

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Is the Council for electronic media a government body?

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113749/>
MPRA Paper No. 113749, posted 19 Jul 2022 04:43 UTC

ДЪРЖАВЕН ОРГАН ЛИ Е СЪВЕТЪТ ЗА ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ?

Ивайло Стайков

I. Поставеният като заглавие на настоящото научно изследване въпрос, на пръв прочит, може да звучи странно. Но той и неговите възможни отговори са пряко следствие от три обстоятелства – действащата позитивно-правна уредба на Съвета за електронни медии (СЕМ) в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ)¹; 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 въпрос.

В следващите редове, в дискуссионен порядък, 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. Проблематиката относно правната същност на СЕМ има отношение във връзка с трудовоправния статус на членовете на СЕМ, както и относно този на работещите в неговата администрация, които авторът е изследвал в други свои научни съчинения².

II. 1. Съветът за електронни медии е независим специализиран орган, който регулира медийните услуги в случаите и по реда, предвидени в Закона за радиото и телевизията (чл. 20, ал. 1 ЗРТ)³. Както всички колективни държавни органи, на които законът е придал и качеството на юридическо лице, така и СЕМ (чл. 21 ЗРТ), е преди всичко юридическо лице на

¹ Обн., ДВ, бр. 138 от 1998 г., изм. и доп.

² 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 теоретична теза съм обосновал за първи път в статията ми **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*. Съставител и научен редактор Р. Николова. С.: Изд. на Нов български университет, 2015, 170-182.

³ За понятието „медийно регулиране“ (медийна регулация) вж. **Николова, Р.** Регулация и саморегулация на медиите. – Съвременно право, 2004, № 6, 9-14; **от нея:** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград: УИ „Неофит Рилски“, 2009, 184-187; **Градинаров, Б.** Медийно право. С.: Фабер, 2010, 31-52.

публичното право⁴. Съветът за електронни медии има двойствено правно 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 граждански права и задължения той има и частноправен режим (гражданска правосубектност)⁵.

2. Според състава си СЕМ е колективен държавен орган, като в закона е уреден неговия персонален състав в количествено отношение – петима членове (чл. 24, ал. 1 ЗРТ). Според начина си на образуване този колективен орган се конституира въз основа на смесената система. Персоналният състав на СЕМ се формира от две квоти (части) – квота на Народното събрание (трима членове) и квота на президента на републиката (двама членове)⁶. Следователно СЕМ може да се определи едновременно и като избран държавен орган (при това избран от друг орган, т. нар. непряка изборност) и като назначаем държавен орган⁷.

Съществуването на СЕМ в правната действителност (както и други държавни органи, създадени по силата на специален закон – КЗД, КЗК, КПУКИ, ДКСИ, НБПП, КЗЛД) не е предвидено в Конституцията, и следователно СЕМ 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. II Конст. Професор Б. Спасов нарича тези държавни органи вторично (производно) създадени от други оправомощени за тази цел държавни органи, като това оправомощаване по начало се дава от Конституцията. В случая със СЕМ правомощието за конституирането му като

⁴ Юридически лица по действащото право са: КЗД (чл. 40, ал. 3 ЗЗДискр); НБПП (чл. 6, ал. 3 ЗПрПм); КРДОПБГДСРСБНА (т. нар. Комисия за досиетата) (чл. 4, ал. 2 ЗДРДОПБГДСРСБНА); КОНПИ (чл. 5, ал. 2 ЗОПДНПИ); КПУКИ (чл. 22а, ал. 3 ЗПУКИ); КЗК (чл. 3, ал. 1, изр. II ЗЗК); КЗЛД (чл. 6, ал. 3 ЗЗЛД) и др.

⁵ Вж. така за видовото деление на юридическите лица на такива на публичното и на частното право **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С.: Наука и изкуство, 1973, 79-80; **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. Том I. С.: 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*. С.: ИК „Труд и право”, 2014, 145-152.

⁶ Понятията „квота на Народното събрание” и „квота на президента” са легални понятия (чл. 29, ал. 1, изр. II 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., Б. Николов, Й. Братков.** Речник на чуждите думи в българския език. 5. доп. и основно прераб. изд. С.: 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. III Конст.). В някои специални закони също се употребява понятието „квота” (напр. „квотата на Народното събрание” в чл. 7, ал. 1 ЗОПДНПИ във връзка със състава на КОНПИ; в чл. 22г, ал. 1 и 2 ЗПУКИ 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 ЗПрПм относно състава на НБПП).

⁷ Вж. за видовото деление на държавните органи според класификационния критерий „начин на образуване” – изборни и назначаеми държавни органи **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. С.: Издателство „Петър Г. Христов“, 1993, с. 168.

държавен орган е на Народното събрание и на президента на републиката, като това е уредено в специалния ЗРТ. 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)⁸.

Според начина на вземане на решенията си, СЕМ като колективен орган е и колегиален орган. За колегиалните органи е съществено това, че те вземат своите решения с мнозинство (вишегласие), като всеки техен член е равностоен при обсъждането и гласуването. Това се отнася и за председателя на съответния орган (в случая председателя на СЕМ) в смисъл, че неговият глас е равен по правната си сила на гласа на всеки друг член от колектива⁹.

Въз основа на критерия „териториални предели, в които държавният орган упражнява своята компетентност” СЕМ е централен орган на държавно управление. Той осъществява своята териториална компетентност (competentio loci) на цялата територия на страната (чл. 1 и § 1, т. 23 ДР на ЗРТ).

Според обема на правомощията му и сферата на дейност СЕМ е държавен орган със специална компетентност (самият ЗРТ го определя като специализиран орган и посочва неговата „специализация”)¹⁰ и по-конкретно орган с функционална компетентност – правна регулация на медийните услуги (аудио-визуални медийни услуги и радиоуслуги) (чл. 20, ал. 1 във вр. чл. 1 ЗРТ)¹¹.

В разпоредбата на чл. 20, ал. 1 ЗРТ изрично е посочено, че СЕМ е независим орган. Такива са и КЗД, КЗК, КОНПИ, КРДОПБГДСРСБНА, КРС, НБПП, КЗЛД и КПУКИ. Разликата в подхода на законодателя е тази, че КЗД,

⁸ 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.** Учение за Конституцията. 2. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 1994, 90-91.

⁹ Така **Спасов, Б.** Учение за Конституцията, 95; **от него:** По Закона за администрацията. – Юридически свят, 1999, № 2, 64-65.

¹⁰ Законодателят изрично определя някои държавни органи като „специализирани” – вж. напр. КЗД (чл. 40, ал. 1 ЗЗДискр); КОНПИ (чл. 5, ал. 1 ЗОПДНПИ); КЗК (чл. 3, ал. 1, изр. I ЗЗК); КРС (чл. 21, ал. 2 ЗЕС). За други държавни органи не е уредено изрично, че са „специализирани”, но тази им правна характеристика се извлича по тълкувателен път от съдържанието на предоставената им компетентност (правомощия).

¹¹ За въведените от конституционноправната и административноправната теория класификационни критерии за видовото деление на държавните органи и на органите на държавно управление вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на..., 164-168; **Спасов, Б.** Учение за Конституцията, 90-95; **Стайнов, П., А. С. Ангелов.** Административно право на Народна република България. Обща част. С.: ДИ „Наука и изкуство”, 1957, 80-120; **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: УИ „Кл. Охридски”, 1989, 111-114; **Къндева, Ем.** Публична администрация. 2. изд. С.: Сиела, 2000, 85-89; **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. – Съвременен право, 2008, № 4, 41-47.

КОНПИ, КРДОПБГДСРСБНА, НБПП, КЗЛД и КЗК са определени и като държавни органи, докато за СЕМ и КПУКИ не е посочено, че са такива¹².

Всъщност защо е необходимо изрично 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)¹³. 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 на изпълнението на дейностите от предходната година¹⁴.

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 държава¹⁵. По повод правомощията

¹² Трябва да се отбележи, че все по същите съображения КПУКИ е определена от законодателя като „независим орган” (чл. 22а, ал. 1 ЗПУКИ). Законодателят се е въздържал да определи тази комисия като държавен орган. Но правната ѝ същност на такъв се извлича от цялата ѝ правна уредба – ред за конституиране, правомощия (компетентност), правни актове, които издава. Тази комисия като държавен орган също е част от системата на държавното управление, без да е държавен орган на изпълнителната власт. Като държавен орган разглежда КПУКИ и д-р Н. Николов, 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”. **Николов, Н.** Конфликтът на интереси по българското право. С.: Феня, 2012, 106-109. Вж. от същия автор относно 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. С.: Феня, 2013, с. 54 и бел. 43 под линия.

¹³ Вж. в този смисъл и **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите... Цит. съч., с. 45.

¹⁴ Вж. напр. за КЗД (чл. 40, ал. 5 ЗЗДискр); КРС (чл. 38 ЗЕС); КПУКИ (чл. 22а, ал. 7 ЗПУКИ); КЗК (чл. 14, ал. 1 ЗЗК), ДКСИ (чл. 7 ЗЗКИ), КЗЛД (чл. 7, ал. 6 ЗЗЛД).

Съгласно чл. 39, ал. 1 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.

Два доклада за извършената дейност, два пъти годишно – до 20 юли и до 20 декември, представя в Народното събрание и КРДОПБГДСРСБНА, които се приемат с решение (чл. 4, ал. 6 ЗДРДОПБГДСРСБНА).

¹⁵ По тези въпроси авторът е 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. – Съвременен право, 1996, № 4, 12-24; **от него:** Взаимодействието на Комисията по ценните книжа и фондовите борси с другите държавни институции. – Капиталов пазар, 1996, № 3, 28-29.

на СЕМ (чл. 32 ЗРТ) са уредени взаимоотношенията му с други държавни органи (Централната избирателна 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 на СЕМ се ръководят от принципа на сътрудничество с държавните органи (чл. 36, т. 4, предл. I ЗРТ)¹⁶.

В сравнителен план е интересна разпоредбата на чл. 22а, ал. 4 ЗПУКИ, съгласно която КПУКИ е постояннодействащ орган (дори има граматическа грешка – трябва да са две думи постоянно действащ, а не една дума), който се подпомага от администрация. 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. Като постоянно действащи държавни органи са определени и КОНПИ (чл. 5, ал. 1 ЗОПДНПИ) – също с грешка в изписването на думата, както и КРДОПБГДСРСБНА (чл. 4, ал. 3, изр. I ЗДРДОПБГДСРСБНА) и КЗЛД (чл. 9, ал. 1 ЗЗЛД), но с правилно изписване на думите. Но напр. за СЕМ, КЗК, КЗД, НБПП не е уредено изрично, че са постоянно действащи органи. И по отношение на тази характеристика на съответните държавни органи законодателят е непоследователен при съставянето на правните норми.

Обобщената правна характеристика на Съвета за електронни медии е, че той е от категорията независими специализирани държавни органи, създадени по силата на специален закон¹⁷.

III. 1. В специализираната правна литература проф. Р. Николова застъпва тезата, 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”¹⁸.

Мога да се съглася само с определянето на СЕМ като административен орган и то по смисъла на § 1, т. 1, предл. II ДР на АПК – „носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон” (почти идентична е и дефиницията по § 1, т. 1, предл. II ДР на ЗОАРАКСД – „всеки друг орган, който въз основа на специален закон е овластен с

Вж. и правната уредба на взаимодействието на някои държавни органи с други държавни и недържавни органи – напр. за НБПП (чл. 20 ЗПрПм); КПУКИ (чл. 22з ЗПУКИ); КРС (чл. 41а-49в ЗЕС).

¹⁶ Вж. и правомощието на председателя на СЕМ да осъществява връзките на СЕМ с държавните органи ..., както и с международните организации в областта на медийните услуги (чл. 31, ал. 2, т. 4 ЗРТ).

¹⁷ Вж. подробно **Стайков, Ив.** Правно положение на Съвета за електронни медии. – *Юридически сборник на Бургаски свободен университет*. Център по юридически науки. Т. XXIII. Бургас: БСУ, 2016, 125-136; **Николова, Р.** Правно положение на медийния регулаторен орган. – *Административно правосъдие*, 2009, № 3, 18-27.

¹⁸ Така **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените..., 191-192.

административни правомощия”), както и че е „централен административен орган” по смисъла на § 1, т. 2 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), без да е държавен орган на изпълнителната власт. Съветът за електронни медии, както и другите независими специализирани държавни органи, действа от името на държавата при упражняване на своите правомощия¹⁹. 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”²⁰.

2. По различен начин се поставя един друг въпрос. Посочи се, че КЗД, КЗК, КПУКИ, КЗЛД и др. са държавни органи в системата на държавното управление, без да са държавни орган на изпълнителната власт. Те са държавни институции, създадени със закон, по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм. Самият ЗАдм 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 анализ²¹. Тук ни интересува това, че не

¹⁹ Вж. така и **Николов, Н.** Обща характеристика на комисиите... Цит. съч., с. 43. Становището, че в действащото българско право съществуват централни органи на държавно управление, които систематично не се намират в рамките на изпълнителната власт в тесен смисъл и не се намират под контрола на Министерския съвет, се застъпва и от д-р К. Пехливанов. Вж. **Пехливанов, К.** Централните органи на държавно управление извън системата на изпълнителната власт. – В: *Правната наука – традиции и актуалност*. Пловдив: УИ „Паисий Хилендарски”, 2012. 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).

²⁰ **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. 4. изд. С.: Сиби, 2001, с. 110.

²¹ За понятията „орган на публична власт”, „държавен орган”, „държавен апарат”, „система на държавните органи”, „държавна институция”, „орган на държавно управление” вж. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на.., 159-163; **Спасов, Б.** Учение за Конституцията, 88-90, 95-98; **Стайнов, П.** Административно правосъдие. С.: Издателство на БАН, 1993, 75-79; **Дерменджиев, Ив.** Административно право на.., 6-14, 109-110, 115 и особено разграничението на понятията „държавно управление” в широк и тесен смисъл на думата с. 7-8 и бел. 6 под линия. За понятията „административна дейност” и „държавно

държавните органи КЗД, КЗК, КПУКИ, КЗЛД и др. са такива на изпълнителната власт, а само техните ръководители, т.е. председателите им, се считат за органи на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм). Ръководителите на държавни институции, създадени със закон, издават индивидуални административни актове (чл. 19, ал. 8 ЗАдм). Друг е въпросът за разграничението 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. I ЗАдм. Председателят на СЕМ се избира от самите членове на СЕМ измежду тях на първото заседание (чл. 31, ал. 1 ЗРТ). Той като ръководител на държавна институция, създадена със закон, се счита за орган на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4, предл. I ЗАдм). Председателят на СЕМ, освен традиционните си правомощия като ръководител на колективен и колегиален орган (чл. 31, ал. 1 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 ЗРТ) и издава наказателни постановления за нарушения на разпоредбите на ЗРТ (чл. 31, ал. 1, т. 5 и чл. 127, ал. 2 ЗРТ). Изложеното не влиза в противоречие с вече казаното относно председателя на СЕМ 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 въпроси²².

3. Във връзка с правното положение на СЕМ, не е необходимо да се взема становище за съображенията на Конституционния съд, отразени в т. 3 от мотивите на Решение № 21 от 14.11.1996 г. по конст. дело № 19 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 29.11.1996 г.)²³. С това свое решение Конституционният

управление” вж. и **Лазаров, К.** Административно право. Обща част. С.: Феня, 2000, 9-19; **Балабанова, Хр.** Администрацията на изпълнителната власт в законодателството на Република България. С.: Албатрос, 2000, 17-19.

²² Вж. в този смисъл и анализа на проф. Б. Спасов относно сравнението между правомощията на министър-председателя по чл. 108 Конст. и качеството му на председател и член на Министерския съвет. **Спасов, Б.** Учение за Конституцията, 95, както и относно председателя на Народното събрание **Карагъзова-Финкова, М.** – В: *Конституция на Република България. Коментар.* Авт. колектив с рък. и научен ред. проф. д-р Ст. Стойчев. С.: Сиела, 1999, с. 196, 198-199. Вж. и за председателя на КПУКИ анализа на д-р Н. Николов в **Николов, Н.** Конфликтът на интереси по българското право. Цит. съч., 128-129.

²³ Подробният анализ на решението на Конституционния съд е ненужен, защото то е постановено по повод отдавна отменена разпоредба на закон – вж. § 10 ПЗР на ЗРТ, с който се отменя ЗРТ от 1996 г. Изрично в § 52 ПЗР на ЗИДЗРТ (обн., 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.

съд е обявил за противоконституционна разпоредбата на чл. 8, ал. 2 ЗРТ от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 77 от 1996 г., отм.), съгласно която Националният съвет за радио и телевизия 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 от закона като такъв не може да бъде аргумент, че СЕМ не е държавен орган в посочения по-горе смисъл. Това решение на Конституционния съд е посочено като аргумент, че СЕМ не е държавен орган от проф. Р. Николова²⁴.

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 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 сигурност²⁵. 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 е ратифициран от Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 Конст. 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 противоконституционност²⁶. Към днешна дата разпоредбите на чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 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. III Конст. актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила.

²⁴ **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените..., 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, 45-47.

²⁵ 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.

²⁶ Съгласие с мотивите на Конституционния съд изказва и проф. Р. 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”. **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените..., 54-55.

Сега действащият ЗРТ 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 ЗРТ. В дейността си СЕМ се подпомага от администрация, за която се прилага Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в ЗРТ. 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 ЗАдм). Дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и от лица, работещи по трудово правоотношение. За служителите по трудово правоотношение се прилага чл. 107а КТ, а наименованието на тази разпоредба, към която се препраща, е „Допълнителни условия за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация”²⁷. Държавните служители изпълняват държавна служба и подпомагат орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия (чл. 1 и чл. 2, ал. 1 ЗДСл).

²⁷ Вж. анализ на разпоредбата на чл. 107а КТ **Мингов, Ем.** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – Съвременно право, 2004, № 1, 1-20; **от него:** За особеностите на индивидуалното трудово и на служебното правоотношение. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Т. I. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2004, 100-127; Особенности на трудовото правоотношение в бюджетните организации. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Том IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2010, 77-94; **Мръчков, В.** Особенности на трудовото правоотношение на служителите в държавната администрация. – Труд и право, 2013, № 6, 5-15; **от него:** В: **Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев.** *Коментар на Кодекса на труда*. 11. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2013, 305-315; Трудово право. 9. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2015, 123-124.