

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ПО ВОДИТЕ (БАВ)

с адрес: гр. София, бул. „Христо Смирненски“, № 1, УАСГ, бл. Б, ст. 109

По Конституционно дело № 13 за 2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и Определение от 14 септември 2021 г. на Конституционния съд (КС) по конституционно дело № 13 от 2021 г., представяме настоящото становище по повод направеното искане от тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) по адм.дело № 12312 от 2020 г. за установяване на противоречие между разпоредбата на чл.194, ал.4, т.1 от Закона за водите (ЗВ) и чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България (КРБ).

I. ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО.

1. В искането на жалбоподателите по адм. дело № 12312/2020 г. по описа на ВАС се претендира, че конкретни текстове от **Тарифата за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване** (Обн. ДВ, бр. 2 от 06.01.2017г.) противоречат на актове от по-висок ранг, поради което се иска тяхната отмяна, а като актове с по-висок ранг се сочат Закона за държавните такси, Закона за водите, по-конкретно чл.192 и следв. и др.

2. Жалбоподателите не твърдят, че разпоредбите от Тарифата, посочена по-горе, са в противоречие с чл. 194, ал.1, ал.4 и ал.6 от Закона за водите, тъй като Тарифата от 2016 г. изцяло следва цитираните разпоредби на закона.

3. Съставът на ВАС не е констатирал или не е разглеждал противоречия или незаконосъобразност на оспорваните текстове от подзаконовия нормативен акт спрямо съответните разпоредби в чл. 194 от ЗВ.

4. В хода на делото пред ВАС един от жалбоподателите е повдигнал твърдение за противоречие между ЗВ и КРБ, но това не е предмет на основното искане в делото пред ВАС.

5. Чрез поставянето на въпроса за противоречивост на законови текстове с конкретни разпоредби от КРБ, жалбоподателите на практика атакуват пряко действащи разпоредби на законов, а не на подзаконов акт и по този начин изместват въпросите за компетентност и подсъдност по дадената материя. С други думи, жалбоподателите нямат правото и процесуалната легитимация да оспорват законосъобразността и действителността на текстовете от действащия ЗВ, което те заобикалят като атакуват формално текстовете на Тарифата пред ВАС и в хода на делото чрез формулираните твърдения насочват към хипотезата за противоречие между Конституция и закон. (Степента на обосноваване на твърденията за такова противоречие ще разгледаме в частта по основателността на искането по-долу.)

6. С оглед горните съображения, считаме за необходимо и уместно да се разгледа задълбочено още веднъж въпроса за допустимостта на искането на ВАС в рамките на образуваното конституционно дело, без да поставяме под въпрос конституционните правомощия на ВАС да сезира Конституционния съд съгласно разпоредбите на чл.149 и чл. 150 от КРБ. Въпросът се нуждае от изясняване от гледна точка на процесуалния генезис на разглежданото искане на ВАС. В противен случай много правни субекти биха се изкушили да ползват подобна административно-процесуална практика за стартиране на производства пред КС с цел атакуване на „неизгодни“ за тях законови норми под предлог за равни условия за бизнеса или подобни.

7. В подкрепа на горното, от решението на ВАС също така не става ясно кога и как са констатирани цитираните противоречия („съмнения за противоречия“) между ЗВ и КРБ, дали в богатата практика на ВАС при прилагане на Закона за водите има сходни или аналогични казуси или просто съставът на ВАС е приел голословните твърдения на жалбоподателя за доказани и на тази основа е оформил своето искане за образуване на производството пред КС. В случая също считаме, че въпросът за това има ли разлика между „съмнения за противоречие“ и „констатирани противоречия“ между конституционни и законови разпоредби би бил от значение при преценката и изводите относно допустимостта на искането.

В случай, че съдът прецени, че горните съображения и аргументи не са релевантни относно допустимостта на искането, то молим същите да бъдат взети предвид и съответно бъдат разгледани при обсъждането на въпросите относно основателността на искането към Конституционния съд в рамките на това производство.

II. ПО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО.

С оглед правилната преценка на аргументите и съображенията относно основателността на направеното искане пред Конституционния съд считаме, че следва да се вземат предвид някои основни моменти и характеристики на групата правоотношения, които по принцип се засягат от конкретната разпоредба на чл.194, ал.4, т. I от Закона за водите и основните законови текстове на приложимото законодателство, а именно:

A. СЪОБРАЖЕНИЯ ПО ДЕЙСТВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

1. Дейностите по „изземване на наносни отложения“ от р. Дунав представляват една от формите на водоползване по смисъла на чл. 2, т. 39 от Директива 2000/60/ЕС, известна като Рамковата директива за водите (РВД) на Европейския съюз, която е в

основата на най-съществените изменения в действащия Закон за водите от 1999 г., където текстовете на Директивата са почти дословно и подробно пренесени (транспонирани). Част от дейностите по водоползването са и онези, свързани с предоставянето на т.нар. „водни услуги“, но изземването на наносни отложения от повърхностни води не е водна услуга по смисъла на РДВ и ЗВ.

2. В Закона за водите в чл. 44 и чл. 46 са уредени двете основни форми на водоползване в българското законодателство – тази на „водовземане“ и тази на „ползване на воден обект“. По-конкретно, в чл. 46, ал.1, т. 4 от ЗВ като отделен и самостоятелен вид на ползването на воден обект е посочена хипотезата „изземване на наносни отложения от повърхностни водни обекти“. В чл. 46 от ЗВ са предвидени още десетина вида на различни разновидности на ползването на водни обекти.

3. Съгласно действащата нормативна уредба на режима на повърхностните води (Закона за водите, Наредбата за повърхностните води и др.) и двете форми на водоползване и техните разновидности са обект на разрешителен режим по реда на Глава Четвърта на ЗВ. Той урежда подробно административното производство, условията и изискванията, при които кандидатите-водоползватели могат да получат административното право на водоползване в някоя от формите и съответната нейна разновидност. Правото възниква на основата на индивидуален административен акт – разрешително за водовземане или разрешително за ползване на воден обект. Органите, които имат правата да издават тези разрешителни, са посочени в чл.52 от ЗВ. Един от елементите в тези производства и съответно част от условията по административния акт е изискването за заплащане на държавна такса срещу предоставеното по административен ред право.

4. Във връзка с формите на водоползване чл. 8, ал. 2 от ЗВ предвижда дословно, че „За водовземане и ползване на водни обекти с цел стопанска дейност се заплаща такса за природния ресурс като гаранция за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица“. Този текст е в основните положения на ЗВ и той дословно възпроизвежда конституционния принцип от разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от КРБ. Същият текст е в основата на разрешителния режим на водоползването.

5. Разрешителният режим по Глава Четвърта показва ясно разграничение между формите и разновидностите на водоползванията, които се отразяват в правния режим и различните правни изисквания, квалификации, условия и параметри на разрешителните, различия в административните производства по тяхното издаване и изменения. Тези различия водят естествено и до различия в основата, размера, начина на изчисляване на дължимите държавни такси. Проследяването на всички изменения в текстовете на чл. 194 от ЗВ от приемането на закона и до днес ясно показва динамиката, сложността и многообразието на диференцирания подход при развитието на режима на държавните такси в разрешителния режим.

6. Режимът на таксите следва да се разглежда като част от механизмите и принципите за управление на водите, които са най-съществената част от правния режим на водите в България.

7. След 2006 г. и въвеждането на основните текстове на РДВ в българското законодателство по водите чрез съответните изменения в Закона за водите, вкл. и тези до 2016 г., хармонизирането на нашето законодателство с правото на ЕС в областта на водите и опазването на околната среда формира новия правен режим на водите, който може да се характеризира като успешно съчетание на европейските правни механизми и средства за управление на водите със съществуващите национални правни механизми. Това хармонизиране доведе до много съществени нормативни промени в целите, принципите и средствата на водното ни законодателство, промени в целите и

механизмите на управлението на водите по смисъл на РДВ и Закона за водите и въвеждането на басейновия принцип на управление на водите. (В България първите планове за управление на речните басейни са одобрени през 2010 г. за срок от 6 години т.е. до 2015 г.)

8. Приемането на новата Тарифа за таксите от 2017 г. е свързана с отчитането на резултатите и опита от първите ПУРБ и оптимизацията на режима на таксите, като един от механизмите за икономическо регулиране на дейностите във водния сектор и изпълнението на принципите и целите, заложиени в Рамковата директива за водите, съответно пренесени и адаптирани в разпоредбите на Закона за водите днес.

9. Механизмите на управление на водите, въведени от РДВ и режима на ПУРБ, най-общо включват специфичен подход към повърхностите води и водни тела, където водните услуги, дейностите във водния сектор и водоползването, като най-общо понятие, се разглеждат комплексно, съвместно и поетапно през няколко важни гледни точки, формулирани като задължителни стъпки в правния режим на водите днес. На първо място, това е определянето на натиска върху водните системи и оценката на антропогенното въздействие при анализа на извършваните дейности. Оценката се извършва заедно с анализа на характеристиките на всеки район с басейново управление и икономическия анализ на водоползването в съответствие с техническите спецификации на Приложения II и III във връзка с чл. 9 от РДВ. В този режим задължително се оценяват и хидроморфоложките елементи и условия на повърхностните водни тела, където изземването на наносите се оценява като форма на тежко въздействие и натиск върху водните тела и водните екосистеми. Тези анализи и оценки, от друга страна, са свързани с формирането на екологичните цели и оценки за състоянието на водните тела (чл. 4 от РДВ), а те от своя страна са в основата на задължителните програми от мерки, които са част от и приложение към ПУРБ за всеки район с басейново управление.

10. Целта и задачата на управленските, аналитичните и оценяващите механизми е да гарантират изпълнението на целите на Закона за водите и РДВ и най-вече опазването на водите и околната среда.

11. Стопанските аспекти на водоползването са подчинени на опазването и възстановяването на природните ресурси и състоянието на водните тела.

12. Разпоредбите на чл. 194 от ЗВ следва да се разглеждат в едно цяло с комплексния режим на управление на водите, в който разрешителният режим на водоползване е само едни от елементите и той е подчинен на главните цели и задачи на управлението на водите. Правната рамка на управлението на водите като максимално обединяващо правно понятие в правния режим на водите е развита на две нива. Първото включва общите правила и механизми на управление, използване и опазване на водите и водните тела съгласно ЗВ, а второто включва разпоредбите на ЗВ относно режима на подготовка и приемане на ПУРБ и предвижданията и мерките в самите ПУРБ, които определят конкретната правно-административна рамка за всеки басейнов район според неговите специфични цели и характеристики. Разрешителният режим е подчинен на тези две нива на правната рамка, включително и в частта си за държавните такси и техният размер. Законът допуска, че в режима на ПУРБ и програмите от мерки към него могат да се предвижда допълнителни и/или допълващи мерки за постигане на целите на ПУРБ, включително икономически, финансови, административни и дори законодателни такива (вж.чл.156н, ал. 3 от ЗВ). Законът допуска също правни възможности при констатиране на противоречия или несъответствия между издадени вече разрешителни за водоползване и предвижданията или други параметри на ПУРБ органът по чл. 52, ал. 1 от ЗВ да изменя едностранно и по служебен ред актовете за разрешителните (вж.чл. 72 и 72 от ЗВ).

Гореизложеното илюстрира само част от законовата и нормативната среда, в която се развива режима на държавните такси, предвиден в Закона за водите.

Б. СЪОБРАЖЕНИЯ ПО КВАЛИФИКАЦИИТЕ В ИСКАНЕТО

Жалбоподатели в административното дело пред ВАС претендират, че измененията в чл. 194, ал. 4, т. 1 ги поставят в неравностойни условия спрямо останалите водоползватели и това е основанието да квалифицират тази законова разпоредба като противоречаща на текста на чл. 19, ал. 2 от КРБ. Този извод е направен като се сравняват режима на таксите за водовземане и тези за ползване на воден обект с цел изземване на наноси в р. Дунав.

Този метод и подход на сравнение е принципно неправилен и подвеждащ, защото се сравняват два различни вида дейности, две различни форми на водоползване, два различни режима на разрешителни по чл. 44 и този по чл. 46 от ЗВ и други свързани с този въпрос разпоредби.

1. В ЗВ е проведено ясно разграничение между дейностите по водовземане и изгребването на наноси в реките и водохранилищата. Това определя коренно различен характер на тези дейности.

2. ЗВ е разпределил тези дейности в различни групи с оглед на видовете разрешителни за водоползване (от 2006 г. легалните термини са водовземане и ползване на воден обект) и от същото време има и съответното диференциране в режима на държавните такси по чл. 194 от ЗВ.

3. Отделно в групата на разрешителните за ползване на воден обект също има законова стратификация. За голяма част от видовете разрешителни не се заплаща такса за „ползване на воден обект“ по преценка на законодателя, но това е поради разликите между отделните дейности и форми на ползване на водни обекти. Дейностите се различават по редица съществени белези – едни от тях са целите на водоползването с оглед на различните нужди, други са свързани с начините на ползване на обектите - с изграждане на хидротехнически съоръжения или без такива, трети могат да отразяват друга специфика на съответната дейност по ползване на водните обекти. Това многообразие и специфики законът е отразява още в режима на разрешителните по Глава IV на ЗВ.

4. В хипотезата с наносите следва да се има предвид и икономическия характер на тази форма на водоползването като общ термин. За разлика от редица други форми на използване на водите и водните обекти, при изгребването на наносите от речните легла става дума за дейност, която е изцяло в полза и интерес на стопанските субекти, които са титуляри на правата по разрешителните за изземване на наносни отложения. Самите наноси са обект на публична държавна собственост като част от реките като повърхности водни тела и по силата на дадените разрешителни ползват този природен ресурс изцяло за своя сметка. Държавата получава само дължимата в случая държавна такса, която не е свързана с пазарните цени на реализацията на добитите от стопанския субект инертни материали. Тук не е изследван въпросът дали има законови разпоредби в ЗВ за осигуряване на еднакви правни условия при кандидатстване и получаване на разрешителни за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения и как се осигурява там конкурентна и равнопоставена среда за стопанските субекти. Ако съблюдаваме стриктно принципа за лоялната конкуренция и еднаквите правни условия за стопанските субекти, то би следвало този принцип да се прилага още в процеса на кандидатстване и получаване на правата за изземване на наноси чрез посочените по-горе разрешителни, което е очевидна празнота в Закона за водите.

5. Титулярите на разрешителните получават част от държавния природен ресурс, който представлява твърдия отток в реките и водохранилищата, под формата на речен пясък и чакъл (инертни материали), които тези субекти реализират свободно на свободния пазар. Тук участват само организациите, които са получили точно такива разрешителни по реда на ЗВ. Държавният природен ресурс, добит срещу държавна такса, след добиването му от ползвателя на водния обект веднага се превръща в стока на пазара и там държавата няма участие.

6. Процесът на добиване на материалите от наносите се оказва едно от най-тежките въздействия върху водните тела и водните екосистеми и в този смисъл натиск и върху околната среда като цяло. По тази причина, след въвеждането на Правото на ЕС и РДВ в нашето право в областта на водите и опита от първите ПУРБ, в голяма част от повърхностните водни тела добивът на материали от речните наноси беше прекратен със съответни изменения в ЗВ и подзаконовите актове към него.

7. Управлението на водите на басейнов принцип изисква комплексен анализ и оценка на приходите и разходите във водния сектор, както и оценка на приносите на всички водоползватели, вкл. и на драгажните фирми, което е изключително сложен и динамичен процес и комплекс от различни по характер дейности, които заедно трябва да водят към по-добро състояние на водните тела, водите и водната среда. Един от многото механизми в този процес е регулирането на дейностите във водния сектор чрез политика на тарифите и режима на държавните такси, който има за цел подобряване на състоянието на околната среда, а не непременно благосъстоянието на стопанските субекти за сметка на държавата.

8. Във връзка с основния въпрос в искането по това конституционно дело, който е и твърдение, и аргумент, а именно, че има противоречие между законов текст и конкретна конституционна разпоредба, считаме за необходимо най-напред да се изследва корелацията между двете разпоредби и има ли въобще пресечни точки между тях и в коя област. На втори план, да се изследва въпросът има ли въобще условия за такова противоречие, като се има предвид, че целият правен режим на водите също се подчинява на конституционни принципи и разпоредби, свързани с правото на околна среда и правото на живот, както и със задълженията по опазване на околната среда и може ли въобще да се дискутира противоречие в тази насока между едни и други конституционни принципи.

9. Считаме, че необосновано ВАС е приел, че е налице тази противоречивост и тя не може да се търси в сравнение между изискванията и режима на различни разрешителни за водоползване, т.е. между различни по характер, цели и средства дейности в областта на водния сектор. Сравненията следва да бъдат правени само в рамките на една и съща група на водоползватели, иначе другите варианти ще водят до неправилно съпоставяне на разнородни величини в сравнителен режим и оттам приемане на погрешни или необосновани изводи.

10. Хипотезата на чл. 194, ал.4, т. 1 не е единствена по рода си в режима на определяне на държавните такси. При таксите за водовземане от минерални води също се прилага подхода „изчисляване на база разрешен обем“ – вж. чл. 194, ал. 3 от ЗВ.

11. Считаме също така, че субективно формулирани правни конструкции не могат да бъдат основание и аргумент законодателят да бъде ограничаван от конкретни частни стопански интереси, когато трябва да преценява как да модулира регулирането на дейностите във водния сектор чрез режима на държавните такси, като определя основанията, основата и размера на таксите, начините (механизмите) на изчисляване на конкретните такси и др. в правния режим на водите. Тази свобода на избор на законодателни и нормативни решения е форма на защита на обществените и държавния

интерес в областта на водите и тук частният интерес при равни други условия е на второ място и няма основания да бъде третиран като водещ.

В заключение изразяваме становище, че хипотезата и твърденията в направеното искане на Върховния административен съд, че определянето на таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата на базата на разрешенния обем за изземване, а не на база на реално събрания обем инертни материали, поставя стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения от река Дунав, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели и поражда съмнения за противоречие на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ с принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица и забрана на нелоялна конкуренция, прогласени в чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България са необосновани и не са подкрепени с необходимите доказателства и издържани правни аргументи. В този смисъл не са налице и основания за обявяване на разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите за противоконституционна.

Проф. д-р инж. Димитър Аличков
Председател на Българска
Асоциация по водите (БАВ)

