват 2 GHz е силно ограничен (общо 2 x15 MHz) и предоставянето му по реда на чл. 113 от ЗЕС на трите мобилни оператора, които са подали заявления за предоставяне на допълнителен ресурс от 2x5 MHz на всеки от тях, ще лиши други евентуално заинтересовани предприятия от възможността да придобият необходимият им ресурс в този обхват. Считаю, че по този начин не се спазват напълно принципите на равнопоставеност, прозрачност, консултативност и пропорционалност, които са заложи в чл. 5 и чл. 80 от ЗЕС и се създават предпоставки за съдебно обжалване на тези решения на КРС. За недопускане на подобни случаи е желателно да има съответната публичност и оповестяване на намерението да се предостави за ползване останалия свободен радиочестотен спектър в даден обхват (особено когато останалият свободен ресурс е сравнително малък) и да се проведе някоя от процедурите, предвидени в чл. 90 или 91 от ЗЕС.

**II. По отношение на разпореждането за предварително изпълнение на решението**

Не съм съгласен с разпореждането на предварително изпълнение на решенията по тази точка от дневния ред, защото в чл. 35, ал. 6 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) са изброени случаите, когато се допуска такава:

*„Чл. 35 (6) (Изм. - ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 29.12.2011 г.)  
Комисията включва разпореждане за предварително изпълнение при*

*условията на чл. 60 от Административнопроцесуалния кодекс при издаване на следните индивидуални административни актове:*

*1. решения, с които се изисква информация от предприятията, необходима за анализ на съответни пазари;*

*2. (доп. - ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 29.12.2011 г.) решения за определяне и анализ на съответни пазари, за определяне на предприятия със значително въздействие на съответен пазар, за налагане на специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар и за налагане на временни задължения;*

*3. решения, отнасящи се до изпълнението на наложени специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар;*

*4. решения по спорове между предприятия;*

*5. (нова - ДВ, бр. 17 от 2009 г.) решения, с които комисията издава разрешение на кандидата, спечелил конкурса за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър, за осъществяване на електронни съобщения чрез електронни съобщителни мрежи за наземно цифрово радиоразпръскване.“*

Видно е, че издаването на разрешение за допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър не е сред изброените хипотези.

В чл. 21, ал. 4 от ЗЕС е разпоредено:

*„Чл. 21 (4) Комисията регулира и контролира осъществяването на електронните съобщения в съответствие с този закон.“*

т.е. КРС следва да се придържа към хипотезите, изрично посочени в ЗЕС.

След като в ЗЕС изрично са посочени случаите, в които може да се допусне предварително изпълнение на решенията на КРС, **и то само при условията на чл. 60 от АПК**, то законът не следва да бъде тълкуван разширително, след като разрешенията за допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър не са включени в изброените хипотези в чл. 35 ал. 6 от ЗЕС.

Предварителното изпълнение е изключение от правилото, че на изпълнение подлежат само влезлите в сила административни актове. Като всяко изключение то следва да се прилага при стриктно, ограничително тълкуване на разрешаващата го правна норма.

В мотивите към решенията е посочено, че разпоредбата на чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО се приема за основен източник на задължението за предварително изпълнение.

От текста на разпоредбата на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО:

*„Чл. 4 § 1 „Държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално ниво, чрез които всеки ползвател или*

*предприятие, доставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може да изпълнява функциите си. Държавите-членки осигуряват, че същността на спора е надлежно отчитана и действа ефикасен механизъм за обжалване. До приключване на процедурата по такова обжалване, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако апелативният орган не постанови друго.“*

е видно, че има изискване единствено за предварително изпълнение по времето на евентуалното обжалване на решението на КРС, а не по принцип за всеки акт на КРС от времето на неговото постановяване. Това в българското законодателство е осигурено чрез разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от АПК, че:

*„Чл. 60 (3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г.) Предварително изпълнение може да бъде допуснато и след постановяването на акта“*

Видно е, че няма пречки при евентуално обжалване на решение на КРС да се разпорежи предварително изпълнение, ако са налице условията на чл. 60, ал. 1 от АПК. Следователно липсва законово изискване и практическа необходимост всички решения на КРС да се разпореждат априори с предварително изпълнение, което от своя страна би обезсмислило факта, че предварителното изпълнение е изключение от общото правило, че на изпълнение подлежат само влезлите в сила административни актове.

Според българското законодателство (чл. 90 от АПК) предварителното изпълнение осигуря изпълнението на административния акт, както след евентуално оспорване, така и преди да е изтекъл срока за неговото оспорване. Но тази хипотеза, че не е изтекъл срока за неговото оспорване изобщо не е регламентирана или посочена в чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО. Следователно с разпореждането на предварително изпълнение от КРС със самото постановяване на решенията по тази точка от дневния ред, се превишават правомощията му, от тези, които са посочени в чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО или чл. 35, ал. 6 от ЗЕС.

На практика, задължението по чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО е имплементирано от българския законодател в ЗЕС с разпоредбата на чл. 35, ал. 6 от ЗЕС, както и в АПК с разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от АПК.

Европейските директиви, макар и да са нормативен акт, не са пряко приложими разпоредби. Законодателят следва да се съобрази с целта на европейската директива и да приведе националното законодателство в

съответствие с директивата, като законодателят сам избира на формите и средствата за нейното прилагане. Но самата директива няма пряко действие, още повече, че ЗЕС е достатъчно изчерпателен по отношение на процедурите. В случай, че целта на директивата е да се допусне предварително изпълнение, без значение дали има или няма оспорване и без никакви условия, за всички актове на КРС, то това трябва да стане чрез изменение на самия ЗЕС, а не чрез позоваване на разпоредба от самата директива.

Посочената в мотивите съдебна практика касае други казуси, а не идентични с конкретния, по който е взето решението. Тези казуси не са свързани с издаването на разрешения за допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър при аналогични условия. Следователно цитирането на тази съдебна практика не е релевантно в случая. Издаването на разрешенията за допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс е подчинено на специален режим. Ако законодателят беше преценил, че издаването на същите е от важен държавен и обществен интерес, щеше да включи изрично в ЗЕС предварителното им изпълнение.

Според разпоредбата на чл. 90, ал. 2, т. 2 от АПК предварителното изпълнение може да бъде допуснато със закон или изрично от административният орган при наличие на условията на чл. 60, ал. 1 от АПК.

**Дори ако се приеме**, че КРС има законово право да разпорежда предварително изпълнение и за случаи, които са извън изброените в чл. 35, ал. 6, то това трябва да стане с мотивировка, че е налице някоя от предпоставките или условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК.

Не съм съгласен с изложените в мотивите твърдения, че някое от условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК може да е налице при евентуално спиране или осуетяване на изпълнението на издадено разрешение за допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс на един или дори на трите мобилни оператори. Допълнителният ресурс, който ще се осигури с тези разрешения е само една трета от наличния им досега, който са ползвали от години. Затова не споделям становището, че забавянето им може да се приеме за проблем от особено важен държавен или обществен интереси или че от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда за някой от операторите.

Друга хипотеза за допускане на предварително изпълнение е в чл. 90, ал. 2, т. 1 от АПК, когато *„всички заинтересовани страни писмено поискат предварително изпълнение на акта“*, но в случая липсва изрично

искане от мобилните оператори за предварително изпълнение в подадените от тях заявления.

В заключение считам, че липсва законово основание да се разпорежда предварително изпълнение на тези решения, защото издаването на разрешение за допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс не е в хипотезите, посочени в чл. 30, ал. 6 от ЗЕС и освен това не са налице условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК и ще гласувам „Против“ решенията по тази точка от дневния ред.

На основание всички гореизложени съображения, предоставям за разглеждане и обсъждане от членовете и експертите на КРС, настоящото особено мнение за решенията на КРС по т. Б1 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г. на тема „Доклад относно изменение и допълнение на Разрешения № 01397/08.04.2009 г., № 01393/08.04.2009 г. и № 01389/08.04.2009 г., издадени съответно на „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД и „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД“, с цел да се подпомогне КРС да вземе аргументирано, законосъобразно и целесъобразно решение по този казус.

Заличен на основание чл.5 от Регламент (ЕС) 2016/679

Член на КРС:

05.01.2021 г.

/Илия Христов/

П-8/05.01.2021г.

## СТАНОВИЩЕ

от Пеньо Пенев  
Мирослава Тодорова  
директор на дирекция Правна по  
Мирослава Тодорова  
Директор на дирекция УОР

Относно особено мнение на Илия Христозов - член на КРС  
по т. Б1 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г.

### **I. По отношение на процедурата, по която ще се предоставя допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2 GHz:**

Съгласно чл 113, ал 4 от Закона за електронните съобщения ЕС (ЗЕС) КРС предоставя заявления допълнителен ресурс, когато е налице следното:

1. предприятието има доказана необходимост от такъв ресурс за разширяване, модернизиране и развитие на собствената електронна съобщителна мрежа, когато чрез нея се осъществяват електронни съобщения,

2. предприятието е използвало ефективно предоставения му ресурс и

3. електронната съобщителна мрежа на предприятието допуска възможност за разширяване, модернизиране и развитие.

В чл. 113, ал. 5 е посочено, че допълнителния ресурс се предоставя без провеждане на търг или конкурс.

При разглеждане на заявленията за предоставяне на допълнителен ресурс е извършен анализ на наличието на предпоставките посочени в чл. 113, ал. 4 от закона. Констатирано е че тези предпоставки са налице, което е обективизирано в доклада и решението по точката. В тази връзка считаме, че предвид законовата разпоредба при наличието на посочените по-горе предпоставки КРС има законово задължение да предостави допълнителен ресурс по постъпилите заявления.

Не считаме за състоятелно предложението в особеното мнение да бъде проведена процедура по реда на чл. 90 или 91 от ЗЕС предвид изричния текст в закона в който е посочено, че допълнителният ресурс се предоставя без провеждане на търг или конкурс. Стартирането на такава процедура би довела до незаконосъобразни действия на КРС.

Отделно от горното в т. 1.3 от раздел V. Преглед на използването на радиочестотния спектър за граждански нужди на Регулаторната политика по управление на радиочестотния спектър за граждански нужди е посочено:

*„С цел осигуряване на ефективно използване на радиочестотния спектър Комисията за регулиране на съобщенията ще предостави свободния честотен ресурс от 2x15 MHz (FDD) в обхват 2 GHz на блокове от 2x5 MHz за разширяване, модернизиране и развитие на електронната съобщителна мрежа на предприятия, заявили желание за*

*това, при условие че са използвали ефективно вече предоставения им индивидуално определен ограничен ресурс.“*

В тази връзка една от задачите, които КРС си е поставила в Регулаторната политика по управление на радиочестотния спектър за граждански нужди е предоставяне на свободния честотен ресурс от 2x15 MHz (FDD) в обхват 2 GHz на блокове от 2x5 MHz като допълнителен спектър за разширяване, модернизирание и развитие на собствената електронна съобщителна мрежа на предприятията, заявили желание за това, при наличие на подадено заявление.

Регулаторната политика за управление на радиочестотния спектър и приета от КРС след проведени обществени консултации.

В допълнение следва да се отбележи, че през 1998 г. на Европейско ниво радиочестотните ленти 1900-1980 MHz, 2010-2025 MHz и 2110-2170 MHz са определени за използване от 3G мрежи<sup>1</sup>. През 2005 г., след освобождаване на част от ресурса за граждански нужди (общо 20 MHz), КРС издава лицензии с предоставяне на спектър в обхват 2 GHz на три предприятия. През следващите години с цел разширяване и развитие на изградените от тях 3G мрежи, КРС е предоставяла и допълнителен честотен ресурс след неговото поетапно освобождаване от национална сигурност.

С изменението на Техническите изисквания за работа на наземни мрежи, позволяващи предоставяне на електронни съобщителни услуги през 2013 г., КРС определи условия за технологично неутрално използване на обхват 2 GHz, с което в българското законодателство е транспонирано Решение 2012/688/ЕС<sup>2</sup>.

Новите участници на пазара на мобилни услуги в България се появяват през 2012 г. и стартират директно с изграждане на мрежа от четвърто поколение (4G, LTE).

Свободният ресурс в обхват 2 GHz не е компактен, а е разделен на три блока от 2x5 MHz. За изграждането на конкурентна безжична широколентова мрежа спектър от 2x5 MHz не е достатъчен.

В тази връзка, считаме че проектът на решение е законосъобразен и изложеното в особеното мнение не кореспондира с текста на процесуалния закон и съдебната практика и заложените цели на регулаторния орган.

В Приложение към настоящото становище е дадена и практиката на КРС до момента с оглед предоставяне на допълнителен ресурс за технологично неутрален спектър.

## II. По отношение на разпореждането за предварително изпълнение на решението:

1. Неправилно е тълкуването на чл. 35, ал. 6 от ЗЕС като ограничаващо КРС да разпорежи предварително изпълнение на основание чл. 60, ал. 1 от АПК. Посочената

<sup>1</sup> Решение № 128/1999/ЕО на Европейския парламент и Съветът относно координираното въвеждане в Общността на система за мобилни и безжични комуникации от трето поколение (3G мрежи - UMTS).

<sup>2</sup> Решение за изпълнение на Европейската Комисия 2012/688/ЕС от 5 ноември 2012 г. относно хармонизирането на радиочестотните ленти 1920-1980 MHz и 2110-2170 MHz за наземни системи, позволяващи предоставянето на електронни съобщителни услуги в Съюза



разпоредба единствено посочва за коя категория решения комисията е задължена да разгледа дали са налице основанията за допускане на предварително изпълнение с разпореждане по АПК. Нито чл. 35 от ЗЕС, нито сочения чл. 21, ал. 4 от ЗЕС дерегира приложението на чл. 60 от АПК по отношение на решенията на комисията за издаване на разрешения за ползване на радиочестотен спектър. С включването на разпореждането не се тълкува разширително ЗЕС, а се прилага правна възможност за разпореждане на предварително изпълнение на общо основание в изпълнение на задължение, произтичащо от европейското законодателство.

2. Неправилно е тълкуването на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО. Директива 2002/21/ЕО изисква предварително изпълнение по силата на закона на всички решения на КРС във връзка с приложението на Европейската регулаторна рамка, вкл. издадените разрешения за ползване на радиочестотен спектър.

Разпореждането по чл. 60, ал. 1 от АПК е изпълнение на задължението по чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО), който задължава всички държавни органи, включително и КРС да предприемат всички мерки в рамките на правомощията им. Предвид действащото национално законодателство, това е единствената правна възможност за изпълнение на задълженията по директивата. Всъщност от гл.т на европейското законодателство нито чл. 60, ал. 1 от АПК, нито чл. 35 от ЗЕС, въвеждат напълно чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО, но комисията е поставена в ситуацията задължително да разпорежда предварително изпълнение по чл. 60, ал. 1 от АПК. Европейското законодателство изисква предварително изпълнение по силата на закона, което може да бъде спирано при условията на чл. 166, ал. 2 от АПК (видно от съображение 14 от Директива 2009/140/ЕС за изменение на Директива 2002/21/ЕО). Предварителното изпълнение по силата на закона е различно от разпореждането под условие на изискванията на АПК, което подлежи на обжалване по същество и отмяна. Основанията за отмяна са различни от основанията за спиране на изпълнението.

3. Неотносим е чл. 90 от АПК, който се прилага само за административни актове, подлежащи на оспорване по административен ред, предвид систематичното му място в АПК.

4. Цитираната съдебна практика е относима, защото потвърждава гореизложеното в т. 1-4 от настоящото становище. Считаме, че чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО е изисквал от законодателя да предвиди предварително изпълнение по силата на закона за всички решения на КРС. Това е било частично възприето и в първоначалния текст на ЗЕС от 2007 г. – редакцията на чл. 35 от ЗЕС е предвиждал предварително изпълнение по силата на закона за поне няколко категории решения.

**С уважение:** Заличени на основание  
чл.5 от Регламент (ЕС)  
2016/679

.....Пеньо Пенев

Директор на дирекция Правна

.....Мирослава Тодорова

Директор на дирекция УОР

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ**

на Илия Христозов, член на КРС  
по т. Б2 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г.

На основание чл. 14, ал. 1 от „Вътрешни правила за провеждане на заседанията на Комисията за регулиране на съобщенията“ изразявам особено мнение по т. Б2 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г. на тема „Доклад относно постъпили заявления от „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД и „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД за издаване на временни разрешения за ползване на радиочестотен спектър обхват 2,6 GHz“ поради следните мотиви и обстоятелства.

**I. По отношение процесуални нарушения на процедурата, по която ще се издават временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2,6 GHz**

Трите мобилни оператора са подали своите заявления в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 5 от ЗЕС:

*„Заявлението трябва да бъде подадено не по-късно от 31 дни преди датата за започване на ползването на ограничения ресурс, посочена в заявлението.“*

Заявленията са подадени след този законово определен срок.

КРС ще издаде своите решения в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 7 от ЗЕС:

*„Комисията издава временното разрешение не по-късно от 17 дни преди датата за започване на ползването на ограничения ресурс, посочена в заявлението по ал. 5.“*

като началния срок в две от решенията е от 05.01.2021 г., което е датата на приемане на решенията от КРС, а другият начален срок е 17.01.2021 г.

За обхват 2,6 GHz е започнала процедура по издаване на постоянни разрешения за този обхват по реда на чл. 90, ал. 2 от ЗЕС, като срокът за подаване на намерения за ползване на ограничения ресурс е изтекъл на 29.12.2020 г. Тази ситуация е на практика аналогична на хипотезата описана в чл. 109, ал. 3 от ЗЕС:

*„Чл. 109 (3) Временно разрешение не се издава за вече предоставен индивидуално определен ограничен ресурс или за ограничен ресурс, за който е подадено заявление за издаване на разрешение и не е приключила процедурата по издаване на разрешението.“*

Гореописаните обстоятелства поставят под съмнение законосъобразността на приетите решения на КРС по тази точка от дневния ред.

## **II. По отношение на разпореждането за предварително изпълнение на решението**

Не съм съгласен с разпореждането на предварително изпълнение на решенията по тази точка от дневния ред, защото в чл. 35, ал. 6 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) са изброени случаите, когато се допуска такава:

*„Чл. 35 (6) (Изм. - ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 29.12.2011 г.) Комисията включва разпореждане за предварително изпълнение при условията на чл. 60 от Административнопроцесуалния кодекс при издаване на следните индивидуални административни актове:*

*1. решения, с които се изисква информация от предприятията, необходима за анализ на съответни пазари;*

*2. (доп. - ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 29.12.2011 г.) решения за определяне и анализ на съответни пазари, за определяне на предприятия със значително въздействие на съответен пазар, за налагане на специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар и за налагане на временни задължения;*

*3. решения, отнасящи се до изпълнението на наложени специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар;*

*4. решения по спорове между предприятия;*

*5. (нова - ДВ, бр. 17 от 2009 г.) решения, с които комисията издава разрешение на кандидата, спечелил конкурса за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър, за осъществяване на електронни съобщения чрез електронни съобщителни мрежи за наземно цифрово радиоразпръскване.“*

Видно е, че издаването на временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър не е сред изброените хипотези.

В чл. 21, ал. 4 от ЗЕС е указано:

*„Чл. 21 (4) Комисията регулира и контролира осъществяването на електронните съобщения в съответствие с този закон.“*

т.е. КРС следва да се придържа към хипотезите, изрично посочени в ЗЕС.

След като в ЗЕС изрично са посочени случаите, в които може да се допусне предварително изпълнение на решенията на КРС, **и то само при**

условията на чл. 60 от АПК, то законът не следва да бъде тълкуван разширително, след като временните разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър не са включени в изброените хипотези в чл. 35, ал. 6 от ЗФС.

Предварителното изпълнение с изключение от правилото, че на изпълнение подлежат само влезлите в сила административни актове. Като всяко изключение то следва да се прилага при стриктно, ограничително тълкуване на разрешаващата го правна норма.

В мотивите към решенията е посочено, че разпоредбата на чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО се приема за основен източник на задължението за предварително изпълнение.

От текста на разпоредбата на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО:

*„Чл. 4 § 1 „Държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално ниво, чрез които всеки ползвател или предприятие, доставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може да изпълнява функциите си. Държавите-членки осигуряват, че същността на спора е надлежно отчитана и действа ефикасен механизъм за обжалване. До приключване на процедурата по такова обжалване, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако апелативният орган не постанови друго.“*

е видно, че има изискване единствено за предварително изпълнение по времето на евентуалното обжалване на решението на КРС, а не по принцип за всеки акт на КРС от времето на неговото постановяване. Това в българското законодателство е осигурено чрез разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от АПК, че:

*„Чл. 60 (3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г.) Предварително изпълнение може да бъде допуснато и след постановяването на акта.“*

Видно е, че няма пречки при евентуално обжалване на решение на КРС да се разпореди предварително изпълнение, ако са налице условията на чл. 60, ал. 1 от АПК. Следователно липсва законово изискване и практическа необходимост всички решения на КРС да се разпореждат априори с предварително изпълнение, което от своя страна би обезсмислило факта, че предварителното изпълнение е изключение от общото правило, че на изпълнение подлежат само влезлите в сила административни актове.

Според българското законодателство (чл. 90 от АПК) предварителното изпълнение осигурява изпълнението на административния акт, както след евентуално оспорване, така и преди да е изтекъл срока за неговото оспорване. Но тази хипотеза, че не е изтекъл срока за неговото оспорване изобщо не е регламентирана или посочена в чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО. Следователно с разпореждането на предварително изпълнение от КРС със самото постановяване на решенията по тази точка от дневния ред, се превишават правомощията му, от тези, които са посочени в чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО или чл. 35, ал. 6 от ЗЕС.

На практика, задължението по чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО е имплементирано от българския законодател в ЗЕС с разпоредбата на чл. 35, ал. 6 от ЗЕС, както и в АПК с разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от АПК.

Европейските директиви, макар и да са нормативен акт, не са пряко приложими разпоредби. Законодателят следва да се съобрази с целта на европейската директива и да приведе националното законодателство в съответствие с директивата, като законодателят сам избира на формите и средствата за нейното прилагане. Но самата директива няма пряко действие, още повече, че ЗЕС е достатъчно изчерпателен по отношение на процедурите. В случай, че целта на директивата е да се допусне предварително изпълнение, без значение дали има или няма оспорване и без никакви условия, за всички актове на КРС, то това трябва да стане чрез изменение на самия ЗЕС, а не чрез позоваване на разпоредба от самата директива.

Посочената в мотивите съдебна практика касае други казуси, а не идентични с конкретния, по който е взето решението. Тези казуси не са свързани с издаването на временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър при аналогични условия. Следователно цитирането на тази съдебна практика не е релевантно в случая. Издаването на временните разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс е подчинено на специален режим, при тях липсва конкурсното начало и са с много по-облекчена процедура. Ако законодателят беше преценил, че издаването на същите е от важен държавен и обществен интерес, щеше да включи изрично в ЗЕС предварителното им изпълнение.

Според разпоредбата на чл. 90, ал. 2, т. 2 от АПК предварителното изпълнение може да бъде допуснато със закон или изрично от административният орган при наличие на условията на чл. 60, ал. 1 от АПК.

**Дори ако се приеме, че КРС има законово право да разпорежда предварително изпълнение и за случаи, които са извън изброените в чл. 35,**

ал. 6, то това трябва да стане с мотивировка, че е налице някоя от предпоставките или условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК.

Не съм съгласен с изложените в мотивите твърдения, че някое от условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК може да е налице при евентуално спиране или осуетяване на изпълнението на издадено временно разрешение за индивидуално определен ограничен ресурс на един или дори на трите мобилни оператори, защото не мога да приема, че издаването на едно временно (дори не е и постоянно) разрешение за един радиочестотен обхват (2,6 GHz), който обхват тепърва ще се усвоява от имащите интерес за това мобилни оператори, може да бъде от особено важен държавен или обществен интерес. Затова не споделям становището в мотивите, че забавянето им може да се приеме за проблем от особено важен държавен или обществен интереси или че от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда за някой от операторите и то при положение, че остават не повече от няколко седмици до приключване на процедурата по издаване на постоянни разрешения за обхват 2,6 GHz.

Друга хипотеза за допускане на предварително изпълнение е в чл. 90, ал. 2, т. 1 от АПК, когато *„всички заинтересовани страни писмено поискат предварително изпълнение на акта“*, но в случая липсва изрично искане от мобилните оператори за предварително изпълнение в подадените от тях заявления.

Важно е да се отбележи, че във всички предишни издадени временни разрешения на трите мобилни оператора през месец юли 2020 г. за обхвати 2,6 GHz и 3,6 GHz, липсва изобщо клауза за предварително изпълнение. Следователно остава неясно от мотивите към решението, какво се е изменило от юли 2020 г. до сега, че се налага сега разпореждането на предварително изпълнение и то при положение, че остават не повече от няколко седмици до приключване на процедурата по издаване на постоянни разрешения за обхват 2,6 GHz.

В заключение считам, че има нарушение на процедурата по издаване на временните разрешения по тази точка от дневния ред и липсва законово основание да се разпорежда предварително изпълнение на тези решения, защото издаването на временно разрешение за индивидуално определен ограничен ресурс не е в хипотезите, посочени в чл. 30, ал. 6 от ЗЕС и освен това не са налице условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК и ще гласувам „Против“ решенията по тази точка от дневния ред.

На основание всички гореизложени съображения, предоставям за разглеждане и обсъждане от членовете и експертите на КРС, настоящото особено мнение за решенията на КРС по т. Б2 от дневния ред на заседашето на 05.01.2021 г. на тема „Доклад относно постъпили заявления от „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД и „А1 БЪЛГАРИЯ“ ЕАД за издаване на временни разрешения за ползване на радиочестотен спектър обхват 2,6 GHz“, с цел да се подпомогне КРС да вземе аргументирано, законосъобразно и целесъобразно решение по този казус.

Заличен на основание чл.5 от Регламент (ЕС)  
2016/679

Член на КРС:

05.01.2021 г.

/Илия Христов/



П-6/05.01.2021г.

**СТАНОВИЩЕ**  
**от Пеньо Пенев**  
**директор на дирекция Правна по**

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ** на Илия Христозов - член на КРС  
по т. Б2 от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г.

**I. По отношение твърдението за процесуални нарушения на процедурата, по която ще се издават временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 2,6 GHz**

Изразяваме несъгласие с твърдението, че предвид това че трите мобилни оператора са подали своите заявления в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 5 от ЗЕС, КРС ще издаде своите решения в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 7 от ЗЕС:

В чл. 109, ал. 5 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) е посочено, че заявлението за ползване на временно разрешение се подава не по-късно от 31 дни преди датата за започване на ползването на ограничения ресурс, посочена в заявлението.“

Срокът за подаване на заявленията посочен в закона е инструктивен. Регламентиран е с оглед гарантиране възможността на органа да разгледа заявленията за издаване на временни разрешения и съответно да се произнесе преди датата на стартирането на тестването. Решението за издаването на временни разрешения е индивидуален административен акт- властническо изявление на административния орган КРС. В тази връзка в оперативната самостоятелност на административния орган е да извърши преценка по отношение на сроковете и съответно да издаде индивидуалния акт. В тази връзка е и практиката на КРС, а именно при наличие на обстоятелствата по чл. 109, ал.1, 3, 4, 5 и 6 от ЗЕС да издава временни разрешения. В приложение към становището е дадена извадка от сайта на КРС относно издаване на временни разрешения.

По отношение на твърдението, че за обхват 2,6 GHz е започнала процедура по издаване на постоянни разрешения по реда на чл. 90, ал. 2 от ЗЕС:

Съгласно разпоредбата на чл. 109, ал. 3 от ЗЕС временно разрешение не се издава за вече предоставен индивидуално определен ограничен ресурс или за ограничен ресурс, за който е подадено заявление за издаване на разрешение и не е приключила процедурата по издаване на разрешението. Към момента не е налице хипотезата на закона за вече предоставен ресурс, както и към момента не е подадено заявление за издаване на разрешение.

С Решение № 409 от 03.12.2020 г. КРС е обявила намерение, на основание чл. 90, ал. 2, във връзка с чл. 89, ал. 1 от ЗЕС, да ограничи броя на разрешенията за ползване на радиочестотен спектър в обхват 2.6 GHz. Срокът за подаване на намерения е 29.12.2020 г.

Съгласно чл. 90, ал. 3, т. 2 след изтичане на срока за подаване на намерения комисията разглежда резултатите от проведените консултации и приема решение за

стартиране на търг или съответно за издаване на разрешение, ако ресурсът е достатъчен. При хипотезата на издаване на разрешения комисията следва, да предостави допълнителен срок за подаване на заявления от страна на предприятията.

В тази връзка и предвид факта, че към настоящия момент процедурата не е приключила и съответно КРС не е приела решение за приключване на обществените консултации и съответно няма подадени заявления, считаме че не е налице и хипотезата на предложение второ на чл. 109, ал. 3 от ЗЕС и няма пречки да бъде предоставен радиочестотен спектър за срок от 6 месеца или до издаване на постоянно разрешение.

## **II. По отношение на разпореждането за предварително изпълнение на решението:**

1. Неправилно е тълкуването на чл. 35, ал. 6 от ЗЕС като ограничаващо КРС да разпорежи предварително изпълнение на основание чл. 60, ал. 1 от АПК. Посочената разпоредба единствено посочва за коя категория решения комисията е задължена да разгледа дали са налице основанията за допускане на предварително изпълнение с разпореждане по АПК. Нито чл. 35 от ЗЕС, нито сочения чл. 21, ал. 4 от ЗЕС дерогира приложението на чл. 60 от АПК по отношение на решенията на комисията за издаване на разрешения за ползване на радиочестотен спектър. С включването на разпореждането не се тълкува разширително ЗЕС, а се прилага правна възможност за разпореждане на предварително изпълнение на общо основание в изпълнение на задължение, произтичащо от европейското законодателство.

2. Неправилно е тълкуването на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО. Директива 2002/21/ЕО изисква предварително изпълнение по силата на закона на всички решения на КРС във връзка с приложението на Европейската регулаторна рамка, вкл. издадените разрешения за ползване на радиочестотен спектър.

Разпореждането по чл. 60, ал. 1 от АПК е изпълнение на задължението по чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО), който задължава всички държавни органи, включително и КРС да предприемат всички мерки в рамките на правомощията им. Предвид действащото национално законодателство, това е единствената правна възможност за изпълнение на задълженията по директивата. Всъщност от гл.т на европейското законодателство нито чл. 60, ал. 1 от АПК, нито чл. 35 от ЗЕС, въвеждат напълно чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО, но комисията е поставена в ситуацията задължително да разпорежда предварително изпълнение по чл. 60, ал. 1 от АПК. Европейското законодателство изисква предварително изпълнение по силата на закона, което може да бъде спирано при условията на чл. 166, ал. 2 от АПК (видно от съображение 14 от Директива 2009/140/ЕС за изменение на Директива 2002/21/ЕО). Предварителното изпълнение по силата на закона е различно от разпореждането под условие на изискванията на АПК, което подлежи на обжалване по същество и отмяна. Основанията за отмяна са различни от основанията за спиране на изпълнението.

3. Неотносим е чл. 90 от АПК, който се прилага само за административни актове, подлежащи на оспорване по административен ред, предвид систематичното му място в АПК.

4. Цитираната съдебна практика е относима, защото потвърждава гореизложеното в т. 1-4 от настоящото становище. Считаме, че чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО е изисквал от законодателя да предвиди предварително изпълнение по силата на закона за всички решения на КРС. Това е било частично възприето и в първоначалния текст на ЗЕС от 2007 г. – редакцията на чл. 35 от ЗЕС е предвиждал предварително изпълнение по силата на закона за поне няколко категории решения.

**С уважение,** Заличен на основание чл.5 от Регламент (ЕС) 2016/679

**Пеньо Пенев**  
*Директор на дирекция „Правна“*

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ**

на Илия Христов, член на КРС  
по т. БЗ от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г.

На основание чл. 14, ал. 1 от „Вътрешни правила за провеждане на заседанията на Комисията за регулиране на съобщенията“ изразявам особено мнение по т. БЗ от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г. на тема „Доклад относно постъпили заявления от „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД и „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД за издаване на временни разрешения за ползване на радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz“ поради следните мотиви и обстоятелства.

**I. По отношение процесуални нарушения на процедурата, по която ще се издават временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz**

Двата мобилни оператора са подали своите заявления в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 5 от ЗЕС:

*„Заявлението трябва да бъде подадено не по-късно от 31 дни преди датата за започване на ползването на ограничения ресурс, посочена в заявлението.“*

Заявленията са подадени след този законово определен срок.

КРС ще издаде своите решения в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 7 от ЗЕС:

*„Комисията издава временното разрешение не по-късно от 17 дни преди датата за започване на ползването на ограничения ресурс, посочена в заявлението по ал. 5.“*

като началния срок в едно от решенията е от 05.01.2021 г., което е датата на приемане на решенията от КРС, а другият начален срок е 17.01.2021 г.

За обхват 3,6 GHz е започнала процедура по издаване на постоянни разрешения за този обхват по реда на чл. 90, ал. 2 от ЗЕС, като срокът за подаване на намерения за ползване на ограничения ресурс ще изтече на 13.01.2021 г. Тази ситуация на практика да е аналогична на хипотезата, описана в чл. 109, ал. 3 от ЗЕС:

*„Чл. 109 (3) Временно разрешение не се издава за вече предоставен индивидуално определен ограничен ресурс или за ограничен ресурс, за който е подадено заявление за издаване на разрешение и не е приключила процедурата по издаване на разрешението.“*

Горесписаните обстоятелства поставят под съмнение законосъобразността на приетите решения на КРС по тази точка от дневния ред.

## **II. По отношение на разпореждането за предварително изпълнение на решението**

Не съм съгласен с разпореждането на предварително изпълнение на решенията по тази точка от дневния ред, защото в чл. 35, ал. 6 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) са изброени случаите, когато се допуска такава:

*„Чл. 35 (6) (Изм. - ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 29.12.2011 г.) Комисията включва разпореждане за предварително изпълнение при условията на чл. 60 от Административнопроцесуалния кодекс при издаване на следните индивидуални административни актове:*

*1. решения, с които се изисква информация от предприятията, необходима за анализ на съответни пазари;*

*2. (доп. - ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 29.12.2011 г.) решения за определяне и анализ на съответни пазари, за определяне на предприятия със значително въздействие на съответен пазар, за налагане на специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар и за налагане на временни задължения;*

*3. решения, отнасящи се до изпълнението на наложени специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар;*

*4. решения по спорове между предприятия;*

*5. (нова - ДВ, бр. 17 от 2009 г.) решения, с които комисията издава разрешение на кандидата, спечелил конкурса за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър, за осъществяване на електронни съобщения чрез електронни съобщителни мрежи за наземно цифрово радиоразпръскване.“*

Видно е, че издаването на временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър не е сред изброените хипотези.

В чл. 21, ал. 4 от ЗЕС е разпоредено:

*„Чл. 21 (4) Комисията регулира и контролира осъществяването на електронните съобщения в съответствие с този закон.“*

т.е. КРС следва да се придържа към хипотезите, изрично посочени в ЗЕС.

След като в ЗЕС изрично са посочени случаите, в които може да се допусне предварително изпълнение на решенията на КРС, **и то само при условията на чл. 60 от АПК**, то законът не следва да бъде тълкуван

разширително, след като временните разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър не са включени в изброените хитотези в чл. 35 ал. 6 от ЗЕС.

Предварителното изпълнение е изключение от правилото, че на изпълнение подлежат само влезлите в сила административни актове. Като всяко изключение то следва да се прилага при стриктно, ограничително тълкуване на разрешаващата го правна норма.

В мотивите към решенията е посочено, че разпоредбата на чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО се приема за основен източник на задължението за предварително изпълнение.

От текста на разпоредбата на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО:

*„Чл. 4 § 1 „Държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално ниво, чрез които всеки ползвател или предприятие, доставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може да изпълнява функциите си. Държавите-членки осигуряват, че същността на спора е надлежно отчитана и действа ефикасен механизъм за обжалване. До приключване на процедурата по такова обжалване, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако апелативният орган не постанови друго.“*

е видно, че има изискване единствено за предварително изпълнение по времето на евентуалното обжалване на решението на КРС, а не по принцип за всеки акт на КРС от времето на неговото постановяване. Това в българското законодателство е осигурено чрез разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от АПК, че:

*„Чл. 60 (3) (Предшна ал. 2 - ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г.) Предварително изпълнение може да бъде допуснато и след постановяването на акта.“*

Видно е, че няма пречки при евентуално обжалване на решение на КРС да се разпорежи предварително изпълнение, ако са налице условията на чл. 60, ал. 1 от АПК. Следователно липсва законово изискване и практическа необходимост всички решения на КРС да се разпореждат априори с предварително изпълнение, което от своя страна би обезсмислило факта, че предварителното изпълнение е изключение от общото правило, че на изпълнение подлежат само влезлите в сила административни актове.

Според българското законодателство (чл. 90 от АПК) предварителното изпълнение осигуря изпълнението на административния

акт, както след евентуално оспорване, така и преди да е изтекъл срока за неговото оспорване. Но тази хипотеза, че не е изтекъл срока за неговото оспорване изобщо не е регламентирана или посочена в чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО. Следователно с разпореждането на предварително изпълнение от КРС със самото постановяване на решенията по тази точка от дневния ред, се превишават правомощията му, от тези, които са посочени в чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО или чл. 35, ал. 6 от ЗЕС.

На практика, задължението по чл. 4, §1 от Директива 2002/21/ЕО е имплементирано от българския законодател в ЗЕС с разпоредбата на чл. 35, ал. 6 от ЗЕС, както и в АПК с разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от АПК.

Европейските директиви, макар и да са нормативен акт, не са пряко приложими разпоредби. Законодателят следва да се съобрази с целта на европейската директива и да приведе националното законодателство в съответствие с директивата, като законодателят сам избира на формите и средствата за нейното прилагане. Но самата директива няма пряко действие, още повече, че ЗЕС е достатъчно изчерпателен по отношение на процедурите. В случай, че целта на директивата е да се допусне предварително изпълнение, без значение дали има или няма оспорване и без никакви условия, за всички актове на КРС, то това трябва да стане чрез изменение на самия ЗЕС, а не чрез позоваване на разпоредба от самата директива.

Посочената в мотивите съдебна практика касае други казуси, а не идентични с конкретния, по който е взето решението. Тези казуси не са свързани с издаването на временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър при аналогични условия. Следователно цитирането на тази съдебна практика не е релевантно в случая. Издаването на временните разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс е подчинено на специален режим, при тях липсва конкурсното начало и са с много по-облекчена процедура. Ако законодателят беше преценил, че издаването на същите е от важен държавен и обществен интерес, щеше да включи изрично в ЗЕС предварителното им изпълнение.

Според разпоредбата на чл. 90, ал. 2, т. 2 от АПК предварителното изпълнение може да бъде допуснато със закон или изрично от административният орган при наличие на условията на чл. 60, ал. 1 от АПК.

**Дори ако се приеме**, че КРС има законово право да разпорежда предварително изпълнение и за случаи, които са извън изброените в чл. 35, ал. 6, то това трябва да стане с мотивировка, че е налице някоя от предпоставките или условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК.

Не съм съгласен с изложените в мотивите твърдения, че някое от условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК може да е налице при евентуално спиране или осуетяване на изпълнението на издадено временно разрешение за индивидуално определен ограничен ресурс на един или дори на двата мобилни оператора, защото не мога да приема, че издаването на едно временно (дори не е и постоянно) разрешение за един радиочестотен обхват (3,6 GHz), който обхват тепърва ще се усвоява от имащите интерес за това мобилни оператори, може да бъде от особено важен държавен или обществен интерес. Затова не споделям становището в мотивите, че забавянето им може да се приеме за проблем от особено важен държавен или обществен интереси или че от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда за някой от операторите и то при положение, че остават не повече от няколко седмици до приключване на процедурата по издаване на постоянни разрешения за обхват 3,6 GHz.

Друга хипотеза за допускане на предварително изпълнение е в чл. 90, ал. 2, т. 1 от АПК, когато *„всички заинтересовани страни писмено поискат предварително изпълнение на акта“*, но в случая липсва изрично искане от мобилните оператори за предварително изпълнение в подадените от тях заявления.

Важно е да се отбележи, че във всички предишни издадени временни разрешения на трите мобилни оператора през месец юли 2020 г. за обхвати 2,6 GHz и 3,6 GHz, липсва изобщо клауза за предварително изпълнение. Следователно остава неясно от мотивите към решението, какво се е изменило от юли 2020 г. до сега, че се налага сега разпореждането на предварително изпълнение и то при положение, че остават не повече от няколко седмици до приключване на процедурата по издаване на постоянни разрешения за обхват 3,6 GHz.

В заключение считам, че има нарушение на процедурата по издаване на временните разрешения по тази точка от дневния ред и липсва законово основание да се разпорежда предварително изпълнение на тези решения, защото издаването на временно разрешение за индивидуално определен ограничен ресурс не е в хипотезите, посочени в чл. 30, ал. 6 от ЗЕС и освен това не са налице условията, посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК и ще гласувам „Против“ решенията по тази точка от дневния ред.

На основание всички гореизложени съображения, предоставям за разглеждане и обсъждане от членовете и експертите на КРС, настоящото особено мнение за решенията на КРС по т. БЗ от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г. на тема „Доклад относно постъпили заявления



от „ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД и „БЪЛГАРСКА ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОННА КОМПАНИЯ“ ЕАД за издаване на временни разрешения за ползване на радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz“, с цел да се подпомогне КРС да вземе аргументирано, законосъобразно и целесъобразно решение по този казус.

Член на КРС:

Заличен на основание чл.5 от Регламент (ЕС) 2016/679

05.01.2021 г.

/Илия Христозов/

П-7/05.01.2021 г.

**СТАНОВИЩЕ**  
**от Пеньо Пенев**  
**директор на дирекция Правна по**

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ** на Илия Христозов - член на КРС  
по т. БЗ от дневния ред на заседанието на 05.01.2021 г.

**I. По отношение процесуални нарушения на процедурата, по която ще се издават временни разрешения за индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 3,6 GHz:**

Изразяваме несъгласие с твърдението, че предвид това че трите мобилни оператора са подали своите заявления в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 5 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), КРС ще издаде своите решения в нарушение на срока, указан в чл. 109, ал. 7 от ЗЕС:

Съгласно чл. 109, ал. 5 от ЗЕС е посочено, че заявлението за ползване на временно разрешение се подава не по-късно от 31 дни преди датата за започване на ползването на ограничения ресурс, посочена в заявлението.“

Срокът за подаване на заявленията посочен в закона е инструктивен. Регламентиран е с оглед гарантиране възможността на органа да разгледа заявленията за издаване на временни разрешения и съответно да се произнесе преди датата на стартирането на тестването. Решението за издаването на временни разрешения е индивидуален административен акт- властническо изявление на административния орган КРС. В тази връзка в оперативната самостоятелност на административния орган е да извърши преценка по отношение на сроковете и съответно да издаде индивидуалния акт. В тази връзка е и практиката на КРС, а именно при наличие на обстоятелствата по чл. 109, ал.1, 3, 4, 5 и 6 от ЗЕС да издава временни разрешения. В приложение към становището е дадена извадка от сайта на КРС относно издаване на временни разрешения.

По отношение на твърдението, че за обхват 3,6 GHz е започнала процедура по издаване на постоянни разрешения за този обхват по реда на чл. 90, ал. 2 от ЗЕС:

Съгласно разпоредбата на чл. 109, ал.3 от ЗЕС временно разрешение не се издава за вече предоставен индивидуално определен ограничен ресурс или за ограничен ресурс, за който е подадено заявление за издаване на разрешение и не е приключила процедурата по издаване на разрешението.Към момента не е налице хипотезата на закона за вече предоставен ресурс, както и не е подадено заявление за издаване на разрешение.

С Решение № 433 от 21.12.2020 г. КРС е обявила намерение, на основание чл. 90, ал. 2, във връзка с чл. 89, ал. 1 от ЗЕС, да ограничи броя на разрешенията за ползване на радиочестотен спектър в обхват 3.6 GHz. Срокът за подаване на намерения е 13.01.2020 г.

Съгласно чл. 90, ал. 3, т. 2 след изтичане на срока за подаване на намерения комисията разглежда резултатите от проведените консултации и приема решение за стартиране на търг или съответно за издаване на разрешение, ако ресурсът е достатъчен. При хипотезата на издаване на разрешения комисията следва, да предостави допълнителен срок за подаване на заявления от страна на предприятията.

В тази връзка и предвид факта, че към настоящия момент процедурата не е приключила и съответно КРС не е приела решение за приключване на обществените консултации и съответно няма подадени заявления, считаме че не е налице и хипотезата на предложение второ на чл. 109, ал. 3 от ЗЕС и няма пречки да бъде предоставен радиочестотен спектър за срок от 6 месеца или до издаване на постоянно разрешение.

## **II. По отношение на разпореждането за предварително изпълнение на решението:**

1. Неправилно е тълкуването на чл. 35, ал. 6 от ЗЕС като ограничаващо КРС да разпорежи предварително изпълнение на основание чл. 60, ал. 1 от АПК. Посочената разпоредба единствено посочва за коя категория решения комисията е задължена да разгледа дали са налице основанията за допускане на предварително изпълнение с разпореждане по АПК. Нито чл. 35 от ЗЕС, нито сочения чл. 21, ал. 4 от ЗЕС дерогира приложението на чл. 60 от АПК по отношение на решенията на комисията за издаване на разрешения за ползване на радиочестотен спектър. С включването на разпореждането не се тълкува разширително ЗЕС, а се прилага правна възможност за разпореждане на предварително изпълнение на общо основание в изпълнение на задължение, произтичащо от европейското законодателство.

2. Неправилно е тълкуването на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО. Директива 2002/21/ЕО изисква предварително изпълнение по силата на закона на всички решения на КРС във връзка с приложението на Европейската регулаторна рамка, вкл. издадените разрешения за ползване на радиочестотен спектър.

Разпореждането по чл. 60, ал. 1 от АПК е изпълнение на задължението по чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО, който задължава всички държавни органи, включително и КРС да предприемат всички мерки в рамките на правомощията им. Предвид действащото национално законодателство, това е единствената правна възможност за изпълнение на задълженията по директивата. Всъщност от гл.т на европейското законодателство нито чл. 60, ал. 1 от АПК, нито чл. 35 от ЗЕС, въвеждат напълно чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО, но комисията е поставена в ситуацията задължително да разпорежда предварително изпълнение по чл. 60, ал. 1 от АПК. Европейското законодателство изисква предварително изпълнение по силата на закона, което може да бъде спирано при условията на чл. 166, ал. 2 от АПК (видно от съображение 14 от Директива 2009/140/ЕС за изменение на Директива 2002/21/ЕО). Предварителното изпълнение по силата на закона е различно от разпореждането под условие на изискванията на АПК, което подлежи на обжалване по същество и отмяна. Основанията за отмяна са различни от основанията за спиране на изпълнението.

3. Неотносим е чл. 90 от АПК, който се прилага само за административни актове, подлежащи на оспорване по административен ред, предвид систематичното му място в АПК.

4. Цитираната съдебна практика е относима, защото потвърждава гореизложеното в т. 1-4 от настоящото становище. Считаме, че чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО е изисквал от законодателя да предвиди предварително изпълнение по силата на закона за всички решения на КРС. Това е било частично възприето и в първоначалния текст на ЗЕС от 2007 г. – редакцията на чл. 35 от ЗЕС е предвиждал предварително изпълнение по силата на закона за поне няколко категории решения.

**С уважение,** Заличен на основание чл.5 от Регламент  
(ЕС) 2016/679

**Пеньо Пенев**  
*Директор на дирекция „Правна“*