

МОТИВИ

за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на разпоредби от Закона за концесиите, приет от 43-то Народно събрание на 24 януари 2017 г.

Приемането на нов Закон за концесиите се мотивира с Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия в сила от 18 април 2014 г. В обхвата на директивата е концесията за строителство и концесията за услуги, чиято стойност е равна или надвишава определен праг. Въвеждането на тези правила във вътрешното ни законодателство трябва да е в пълно съответствие с изискванията на правото на Европейския съюз, като се отчитат и особеностите, произтичащи от Конституцията на Република България.

Конституцията съдържа /чл. 18, ал. 5/ концесиите сред основните си начала като значим компонент от икономическата среда на съвременната държава. В българската правна традиция концесията се определя като право на експлоатация върху обект и/или на услуга от обществен интерес, предоставено срещу задължението обектът да се изгражда, управлява и поддържа или услугата да се управлява от концесионера на свой риск, предоставя се въз основа на дългосрочен писмен договор с определен материален интерес.

С приетия нов Закон за концесиите се уреждат както концесиите за строителство и за услуги, така и концесиите за ползване на публична държавна или публична общинска собственост. Приемането на новата уредба на концесиите трябва да съответства на основните начала на конституционния ред, които гарантират ефективното им стопанисване, предотвратяват монополизма и нелоялната конкуренция и защитават потребителите. Считам, че тези принципи не са последователно проведени във всички разпоредби на закона. Връщането му за ново обсъждане има потенциала да консолидира общественото мнение и да събере подкрепа по фундаментални въпроси, които ще са определящи за бъдещото развитие на нашето общество и държава. Упражнявам конституционното си правомощие с ясното разбиране, че не са нужни прибързани, а обмислени, работещи и перспективни решения, в които водеща е грижата за икономическата основа на държавата и националната ѝ сигурност, като се имат предвид следните мотиви:

1. В чл. 4 са записани основните начала при възлагането на концесия, като в ал. 1 изрично са прогласени принципите на публичност, прозрачност,

пропорционалност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. В ал. 2 обаче е установено правилото, че „Принципите на публичност и прозрачност може да бъдат ограничени в случаите, определени със закон“. Така законът ясно предвижда, че заложените в него водещи принципи могат да бъдат ограничавани и това е въздигнато като норма, а не като изключение, каквото би следвало да представлява по същността си. Такова законодателно решение на практика изключва публичността и прозрачността като основни положения на законовата уредба, въпреки че систематично е обхванато в изброяването на принципите. Това „двойно дъно“ в закона се допълва и от липсата на строго определени предпоставки, при наличието на които ограниченията биха могли да се приложат. Според Решение № 8 от 2012 г. на Конституционния съд „Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те, от своя страна, трябва да са ясни, точни и непротиворечащи на Конституцията“. Неяснотата в тази част на законовата уредба, съчетана с противоречието между ал. 1 и ал. 2 на чл. 4, нарушава принципа на правовата държава.

2. В нарушение на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от Закона за концесиите противопоставя „ползата на обществото“ и „ползата на публичния орган“ при концесията за услуга. Алтернативата „в полза на обществото или на публичния орган“ е немислима, защото означава, че публичният орган може да има полза от концесията за услуга, а обществото не. Такива неточности са чужди на доброто законодателство, особено когато законът си поставя за цел да осигури „услуги от обществен интерес“, „задоволяване на обществени потребности“, „защита на интереса на гражданите и обществото“, изрично предвидени в чл. 2 от Закона за концесиите.

Противопоставянето, съдържащо се в чл. 8, ал. 2 между „ползата на обществото“ и „ползата на публичния орган“, е несъвместимо с целта на закона. То е в разрез и с разбирането за правовата държава, което изисква законите да са ясни, точни и непротиворечиви.

3. С чл. 17, ал. 2 от приетия Закон за концесиите функциите на концедент за държавна концесия се възлагат пряко на министър, а не на Министерския съвет, който е концедент по досегашната уредба. Това правило се проявява в редица други разпоредби на закона. Според мотивите към законопроекта тази промяна засилва оперативната самостоятелност на министрите при осъществяване на функциите им, свързани с концесиите.

Новото законодателно решение обаче не може да се разглежда изолирано от разпоредбата на чл. 106 от Конституцията на Република България, която изрично възлага на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество. Действията по възлагане на държавна концесия са част от организацията на стопанисването на държавното имущество. Оправдано е концедент да бъде висшият орган на изпълнителната власт – Министерският съвет. Това създава по-широки гаранции и е в унисон с организационната функция на правителството, която би позволила по негова преценка да се овласти друг орган. Процесът на вземане на решение от Министерския съвет гарантира по-голяма съгласуваност и възможност за отчитане на всички обстоятелства от значение на конкретния случай. В новия закон Министерският съвет е лишен от водещата позиция по възлагане на концесии, необходима за балансирането на обществения интерес във всички сфери на държавното управление. Тези важни функции са прехвърлени на отделен министър. Предвид дългосрочните и сериозни икономически и социални последици, свързани с концесиите, концедент би следвало да е най-висшият орган на изпълнителната власт.

4. С чл. 17, ал. 3 от Закона за концесиите е предвидено функциите на концедент за общинските концесии да се изпълняват от кмета на общината. Така организацията на стопанисването на общинската собственост е оставена на преценката на кмета, който е орган на изпълнителната власт, а не както досега, на преценката на общинския съвет, който е орган на местното самоуправление.

Местното самоуправление се проявява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност. Тази възможност се осъществява чрез избраните от гражданите представители в общинския съвет. Доколкото обектите на концесия са от обществен и значим интерес за всички граждани на съответната община, концедент следва да е общинският съвет.

Съгласно Конституцията орган на местното самоуправление е общинският съвет. Обявявайки за концедент кмета на общината, а не общинския съвет, новият закон отслабва местното самоуправление, тъй като в общинския съвет представителство намират различни интереси на местната общност. Това законодателно решение нарушава баланса при функционирането на местното самоуправление. Вместо да се ръководи от актовете на общинския съвет, както повелява чл. 139, ал. 2 от Конституцията, кметът ще определя, при това с дълготрайни времеви хоризонти, как ще се развива общината. Отнемането на

оперативната самостоятелност на общинския съвет с чл. 17, ал. 3 от новия Закон за концесиите дава превес на държавата в лицето на кмета като орган на изпълнителната власт. Вместо да отстои конституционния принцип за местното самоуправление, законът „изземва“ отстъпената от Конституцията самостоятелност на общината по отношение на нейната собственост и бюджет.

5. Регламента в чл. 33, ал. 2 от приетия закон относно дължимите концесионни възнаграждения при концесиите за строителство и за услуги не съдържа достатъчно гаранции за защита на обществения интерес. Предвидената възможност за преценка от страна на концедента в кои случаи концесионерът да плати или да не плати такова възнаграждение не е обвързана с конкретни и измерими критерии. Общото формулиране на изисквания като „справедливо разпределение на икономическата и финансовата изгода“ и „постигането на социално приемлива цена на услугите“ предполага преценка, която може да е различна за всеки отделен случай. Това създава широки граници за субективизъм и възможност както за корупционни практики, така и за вземане на решения, които са икономически неизгодни за обществото. Поради това е необходимо нормативно да се предвидят критерии за определяне на дължимостта на концесионните възнаграждения. По този начин ще се гарантира прилагането на единни стандарти и използването на потенциала на концесиите като инструмент за ефективното експлоатиране на държавната и общинската собственост в интерес на обществото.

6. С новия закон се допуска възможност срокът на концесията за строителство и концесията за услуги да бъде по-дълъг от 35 години. За да се реализира тази възможност, с чл. 34, ал. 4 (за държавните концесии) и с чл. 34, ал. 5, изр. 2 (за общинските концесии) се изисква решение на Народното събрание, което да разреши възлагането на концесията с такъв дълъг срок. Законът обаче не определя горна граница относно срока, за който Народното събрание може да разреши възлагането на концесията. Липсата на предел за максималната продължителност на концесия не отговаря на нейната същност и прилагането ѝ в икономическия ред на съвременната държава. Необходимо е да се отбележи, че в Директива 2014/23/ЕС е възприето правилото за ограничаване на срока на концесията, тъй като концесиите с прекалено дълъг срок могат да доведат до затварянето на пазара и по този начин да възпрепятстват свободното движение на услуги и свободата на установяване.

В чл. 34, ал. 4 и 5 от Закона за концесиите липсват и правила за това в какви случаи е допустимо да се приеме решение от Народното събрание, с което

да се удължи срокът на дадена концесия. Включването на парламента в концесионната процедура приляга на държава с парламентарно управление, но това участие следва да бъде уплътнено с ясни критерии и правила. Липсата им създава предпоставки общественият интерес да остане незащитен срещу корпоративни и лобистки интереси. Предвид това се налага изводът, че законът в тази му част не урежда обществените отношения адекватно на принципа на правовата държава.

Отново във връзка със срока на концесиите и изискването за съответствие с принципа на правовата държава отбелязване заслужава и разпоредбата на чл. 34, ал. 6 от закона. В нея, от една страна, се ограничава максималният срок на концесията за ползване до 25 години, а от друга страна, се допуска със специален закон да се установи друг срок.

7. С чл. 60, ал. 2, т. 1 от Закона за концесиите, като основание за изключване на кандидат или участник от процедурата за определяне на концесионер, се предвижда влязла в сила присъда за конкретно изброените в разпоредбата престъпления. Прави впечатление, че в сравнение с досегашната уредба са отпаднали престъпленията против собствеността, против стопанството и престъпленията по служба, а е добавено само едно ново основание от престъпленията против Републиката. Този факт, поставен в светлината на значимостта на концесиите като компонент на икономическата система и националната сигурност на държавата, несъмнено изисква засилени гаранции, които да бъдат заложили в условията за възлагане на концесия. Националната сигурност е прокламирана в Конституцията като основна ценност. Законът следва да предотврати възможността изграждането или използването на обществени ресурси да се възлага на лица, осъждани за престъпления против Републиката, собствеността, стопанството, както и престъпленията по служба.

Новият Закон за концесиите предвижда множество промени в 29 други закони. Законът навлиза в дълбочина в съществуващите икономически отношения. Това изисква задълбочено и пространно обсъждане при подготовката и активни и прозрачни дебати при приемането на закона. За съжаление в пленарните заседания в последните дни преди разпускането на Народното събрание не се състояха такива дискусии, а се извърши скоростно четене и гласуване, включително прегласуване, на ръба на изискването за мнозинство при приемане на законови текстове. Високата степен на обществена значимост, която имат концесиите, оправдава засиления обществен интерес към

тях и налага още веднъж да бъдат обсъдени основните положения от законовата уредба.

По изложените мотиви и на основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България връщам за ново обсъждане в Народното събрание разпоредбите на чл. 4, ал. 2, чл. 8, ал. 2, чл. 17, ал. 2 и 3, чл. 33, ал. 2, чл. 34, ал. 4, 5 и 6 и чл. 60, ал. 2, т. 1 от Закона за концесиите, приет на 24 януари 2017 г.

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА: /п/ Румен Радев

Вярно с оригинала,
И. Д. ДИРЕКТОР НА
ДИРЕКЦИЯ „КАНЦЕЛАРИЯ“:

(Мая Славчева)

