



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-11
20.10. 2021 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 13 за 2021 г., одобрено с Решение № ...730... на Министерския съвет от 2021 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Стефан Янев)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по конституционно дело № 13 за 2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 14 септември 2021 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 13 за 2021 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС), за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (ЗВ).

В искането си тричленният състав на ВАС твърди, че нормата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ противоречи с принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица и забрана за нелоялна конкуренция, прогласени с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Според вносителя разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ, уреждаща таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища, определена на базата на разрешения обем на изземване, поставя в неравностойно положение тези

стопански субекти спрямо останалите стопански субекти, ползватели на водите, чиято такса се определя въз основа на отнетия обем вода и съответните норми за водопотребление. Вносителят на искането смята, че този диференциран подход при определянето на таксите на различните икономически дейности, свързани с водоползване, поставя в неравностойно положение стопанските субекти, извършващи дейността изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища спрямо останалите стопански субекти, които осъществяват водовземане и ползване на водите, и поради това противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Министерският съвет не подкрепя искането на тричленния състав на ВАС, счита, че е неоснователно и необосновано, и излага следните съображения по съдържащите се в искането твърдения:

Неоснователни са твърденията на вносителя за създаване на неравностойно положение на стопанските субекти, извършващи дейността – изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища и плащаци такса за ползване на воден обект на база на разрешения обем на изземване, спрямо останалите стопански субекти, които извършват дейност водовземане и плащат такса на базата на отнетия обем вода и съответните норми за водопотребление съгласно чл. 194, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ЗВ.

За да се прецени конституционосъобразността на една разпоредба от ЗВ и по-специално чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ, то тя следва да се разглежда систематично, ведно с установените характеристики на стопанските дейности, въведените цели при упражняване на правата за използване на водите и икономическото регулиране на тези отношения съгласно глава единадесета от ЗВ.

Видно от систематичното разглеждане на посочената разпоредба от ЗВ е, че законодателят ясно е разграничил дейностите по водовземане и дейностите по ползване на воден обект, като ги е обособил самостоятелно и в отделни групи правни основания – чл. 194, ал. 1, т. 1, букви „а“, „б“ и „в“ и т. 2, букви „а“ и „г“. Такова разграничение е направено чрез предмета на всяка от стопанските дейности, определен в § 1, ал. 1, т. 7 от Допълнителните

разпоредби на ЗВ, където – „водовземането“ обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти, докато „изземването на наносни отложения“, съгласно § 1, ал. 1, т. 89 от Допълнителните разпоредби на ЗВ са дейности по изземване на динамичен възобновяем запас от твърдия отток, отложен в речното легло по време на пълноводие, с едрина на зърната над 0,1 мм, съставени от неразтворими минерални и скални частици. В допълнение следва да се отбележи, че наносните отложения по своите свойства попадат в обсега на инертните материали. Изземването на наносни отложения е разрешено в страната единствено в река Дунав и водохранилища, с изключение на изземване на наносни отложения за осигуряване проводимостта на реките, като в този случай такса не се дължи (чл. 143 от ЗВ).

Водовземането и изземването на наносни отложения от река Дунав и водохранилища са различни по предмет и характеристики стопански дейности, което, от една страна, обуславя отделни изисквания спрямо всяка дейност, а от друга - различни критерии, база и елементи за регулиране на дейността, включително за определянето на съответните такси. Таксите по чл. 194 от ЗВ са въведени съобразно принципите на икономическото регулиране на дейностите по управление на водите по чл. 192 от ЗВ и съобразно Директива 2000/60/ ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамката за действия в областта на политиката за водите (ОВ, L 327 от 22 декември 2000 г.), (Рамковата директива по водите).

В глава единадесета от ЗВ, транспонираща голяма част от Рамковата директива по водите, са уредени икономическото регулиране и финансовите параметри на водоползването. Съгласно чл. 192 от ЗВ икономическото регулиране се основава на принципа на възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околната среда и за ресурса, както и на принципа - замърсителят плаща. При таксообразуването законодателят е взел предвид основните цели, принципи и специфики на всяка дейност по чл. 194 от ЗВ. Таксите за водовземане и за ползване на воден обект чрез изземване на наносни отложения от река Дунав и

водохранилища се определят за целите на икономическото регулиране като елемент от възстановяването на ресурсните разходи и на разходите за околна среда, като включват приноса на различните водоползватели към възстановяването на разходите за водни услуги чрез икономически анализ. Методологията за изготвяне на икономическия анализ на водоползването е регламентирана в едно от ръководствата на Общата стратегия за прилагане на Рамковата директива по водите и включва всички елементи за определяне на таксата за водоползване. За разлика от стопанската дейност по водоземане, предвид спецификата на дейността по изземване на наносни отложения, тежестта при определяне възстановяването на разходите от дейността, като елемент за определяне базата на таксата, се пада на принципа – замърсителят плаща. За тази цел е използвано „Проучаване на състоянието и практиките за добив на инертни материали от реки в България“ от 2010 г. на Българската асоциация на производителите на инертни материали. От данните на това проучване се приема, че увеличаването на добива на инертни материали от речните корита води до увеличаване на екологичните разходи, които обществото търпи в резултат на тази стопанска дейност. Различният предмет на дейност и различната тежест на елементите, определящи таксата за водоземане и съответно таксата за изземване на наносни отложения, предопределят и обосновават специалния механизъм при таксообразуването, включително базата на таксата - да е на отнетия обем вода и съответните норми за потребление – за таксата за водоземане и съответно на разрешен обем на изземване - за таксата за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища.

Друга съществена отлика при определянето на това, дали таксата да се фиксира по реален отнет обем вода или разрешен обем на изземване е, че при водоземането отнетият обем вода се измерва чрез монтирани измервателни устройства, които отговарят на нормативните изисквания за отчитане на реалното водопотребление (чл. 194а, ал. 1 от ЗВ). Обективно предопределено е таксата за водоземане да се определя върху действително използвано и отчетено от уреда за измерване количество воден ресурс, а не върху целия разрешен обем, още повече че при заявено по-

голямо количество воден ресурс не се увеличава таксата за водовземане, поради реалното ѝ отчитане по време и количество. При изземване на наносни отложения такава изискване за измервателни уреди, както и съответно измерване на отнетите количества в реален обем са неприложими.

В заключение следва да се отбележи, че стопанската дейност по водовземане не е еднаква или сходна и не може да се приравни на стопанската дейност по изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища, поради основни и съществени различия – различен предмет на дейност, различни обективни характеристики, които обуславят различните елементи и съответната им тежест при формиране на таксите за възстановяването на разходите за водни услуги и за околната среда и ресурс, както и различното им държавно регулиране.

Относно претендираната противоконституционност поради нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията следва да се отбележи, че Конституцията изисква законът да създава и гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност не изобщо, а в конкретна сфера, в която се извършва определена стопанска дейност. Поради това, конституционносъобразно е установяването на различни законови режими за различни видове стопанска дейност. В такъв смисъл е посоченото в мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд (КС) от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г.: „Така конституционното провило по чл.19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е обсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви и сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всички многообразни стопански сфери.“

Конституционният принцип по чл. 19, ал. 2 не е нарушен с оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 от ЗВ. Законодателят ясно е разграничил двете стопански дейности и ги е обособил самостоятелно, тъй като имат коренно различни предмет и характеристики. Законодателят по чисто обективни причини третира по различен начин отделните стопански дейности и на основание на съществуващата специфика на всяка една от тях

е създал различни правни условия за осъществяваната от стопанските субекти дейност. От една страна, стопанската дейност за водовземане и стопанската дейност за изземване на наносни отложения са две отделни стопански дейности, при които липсва еднаквост и сходство. В своята практика КС приема, че следва да се предоставят „еднакви гаранции и условия за стопанска дейност за всички субекти в дадена група (Решение № 13 на КС от 2014 г. по к.д. № 1 от 2014 г.). Равнопоставеността на субектите не означава недопустимост на специален правен режим за осъществяване на определена дейност. Равенството пред закона не е нарушено, когато за едно и също право или задължение е предвидена диференциация, ако тя се основава на критерий, на който отговарят всички субекти от групата. В конкретния случай законодателят е обособил в две групи стопанските дейности в ЗВ – група за дейностите по водовземане - по чл. 194, ал.1, т. 1 от ЗВ и група за дейностите за ползване на воден обект – по чл. 194, ал.1, т. 2 от ЗВ. От друга страна, в ЗВ за всички субекти, обединени в една група, са уредени еднакви правни условия и изисквания и по този начин е гарантирана равнопоставеността им, т. е. всички правни субекти, осъществяващи дейностите в групата по водовземане и съответно в групата по изземване на наносни отложения в река Дунав и водохранилища, са поставени пред еднакви правни условия и гаранции.

Законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за определени категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност. Именно чрез детайлната диференциация в по-голяма степен се отчита в закона точното и справедливо приложение на равенството, като се вземат предвид съществуващите обективни и субективни различия, изискващи нееднаква правна уредба в рамките на една и съща стопанска група, така, както законодателят е уредил дейността по водовземане. Съгласно чл. 194, ал. 1, т. 1 от ЗВ при дейностите по водовземане е установен специален режим съответно за: повърхностни, подземни и минерални води (чл. 194, ал. 1, т. 1, букви „а“, „б“ и „в“). А така също, в групата на дейностите по водовземане е направена още една диференциация - по отношение на определянето на таксите - за повърхностните и подземните води се определя

на база на отнетия реално обем, а за минералните води – на база разрешен обем вода и температура на минералната вода.

Съгласно мотивите на Решение № 5 от 2017 г. на КС по к.д. № 12 от 2016 г. – „Държавата може да установе режим, специален за определена група стопански субекти, и това не е противоконституционно, стига отношението към всички субекти да е еднакво. Равенството не изключва диференциация, при положение че диференциращият признак не е дискриминационен. (Решение № 2 на КС по к.д. № 12 от 2011 г., Решение № 6 на КС от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г., Решение № 5 на КС от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., Решение № 8 на КС от 2020 г. по к.д. № 14 от 2019 г.)

Търговските субекти, извършващи дейността по изземване на наносни отложения от река Дунав и от водохранилища, не са поставени в дискриминационно положение и спрямо тях не се извършва нелоялна конкуренция с оглед на търговските субекти, извършващи дейностите по водоземане, тъй като те извършват различна стопанска дейност от тази на всички останали ползватели на водите. Стопанските субекти, извършващи дейността изземване на наносни отложения в река Дунав и водохранилища, не са поставени в неравностойно положение и спрямо търговските субекти, извършващи добив на подземни богатства – строителни материали (инертни материали). Добивът на подземни богатства – инертни материали в страната се урежда съобразно установените условия и изисквания по Закона за подземните богатства (ЗПБ) и Закона за концесиите (ЗК), където е въведена забрана за добив на подземни богатства в реките и прилежащите земи. Съгласно чл. 1, ал. 3 от ЗПБ е забранен добивът на подземни богатства в леглата на реките, принадлежащите земи на реките и на водохранилищата, и крайбрежните заливаеми ивици на реките. Аналогично е уреждането на тази забрана в ЗК, с препращата разпоредба към ЗПБ – чл. 25, ал. 1 от ЗК. Стопанската дейност за изземване на наносни отложения не попада в обхвата на добив на подземни богатства по смисъла на чл. 2 от ЗПБ и по режимите на ЗК. Тази стопанска дейност се извършва единствено в река Дунав и във водохранилища, поради което се подчинява на целите, условията, изискванията и се регулира от режимите по ЗВ. В тази връзка считаме, че не съществува

неравностойно положение между търговските субекти, извършващи дейностите по изземване на наносни отложения в река Дунав и водохранилищата, и търговските субекти, които добиват инертни материали във вътрешността на страна или са концесионери, тъй като се касае за дейности с различни цели, обхват и характеристики, за които са създадени специални регулации и законова уредба.

С оглед на изложените аргументи считаме, че нормата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите не противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, съответно на конституционни начала и принципи, и поради липсата на достатъчно основания за противоконституционността ѝ считаме, че не следва да се отменя.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Предвид изложените съображения считаме, че искането на тричленния състав на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите поради противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България е неоснователно и необосновано и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Стефан Янев)