

ПРАВЕН РЕЖИМ НА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА КОНЦЕСИИ ВЪРХУ ПРИРОДНИ РЕСУРСИ КАТО ОБЕКТИ ОТ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

*Георги Пенчев**

Увод

Правните проблеми, свързани с предоставянето на концесии върху обекти от обществен интерес, сред които природни ресурси – държавна или общинска собственост, се характеризират с нарастваща актуалност главно по две причини. От една страна, те са детерминирани от прехода на страната ни към пазарна икономика, а от друга страна, те са свързани с упражняването на правото на държавна или общинска собственост върху посочените обекти.

В светлината на историческото развитие на българското законодателство в разглежданата област е необходимо да се отбележи обстоятелството, че до 1995 г. не е бил приет закон относно концесиите, в който да бъде установена обща правна уредба на предоставянето на концесии. Преди 1944 г. предоставянето на концесии върху обекти – публична собственост, се е извършвало въз основа на отделни екологични закони или на специални закони, фактически благоприятстващи в тази насока отделни физически и юридически лица (напр. за добив на карьерни материали, за ползване на гори, за производство на химически вещества и др.)¹. След 1944 г. и особено след 1951 г. за дълъг период от време липсва разгърната правна уредба в разглежданата област. Опит за запълване на тази празнота в законодателството с оглед на новите условия, в които се намира нашата страна, бе направен с чл. 18, ал. 5 от Конституцията на Република България (КРБ – обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), където е указано, че „условията и редът, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по предходните алинеи, се урежда със закон“².

* Професор, д-р по екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

¹ Вж. напр. Закона от 9.06.1913 г. (обн., ДВ, бр. 97 от 1913 г.), с който е отстъпена концесия за производство на цимент, хидравлична вар, химични торове и захар на определени лица.

² Относно екологоправните разпоредби на новата Конституция на страната от 1991 г. вж. напр. **Пенчев, Г.** Конституционни основи на опазването на околната среда в Република България. – Правен преглед, 2001, № 1, 58–70, и цитираната там литература.

През 1995 г. беше приет първият с по-общо значение Закон за концесиите (ЗК – обн., ДВ, бр. 92 от 1995 г., изм. и доп. – отм., бр. 36 от 2006 г., считано от 1.07.2006 г.), а след него – и Правилникът за неговото прилагане, приет с ПМС № 240 от 13.12.1995 г. (обн., ДВ, бр. 111 от 1995 г., изм. и доп. – отм., бр. 54 от 2006 г., считано от 1.07.2006 г.), които уреждаха предоставянето на концесии върху обекти – публична държавна собственост. От друга страна, предоставянето на концесии върху обекти – публична общинска собственост, беше уредено с чл. 67–75а (отм., ДВ, бр. 36 от 2006 г., считано от 1.07.2006 г.) от Закона за общинската собственост (ЗОС – обн., ДВ, бр. 44 от 1996 г., изм. и доп.). Като обща черта и на двата правни режима може да се изтъкне обстоятелството, че концесиите (в смисъл на *особено* право на ползване) се предоставяха само върху обекти (напр. природни ресурси), които са публична (държавна или общинска) собственост.

Необходимо е да се отбележи и обстоятелството, че Конституционният съд (КС) беше сезиран няколко пъти по някои проблеми, свързани с прилагането на ЗК от 1995 г. Условно те може да се подразделят на две групи.

Първата от тях се отнася до тълкуването на някои от разпоредбите на КРБ с оглед на прилагането на този закон. Тук следва да бъде изтъкнато решение № 2 от 6.02.1996 г. по к. д. № 26/1995 г. на КС (обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.1996 г.) [чл. 18, ал. 1–4 КРБ (тълкуване в цялост на тези разпоредби); чл. 4, ал. 1, т. 6 в частта накрая относно думите „и гражданските летища“; чл. 4, ал. 1, т. 8 и 12, чл. 5, т. 3 и 7 и чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК от 1995 г., изм. и доп. – отм., бр. 36 от 2006 г.]]. В диспозитива на това решение КС е направил следните изводи относно изчерпателното изброяване на обектите по чл. 18, ал. 1–4 КРБ: „1. В чл. 18, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията са изброени изчерпателно обектите, които са изключителна държавна собственост или спрямо които държавата упражнява суверенни права. В чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изброени изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол. Със закон се определя режимът на обектите на държавната и общинската публична собственост, включително и на тази, която е извън обсега на действие на чл. 18 от Конституцията. Такъв закон е предвиден да бъде издаден в чл. 17, ал. 4 от Конституцията.“ Освен това с т. 2 от диспозитива КС е обявил за противоконституционен чл. 5, т. 7 ЗК от 1995 г. (отм.), а с т. 3 е отхвърлил искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 6 в частта накрая относно думите „и гражданските летища“; чл. 4, ал. 1, т. 8 и 12, чл. 5, т. 3 и чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК от 1995 г. (отм.). Същевременно в мотивите на решението КС е изтъкнал следните доводи в подкрепа на своите изводи, свързани с тълкуването на чл. 18, ал. 1–4 КРБ: „...Решение № 19 от 1993 г. (...) на КС (...) трябва да бъде прието за основа на тълкуването и на чл. 18 от Конституцията във връзка с понятието за изключителната собственост и суверенните права на държавата (ал. 1, 2, 3 и 4 на същия текст). Изключителната собственост на държавата върху обектите, посо-

чени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, е публична. Останалите обекти, които са собственост на държавата и общините, са тяхна публична или частна собственост в зависимост от вида и предназначението им. Това положение, което се съдържа в диспозитива на решение № 19/1993 г., е обосновано и в мотивите към същото решение, като се обръща внимание на още две характеристики на обектите на изключителната собственост: а) несъмнено е, че тези обекти на публичната държавна собственост могат да принадлежат само на държавата; и б) те са посочени в самата Конституция поради важноста, която имат, и по този начин е осигурена тяхната неотчуждаемост чрез норма от конституционен ранг. Тези изходни положения наистина са несъмнени характеристики на обектите на изключителната държавна собственост. Те могат да бъдат лесно показани за всеки обект по чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Подземните богатства, за които традиционно се прилага режимът на изключителната държавна собственост и на концесиите, са такива богатства (петрол, въглища, руди и др.), които са еднократна даденост като достояние на националната общност; при използване те са невъзстановими. Единственият възможен носител на правото на собственост на тези богатства може да бъде според възгледите на нашия конституционен законодател само българската държава. Това в основни линии важи и за водите, горите, парковете с национално значение и крайбрежната плажна ивица. (...) Тук трябва да се добави, че в чл. 18, ал. 1 от Конституцията са посочени обекти, които могат да имат историческо или екологично значение (природните и археологическите резервати), далече надхвърлящо пределите на страната ни. Подробно изтъкване на значението на всеки обект по чл. 18, ал. 1 не е нужно. Тяхната важност е преценена от конституционния законодател в един порядък, в еднаква степен на важност. По чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията държавата упражнява точно и стриктно описани права не толкова като титуляр на правото на собственост върху вещи (материални обекти), а като субект (носител) на суверенна власт спрямо континенталния шelf и в изключителната икономическа зона (ал. 2). Такива суверенни права държавата упражнява и спрямо радиочестотния спектър и геостационарната орбита. Тези права според конституционния текст са осигурени на Република България с международни споразумения. Няма никакво основание суверенните права по чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията да бъдат преценявани по друг начин, освен като изчерпателно описана суверенна държавна власт върху посочените обекти. В аналогичен смисъл трябва да се тълкува и ал. 4 на чл. 18 от Конституцията. В конституционния текст са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол. Тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че „установеният със закон държавен монопол“ (по терминологията на конституционния текст) ще бъде „в интерес на гражданите и обществото“ (ал. 6 на същия текст). Изброяването и тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конститу-

цията. Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 трябва да се свърже с принципите на „свободна стопанска инициатива“ по чл. 19, ал. 1 и с изискването „законът да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност“ (чл. 19, ал. 2). По-нататък същата конституционна разпоредба изисква законът „да предотвратява злоупотребата с монополизма“. Очевидно е, че систематично тълкуване на чл. 18, ал. 4 относно „установяването на държавен монопол върху“ и „предотвратяване злоупотребата с монополизма“ по чл. 19, ал. 2 изисква първият текст да бъде приет като изчерпателно изброяване на стопанските дейности, относно които е допустимо да се установи държавен монопол. (...) Изчерпателното изброяване на обектите на изключителната държавна собственост в чл. 18, ал. 1 от Конституцията не лишава държавата от възможността да подложи на концесионен режим други обекти на публична държавна собственост. Няма конституционен текст, който да съдържа такава забрана. Разпоредбата на чл. 18, ал. 5 изисква предоставянето на концесии за обектите на изключителна държавна собственост да става единствено с нормативен акт с ранг на закон. Тази конституционна уредба позволява концесионен режим да се установява както с един общ закон, какъвто е процесният Закон за концесиите, така и с други закони за отделни обекти, например за горите, за водите и т.н. Това изискване е въведено с оглед на особения статус на изключителната държавна собственост. Нормата е създадена, за да осигури възможно най-голяма закрила на този вид публична държавна собственост, но тя не лишава a priori от закрила другата публична държавна собственост. Щом държавата е суверенна да определи режима на обектите на държавната и общинската публична собственост, включително и на тази, която е извън обсега на чл. 18 от Конституцията, със закон, няма пречка тя да подчини тази собственост и на концесионен режим.“

Тук следва да бъде изтъкнато и решение № 18/30.06.1998 г. по к. д. № 17 от 1998 г. на КС (обн., ДВ, бр. 77 от 7.07.1998 г.) [чл. 18, ал. 5 във връзка с ал. 1–4 от КРБ (тълкуване по въпросите: а) съотносимо ли е прилагането на чл. 18, ал. 5 от КРБ в частта му „концесии върху обекти“ към суверенните права на държавата в ал. 2 и ал. 3 на чл. 18; б) как биха могли да се отграничат случаите на предоставяне на честоти чрез концесии за нуждите на таксите, за локални мрежи и други подобни случаи, когато, формално погледнато, се засягат „суверенни права“, и значи ли това, че ако приемем подобна теза в специален закон, тя ще противоречи на Конституцията; в) възможно ли е ал. 5 на чл. 18 да се тълкува в смисъл, че за един и същи правен обект – „суверенни права върху геостационарната орбита и радиочестотния спектър“, могат да се прилагат и концесионният, и разрешителният режим, както и къде следва да се търси критерият за избор между двата)]. В диспозитива на решението КС е направил следните изводи **относно правната възможност за предоставяне на концесии върху обектите по чл. 18, ал. 2 и 3 КРБ**: „Суверенните права на държавата по чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията, предвид тяхната специфика, могат да бъдат

упражнявани както чрез предоставяне на концесии, така и чрез даване на разрешения (лицензии), като законът определя кой режим да се прилага. “ Същевременно в мотивите на това решение КС е изтъкнал следните доводи в подкрепа на горепосочените свои изводи: „Суверенните права на държавата по чл. 18, ал. 2 от Конституцията са както върху обекти – биологичните, минералните и енергийните ресурси на посочените морски пространства, така и за дейности – проучване, разработване и опазване на същите ресурси. (...) Радиочестотният спектър и позициите на геостационарната орбита са специфични обекти, общочовешко достояние, и ползването им от отделните държави се разпределя и осъществява посредством международни споразумения. Собственост върху тях не съществува в полза на никоя държава. Затова ползването им трябва да бъде международно разпределено между държавите. (...) С ал. 5 на чл. 18 на Конституцията се посочват правните средства, чрез които правата на държавата по същия текст се осъществяват, а именно – концесия за обектите и разрешения за дейностите, произтичащи от тези права. Те се отнасят и за суверенните права по ал. 2 и 3 на чл. 18. Но поради особения характер на предмета на тези права в повечето случаи не могат да се разграничат обектът от свързаните с него дейности. (...) Ето защо би трябвало да се приеме, че Конституцията не обвързва задължително предоставянето на суверенните права по ал. 2 и 3 със само един от способите по ал. 5 на чл. 18. Би следвало да се счита, че са приложими и двата способа и че е предоставено на законодателя да определи за всеки конкретен случай как ще се упражняват тези права – чрез концесия или чрез даване на разрешение, както и чрез съчетаването им.“

Втората група е свързана с искания за обявяване на противоконституционност на някои от разпоредбите на този закон, като за целта може да бъдат посочени определение № 4/18.04.1996 г. по к. д. № 6/1996 г. на КС (обн., ДВ, бр. 38 от 3.05.1996 г.) [чл. 4, ал. 1, т. 6 в частта накрая относно думите „и гражданските летища“; чл. 4, ал. 1, т. 8 и 12 и чл. 5, т. 3 ЗК от 1995 г. (отм.)]³ и решение № 30/17.11.1998 г. по к. д. № 23/1998 г. на КС (обн., ДВ, бр. 137 от 20.11.1998 г.) [§ 16 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗК (обн., ДВ, бр. 61 от 1997 г.), с който е създаден § 3б от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на ЗК от 1995 г. (отм.)]. С това решение е отхвърлено искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 3б ПЗР ЗК от 1995 г. (отм.), създаде-

³ В делото се иска и обявяване на недействителност на решение № 2 на КС от 1996 г., посочено по-горе. С това определение е отхвърлено искането на 49 народни представители за обявяване на недействителност на РКС № 2 от 1996 г., както и за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 6 в частта накрая относно думите „и гражданските летища“, чл. 4, ал. 1, т. 8 и 12 и чл. 5, т. 3 ЗК от 1995 г. (отм.). В мотивите си КС изтъква, че „съдът не може да отменя, изменя или да обявява за недействителни собствените си решения.“

на с § 16 ЗИДЗК (обн., ДВ, бр. 61 от 1997 г.). Атакуваната разпоредба на закона създаваше правна възможност за МС да предоставя без търг или конкурс концесия на дружества, в които държавното участие в капитала е минимум 25 %, с минимална номинална стойност на това участие над 300 млн. лв. В мотивите на решението КС е изразил следното **становище относно концесионирането на обектите по чл. 4 и 5 ЗК от 1995 г. (отм.)**: „Обектите и дейностите, изброени в чл. 4 и 5 от Закона за концесиите, за които е предвиден концесионен режим, спадат към изключителната държавна собственост по чл. 18, ал. 1 от Конституцията, към публичната собственост върху която държавата осъществява суверенни права – чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията, или към сферите на дейност, спрямо които със закон държавата установява държавен монопол. (...) Във всички случаи обаче концесионният режим засяга единствено публичната държавна собственост. (...) Правилата, при които държавата определя режима на своята публична собственост, не са съотносими с изискванията за осъществяване на стопанската дейност, гарантирани от чл. 19 от Конституцията. Държавата като собственик е равнопоставена на всички останали субекти на търговското право, когато управлява своята частна собственост. Обратното, управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществените интереси, поради което режимът е конституционно обвързан само с разпоредбата на чл. 18, ал. 5 от Конституцията – да се определя на ниво законодателен акт. Допустимо е отклонение от конституционните принципи за равен старт и свободна стопанска инициатива, гарантиращи частната собственост на търговските субекти. (...) Възможността за облекчено получаване на концесионни права би било привлекателно за икономически стабилни купувачи и необходимо за запазване на дейността на бивши държавни предприятия, имащи за единствен предмет на дейност ползване на обекти с концесионен режим. (...) Концесията е свързана с влагане на значителни средства от страна на концесионера, което налага предоставянето ѝ за един относително дълъг период от време...“

Екологичните аспекти на предоставянето на концесии при действието на тази вече отменена правна уредба са били предмет на правни изследвания в правната ни литература⁴. Същевременно правният режим на предоставянето на концесии е бил предмет на редица правни изследвания у нас както на равнище монографии⁵, така и на равнище статии⁶, като определено може да се изтъкне обстоятелството, че е налице тенденция към увеличаване на броя на публикациите в тази насока.

⁴ Вж. Пенчев, Г. Концесии и екология (правни аспекти). – Търговско право, 1997, № 3, 26–44; Пенчев, Г. Правна защита на околната среда при концесии върху обекти от обществен интерес. – Общество и право, 2013, № 1, 19–28.

⁵ Вж. Кунева, М. Коментар и практика по Закона за концесиите. С., 2000, 268 с.; Русчев, И. Договорът за концесия. С., 1999, 608 с.

⁶ Вж. Пенчев, Г. Правна защита на околната среда при концесии върху обекти от обществен интерес, 20–22, и цитираната там литература.

Приетият през 2006 г. нов и втори от историческа гледна точка, по-общ ЗК (обн., ДВ, бр. 36 от 2006 г. – в сила от 1.07.2006 г., с изключение на чл. 42, ал. 3 и чл. 58, ал. 4 – в сила от датата на присъединяване на Република България към Европейския съюз – 1.01.2007 г., изм. и доп.)⁷, разшири кръга на обектите на концесия, въвеждайки правното понятие „обекти от обществен интерес“. Става дума за 4 вида обекти, които са изброени изчерпателно в чл. 13 от този закон, а именно: а) обекти, обявени за изключителна държавна собственост (т. 1)⁸; б) обекти, имоти или части от имоти – публична държавна или публична общинска собственост (т. 2); в) обекти, имоти или части от имоти – частна държавна⁹ или частна общинска собственост¹⁰ (т. 3)¹¹; г) имоти или части от имоти – собственост на публичноправна организация¹² (т. 4)¹³. Като положителна черта на новия ЗК от 2006 г. може да се посочи обстоятелството, че той обедини материята, разпръсната до приемането му в

⁷ Впоследствие беше приет с ПМС № 161 от 29.06.2006 г. и Правилникът за прилагане на ЗК (обн., ДВ, бр. 54 от 2006 г. – в сила от 1.07.2006 г., с изключение на чл. 29, ал. 1, т. 1 и ал. 2–4 – в сила от 1.01.2007 г., попр., изм.), с който се детайлизираха някои от разпоредбите на този закон.

⁸ Вж. в тази насока чл. 18, ал. 1 КРБ и специалното екологично законодателство, където тези обекти са изчерпателно изброени.

⁹ Относно критериите за разграничаване на публичната от частната държавна собственост вж. чл. 2 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 1996 г., изм. и доп.).

¹⁰ Относно критериите за разграничаване на публичната от частната общинска собственост вж. чл. 2 и 3 от Закона за общинската собственост.

¹¹ Този вид обекти на концесия е новела за законодателството ни в разглежданата област. Както бе отбелязано, в предходната правна уредба по ЗК от 1995 г. и чл. 67–75а ЗОС концесии се предоставяха само върху обекти, които бяха съответно публична държавна или общинска собственост.

¹² Съгласно § 1, т. 11 ДР ЗК „публичноправна организация“ е понятието, определено в Закона за обществените поръчки. Параграф 1, т. 21 ЗОП дефинира публичноправната организация като юридическо лице, което независимо от неговия търговски или производствен характер е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и за което е изпълнено някое от следните условия: а) финансирано е повече от 50 на сто от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 7, т. 1 или 3; б) повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 7, т. 1 или 3; в) обект е на управленски контрол от страна на възложители по чл. 7, т. 1 или 3; управленски контрол е налице, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице.

Публичноправна организация е и лечебно заведение – търговско дружество, на което повече от 30 на сто от приходите за предходната година са за сметка на държавния и/или общинския бюджет, и/или бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

¹³ Този вид обекти на концесия е друга новела за законодателството ни в разглежданата област.

два отделни закона (съответно на предоставянето на концесии върху обекти – публична държавна собственост по ЗК от 1995 г., от една страна, и на предоставянето на концесии върху обекти – публична общинска собственост по ЗОС от 1996 г., от друга страна) в един нормативен акт, отменяйки съответно ЗК от 1995 г. и чл. 67–75а ЗОС. Другата новела, която също би могла да бъде окачествена като положителна страна на този закон, е свързана със срока на концесията. Той е до 35 години, без право на продължаване (чл. 10, ал. 1), за разлика от хипотезата на чл. 3, ал. 2 от отменения ЗК от 1995 г., където беше установена, по мое мнение неправилно и в разрез с екологичните интереси, правната възможност за удължаването му до 50 години. Остава обаче открит и дискуссионен въпросът по каква логика максимално установеният срок на концесията е 35 години, а не например 30 или 25 години? Дали този срок не е прекалено дълъг на фона на динамично развиващите се и в световен мащаб обществени отношения и евентуалните промени на климата? Вероятно практиката по прилагане на новия ЗК ще отговори на този въпрос в контекста на намирането на необходимия и разумен баланс между икономическите и екологичните интереси на обществото.

По-нататък ще бъдат разгледани накратко по-важните характерни особености на правния режим на предоставянето на концесии върху обекти от обществен интерес, главно с оглед на екологичното им значение, като вниманието ще бъде насочено към законовата правна уредба, в сила към 24.04.2013 г.

I. Нормативни актове

Пряко значение в разглежданата област има ЗК, а субсидиарно приложение могат да намерят: Законът за опазване на околната среда (ЗООС – обн., ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ЗУТ – обн., ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за обществените поръчки (ЗОП – ДВ, бр. 28 от 2004 г., изм. и доп.), Търговският закон (ТЗ – обн., ДВ, бр. 48 от 1991 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане.

II. Правни мерки за опазване на околната среда при предоставянето на концесии върху обекти от обществен интерес

II.1. Правни мерки по ЗК

1) Установяване на специални правила, свързани с правната същност на концесията (чл. 2).

Те са: а) дефиниране на правното понятие „концесия“ (ал. 1); б) задължение концесията да се предоставя въз основа на дългосрочен писмен договор с определен

материален интерес, сключен между концедента и концесионера (ал. 2); в) изчерпателно изброяване на видовете концесии според техния предмет, а именно концесии за строителство, за услуга или за добив (ал. 3).

За реализацията на тази правна мярка е необходимо да се има предвид дефиницията на правното понятие „концесия“ в чл. 2, ал. 1, където е указано, че това е „право на експлоатация върху обект и/или услуга от обществен интерес, предоставено от концедент на търговец – концесионер, срещу задължението на концесионера да изгради и да управлява и поддържа обекта на концесията или да управлява услугата на свой риск“¹⁴.

2) Установяване на задължение концесията за добив, която има за предмет експлоатация на природни богатства, да се извършва чрез добив със средства на концесионера и на негов риск (чл. 5, ал. 1).

При прилагането на тази правна мярка трябва да се имат предвид дефинициите на следните правни понятия, фигуриращи в § 1 от допълнителните разпоредби (ДР): „добив“ е отделянето на природно богатство и придобиването на собственост върху определена субстанция, включително върху технологичните отпадъци от отделянето“ (т. 1); „природни богатства“ са минералните води, горите, подземните богатства и биологичните, минералните и енергийните ресурси на континенталния шелф и в изключителната икономическа зона“ (т. 10).

3) Установяване на задължение концесията за добив на минерални води, която има за предмет използването им чрез водовземане, да се предоставя при условията и по реда на ЗК, доколкото в Закона за водите (ЗВ – обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., изм. и доп.) не е предвидено друго (чл. 5а)¹⁵.

4) Установяване на забрана за предоставянето на концесии при опасност за околната среда и за „защитените (природни – б. а.) територии¹⁶, зони¹⁷ и обекти¹⁸“ (чл. 12, ал. 2).

По мое мнение думите „защитените територии, зони и обекти“ в тази и други разпоредби на закона са излишно употребени, защото те са компонент на околната

¹⁴ Преди измененията и допълненията на закона през 2008 г. (обн., ДВ, бр. 67 от 2008 г.) в § 1, т. 3 ДР фигурираше дефиниция на правното понятие „експлоатация“ – „предоставянето на услуги на трети лица и/или извършването на други стопански дейности с обекта на концесията срещу получаването на приходи от дейността“.

¹⁵ Тази разпоредба в ЗК е установена с измененията му от 2006 г. (обн., ДВ, бр. 65 от 2006 г.).

¹⁶ Вж. в тази насока Закона за защитените територии (обн., ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.).

¹⁷ Вж. в тази насока Закона за биологичното разнообразие (ЗБР – обн., ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.).

¹⁸ Вж. в тази насока приложение № 3 на ЗБР.

среда. В тази насока се възпроизведе същият погрешен подход на законодателя, използван в предходния ЗК от 1995 г.

5) Посочване на „мерки за опазване на околната среда, когато такива са необходими“, като един от критериите, които формират комплексната оценка на офертата за предоставяне на концесия (чл. 28, ал. 1, т. 2).

Това изискване е новела за законодателството ни в разглежданата област.

6) Установяване на задължение за определяне на условията за опазването на околната среда и на защитените (природни) територии, зони и обекти като един от необходимите реквизити на решението на компетентния орган (Министерският съвет, общинският съвет или публичноправната организация във връзка с чл. 17 – б. а.) за предоставяне на концесия върху съответния обект от обществен интерес (чл. 39, ал. 2, т. 13).

7) Установяване на задължение за наличие на изисквания, свързани с опазването на околната среда и на защитените (природни) територии, зони и обекти като един от необходимите елементи на съдържанието (една от необходимите клаузи) на концесионния договор (чл. 65, ал. 2, т. 13).

Това изискване е друга новела за нашето законодателство в разглежданата област.

8) Установяване на правна възможност за страните по концесионния договор да го изменят и допълват с допълнително споразумение или да го прекратят по взаимно съгласие или едностранно при последващо възникване на опасност за околната среда или за защитените (природни) територии, зони и обекти (чл. 69, ал. 3, чл. 70, ал. 4, т. 1 и чл. 75, ал. 1, т. 1)¹⁹.

II.2. Правни мерки по някои други закони

По-долу ще бъдат посочени някои правни мерки, свързани с предоставянето на концесии върху определени природни ресурси, уредени в екологичното ни законодателство, които ще играят ролята на специална правна уредба спрямо ЗК.

II.2.1. Правни мерки по ЗВ

От значение за разглежданата област може да бъде изтъкната една правна мярка по този закон, а именно – установяване на специални правила за предоставянето на концесии върху води и водни обекти – публична държавна или общинска собственост (чл. 47).

¹⁹ Вж. за повече подробности относно екологичните аспекти на предоставянето на концесии по действащия ЗК от 2006 г. **Пенчев, Г.** Екологични аспекти на концесиите по новия Закон за концесиите. – Търговско право, 2006, № 3, 45–51.

II. 2.2. Правни мерки по Закона за подземните богатства (ЗПБ – обн., ДВ, бр. 23 от 1999 г., изм. и доп.)

В светлината на разглежданата проблематика по-важно значение имат следните правни мерки по този закон:

1) установяване на специални правила, свързани с концесията за добив на подземни (природни) богатства, отнасящи се до съответния поземлен участък, правата и задълженията на концесионера и срока на концесията (чл. 33–38);

2) установяване на специални правила относно условията и реда за предоставяне на концесия за добив на подземни (природни) богатства (чл. 39–57);

3) установяване на специални правила, свързани с финансовите условия за предоставянето на концесия за добив на подземни (природни) богатства (чл. 58–64);

4) установяване на специални правила относно договора за концесия, арбитража и експертизите при концесията за добив на подземни (природни) богатства (чл. 65–73);

5) установяване на специални правила, свързани с ползването на земя при концесията за добив на подземни (природни) богатства (чл. 74–76).

II. 2.3. Правни мерки по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК – обн., ДВ, бр. 48 от 2007 г. – в сила от 1.01.2008 г., изм. и доп.)

От значение за разглежданата област може да бъде отбелязана една правна мярка по този закон, а именно – установяване на специални правила за предоставянето на концесии върху морските плажове и прилежащата им акватория – публична държавна собственост (чл. 7 и чл. 8, ал. 2). В тази насока е необходимо да се посочи и един подзаконов нормативен акт, а именно – Методика за определяне размера на концесионното плащане при предоставяне на концесия за услуга за морските плажове – обекти на концесия, приета с ПМС № 39 от 27.02.2008 г. (обн., ДВ, бр. 26 от 2008 г. – в сила от 1.01.2008 г.).

Освен горепосочената специална правна уредба е необходимо да се отбележи и обстоятелството, че някои закони, като ЗООС, ЗУТ, ЗОП и ТЗ, могат да намерят субсидиарно приложение в разглежданата област, доколкото имат значение за реализацията на концесии върху обекти от обществен интерес.

III. Юридическа отговорност за нарушаване на законодателството за опазване на околната среда при предоставянето на концесии върху обекти от обществен интерес

1. Административнонаказателна отговорност

Тя е уредена в чл. 106–109 ЗК. Субсидиарно приложение могат да намерят съответните административнонаказателни разпоредби на ЗООС, ЗВ, ЗПБ, ЗУТ, ЗУЧК, ЗОП, както и чл. 31 от Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. и доп.).

2. Гражданска отговорност

Тя е договорна и се извлича по аргумент от чл. 23 и 24 ЗК при субсидиарно приложение на чл. 79–94 от Закона за задълженията и договорите (обн., ДВ, бр. 250 от 1950 г., изм. и доп.).

3. Екологоправна имуществена отговорност

Тя е уредена в чл. 106, ал. 1 и 5, и чл. 107–109 ЗК, когато правонарушител е юридическо лице²⁰. Субсидиарно приложение могат да намерят съответните разпоредби на ЗООС, ЗВ, ЗУЧК и ЗПБ.

Заклучение

Накрая, с оглед на разгледаната по-горе правна уредба може да бъдат направени някои по-общи изводи и препоръки за нейното усъвършенстване.

1. Необходимо е *de lege ferenda* да се преосмисли максимално допустимата продължителност на срока на концесията – до 35 години, който, струва ми се, е прекалено дълъг на фона на все още незадоволителното равнище на екологично съзнание на част от обществото у нас, вкл. и сред концесионерите. По-добре щеше да бъде срокът на концесията да не надвишава 20 години. Същевременно недоумение буди подходът на законодателя в действащия ЗК от 2006 г. да изостави принципното изискване, залегнало в отменения ЗК от 1995 г. – обект на концесия да бъдат само вещи, които са публична държавна или публична общинска собственост.

2. Поради изострящата се екологична ситуация не само у нас, но и в световен мащаб, свързана с измененията на климата, смятам, че някои природни ресурси – ка-

²⁰ За повече подробности относно тази отговорност като самостоятелен вид отговорност вж. **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. С., 2011, 120–123. Обратното становище се поддържа от К. Лазаров – вж. **Лазаров, К.** Административно право. 2. прераб. и доп. изд. С., 2011, 238–239.

то водите, горите, защитените (природни) територии по ЗЗТ и защитените зони по ЗБР, не трябва да бъдат обект на концесия. Във връзка с това смятам, че *de lege ferenda* такава забрана трябва да фигурира както в чл. 18, ал. 5 КРБ, така и в ЗК.

3. Необходимо е да се повиши ефективността на контрола на органите по чл. 105 ЗК върху спазване на екологичните изисквания, включени в клаузите на концесионния договор.