



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 14 юни 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 14 юни 2022 г. конституционно дело № 13 от 2021 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Делото е допуснато за разглеждане с определение на Конституционния съд от 14 септември 2021 г.

Конституционното производство е по чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е 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 (обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 20 от 11 март 2022 г.).

С определение от 15 юни 2021 г., постановено по адм. дело № 12312/2020, тричленен състав на ВАС, Второ отделение, е установил несъответствие между разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите и чл. 19, ал. 2 от Конституцията и е постановил спиране на производството по делото.

Член 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (ЗВ) предвижда таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища да се определя на базата на разрешения обем за изземване. За други такси, уредени в същата норма, е предвиден различен начин на определяне, като например таксата за водовземане от повърхностни и от подземни води съгласно чл. 194, ал. 2 ЗВ се определя на основата на реално отнетия обем вода. Според вносителя на искането този диференциращ подход по отношение на таксите за различните икономически дейности, свързани с водоползване, поставя стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения от река Дунав, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели на водите и поради това противоречи на принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица и на забраната на нелоялната конкуренция, прогласени в чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) заинтересувани институции и организации подкрепя на твърдението за противоречие на оспорената разпоредба с Конституцията е изразена в становищата на

Съюза за стопанска инициатива, Българската стопанска камара и Българската асоциация на дунавските драгажни предприятия.

Съюзът за стопанска инициатива и Българската стопанска камара изтъкват липса на основание за определянето на таксите не въз основа на реално потребеното, а въз основа на предварително разрешеното количество, като отбелязват, че Директива 2000/60/ЕО не предполага различно третиране на различните видове водоползване и диференциращ подход при определянето на таксите.

Българската асоциация на дунавските драгажни предприятия подчертава, че множество фактори могат да препятстват достигането на „разрешения“ обем добив, поради което определянето на таксата в зависимост не от реалния, а от разрешения обем води до несигурност и загуби. Посочва и риск да се наруши прочистването на водните пътища, ако вместо да събира такси, държавата се окаже в положение да плаща, за да осигурява плаваемост по р. Дунав.

От поканените на основание чл. 20а ПОДКС заинтересувани институции и организации и изтъкнати специалисти несъгласие с виждането за противоречие на оспорената разпоредба с Конституцията е изразено в становищата на Министерския съвет, министъра на околната среда и водите, главния прокурор, сдружение „Зелени Балкани“, Българската асоциация на водите и в правното мнение на проф. д. ю. н. Георги Пенчев.

Министерският съвет и министърът на околната среда и водите настояват, че дейността по водоземане и дейността по изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища не са еднакви или сходни поради основни и съществени различия и затова законодателят ясно ги е разграничил и обособил самостоятелно и в отделни групи правни основания. За стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения, не са предвидени различни правни условия при определяне на

таксите и няма предпоставки за субективизъм и предоставяне на предимства на едни правни субекти спрямо други. Министерският съвет подчертава, че за разлика от дейността по водовземане, при определяне на възстановяването на екологичните разходи по дейността по изземване на наносни отложения предвид спецификата на дейността тежестта се пада на принципа „замърсителят плаща“. Посочва и че при тази дейност са неприложими изисквания за използване на измервателни уреди и измерване на отнетите количества в реален обем, като същото виждане е споделено и от Изпълнителната агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“. Министърът посочва, че поради „същностните характеристики на водите като общонационален и неделим ресурс“ възприетото законодателно разрешение за определяне на таксата защитава интересите на обществото и се гарантират конституционно защитени ценности, като опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15), осигуряването на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55), и едновременно с това се постига баланс със защитата на свободната стопанска инициатива (чл. 19 от Конституцията), както и съответствие с правната уредба на Европейския съюз (ЕС). Настоява и че оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ напълно съответства на прокламираното в чл. 19, ал. 2 от Конституцията задължение на държавата да предотврати нелоялната конкуренция, тъй като с тази разпоредба фактически „се прекратява и порочната практика, при която водоползвателите заявяват по-голямо количество воден ресурс от потребностите си за стопанска дейност, с цел да бъде ограничен броят на други титуляри на разрешителни от същия воден обект“. Посочва и че дейността по изземването на инертни материали от р. Дунав е идентифицирана като вид натиск с най-голяма тежест при оценка на морфологичните изменения, което оправдава размер

на таксата за акумулиране на по-големи приходи за опазване на р. Дунав и за дейности за възстановяване на екологичното равновесие като мярка за постигане на целите за добро състояние на повърхностните водни тела съгласно чл. 4 от Директива 2000/60/ЕО и в съответствие с чл. 143, т. 1 ЗВ.

Главният прокурор изразява становище, че принципите, които са в основата на начина на определяне на таксите по Тарифата, са регламентирани в чл. 192, ал. 1 ЗВ и са свързани с икономическо регулиране, основано на „възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околна среда и за ресурса“ и респ. с принципа „замърсителят плаща“. Подчертава, че чл. 4 и 13 от тарифата, предмет на производството пред тричленния състав на ВАС, възпроизвеждат чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ и имат и своя строго специфичен икономически ефект, свързан с възможността на държавата да планира и предвиди конкретни финансови постъпления от ползватели на услугите и да ги предвиди при възстановяване на разходите за водни услуги.

Сдружение „Зелени Балкани“ и Българската асоциация на водите приемат за безспорно, че ползвателите на води и ползвателите на наносни отложения не осъществяват идентична или сходна дейност и не са част от един и същи отрасъл, и подчертава, че начинът на определяне на таксите за ползване на наносни отложения в ЗВ не създава условия за нелоялна конкуренция и не уврежда правата на потребителите. Посочват, че разрешителният режим по Глава четвърта от ЗВ 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 и административни производства по тяхното издаване и изменение.

Проф. д. ю. н. Георги Пенчев твърди, че начинът на определяне на таксата е не само законосъобразен и правилен, но е и логичен от екологична гледна точка. Посочва, че в разрешителното на компетентния

орган се прогнозира такъв обем ползване на наносни отложения, който би следвало да отговаря на икономическите интереси на титуляря на разрешителното и на екологичните интереси на обществото, свързани с разрешаване на допустимото антропогенно въздействие върху околната среда с оглед на недопускане на прекомерно природоползване. Изтъква, че екологичният аспект на проблема се състои в разликата между природните ресурси – обект на водоползване (само водна маса), и природните ресурси – обект на ползване на воден обект (в случая – наносни отложения по р. Дунав и водохранилищата). Така наречените „наносни отложения“ не са водна маса, а са твърди частици във водата, намиращи се в плаващо състояние или намиращи се на дъното на реката или водохранилищата, поради което трябва да се прави разлика между вода (водна маса) и специфична земна маса, намираща се във водата, респ. става дума за различни по вид природни ресурси. Смята за правилно от юридическа и екологична гледна точка различното определяне на таксите, тъй като не е възможно и екологосъобразно да се приложи еднакъв (единен) критерий спрямо всички видове водоползване, респ. ползване на водни обекти, без да се отчитат спецификата на съответния природен ресурс, видът и начинът на ползването му, екологичните последици от ползването му, както и връзката му с други природни ресурси. Обратното би означавало (и съответно довело до) нерационално природоползване, нарушаващо не само чл. 15 от Конституцията, но и разпоредби от общото и специалното екологично законодателство (напр. принципите по чл. 3, т. 1 и 7 от Закона за опазване на околната среда).

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, релевантната правна уредба и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, като съобрази тези от документите, приложени към адм. дело № 12312/2020 г. по описа на ВАС, имащи значение за настоящото производство, като проучи подготвителните документи и проведените

обсъждания в Народното събрание при приемането на Закона за водите и неговите изменения и като отчита връзката на закона с правото на ЕС и в частност обстоятелството, че Законът за водите и Законът за изменение и допълнение за Закона за водите (обн. ДВ, бр. 58 от 2015 г., ЗИДЗВ) са приети и с цел транспониране в националната правна система на директиви на ЕС в областта на околната среда, за да се произнесе, взе предвид следното:

I. Законът за водите и оспорената разпоредба

Законът за водите е приет през 1999 г. като рамков закон, който (според неговия чл. 1) урежда собствеността и управлението на водите на територията на Република България като общонационален неделим природен ресурс. В мотивите на вносителя на законопроекта (Министерския съвет), при обсъждането в постоянните комисии на Народното събрание и в техните доклади за парламентарните заседания се подчертава стремеж за създаване на правна рамка за хармонизиране на българското законодателство с релевантната правна уредба на ЕС преди присъединяването на Република България. Изрично се прави диференциация на дейностите по водоползване и по ползване на водни обекти.

Според ал. 1 на чл. 2 законът цели да осигури интегрирано управление на водите в интерес на обществото и за опазване на здравето на населението, както и да създаде условия в частност за осигуряване на достатъчно количество и добро качество на повърхностните и подземните води за устойчиво, балансирано и справедливо водоползване, намаляване на замърсяването на водите и опазване на повърхностните води. Тези цели (според чл. 2, ал. 2) се постигат чрез: предотвратяване на влошаването и опазване и подобряване на състоянието на водните екосистеми; насърчаване на устойчивото използване на водите; прилагане на мерки за

опазване и подобряване на водната среда и др. При постигането на целите на закона (според чл. 2а) се следват няколко основни принципа, сред които: признаване на водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава; определяне на речните басейни като основна единица за интегрирано управление на водите; прилагане на икономически регулатори за постигане на устойчиво използване на водите и опазването им; предотвратяване или намаляване на замърсяването на водите при източника на замърсяване; замърсителят плаща разходите за мерките за предотвратяване, ограничаване и намаляване на замърсяването, както и за възстановяване на вредите; възмездност на водните услуги и възстановяване на разходите за водни услуги, включително на разходите за ресурса и опазване на околната среда.

В чл. 44, ал. 1 законът въвежда общ разрешителен режим (подробно уреден в Глава четвърта), приложим във всички случаи, освен за предвидените изключения и в частност за водоземане от повърхностни или от подземни води (чл. 46, ал. 1, т. 1, б. „ж“) и за изземване на наносни отложения от повърхностни водни обекти (чл. 46, ал. 1, т. 4). За водоземане и ползване на водните обекти с цел стопанска дейност чл. 8, ал. 2 ЗВ определя да се заплаща такса за използването на природния ресурс (за разлика от общото водоземане и ползване на водните обекти и водоземането за задоволяване на собствени потребности, което според ал. 1 на чл. 8 е безвъзмездно) като гаранция за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица, което (според ал. 3 на чл. 8) не освобождава лицата, осъществяващи тези дейности, от задължението да опазват околната среда.

Особено значение в закона има екологичният аспект, като на опазването на водите е отделено специално внимание (самостоятелната Глава осма), а разпоредбата на чл. 116, ал. 1 предписва всички води и водни обекти да се опазват от изтощаване, замърсяване и увреждане с цел

поддържане на необходимото количество и качество на водите и здравословна околна среда, съхраняване на екосистемите, запазване на ландшафта и предотвратяване на стопански щети. Управлението на водите (предмет на Глава десета) е подчинено на изрично предвидени цели за опазване на околната среда (Раздел III), а самостоятелен раздел (Раздел V) е посветен на програмите от мерки за опазване и възстановяване на водите.

Икономическото регулиране се основава (съгласно чл. 49, ал. 1) на принципа на възстановяване на разходите за водните услуги, включително на тези за околната среда и за ресурса, и на принципа „замърсителят плаща“. В тази концептуална рамка предвидените в чл. 194 такси са част от икономическото регулиране на дейностите по управление на водите, основаващо се на основните положения в чл. 192, ал. 1 от закона и на Директива 2000/60/ЕО, установяваща рамката за действията на ЕС в областта на политиката за водите. Разпоредбата на чл. 194 регламентира различни дейности по използване на водите, подлежащи на заплащане на такси, и начина на определяне на тези такси. В частност таксите за „водовземане от повърхностни води“ са уредени в чл. 194, ал. 1, т. 1, б. „а“, а таксите за „ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата“ – в чл. 194, ал. 1, т. 2, б. „а“ ЗВ.

Оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите, както е изменена със ЗИДЗВ (обн. ДВ, бр. 58 от 2015 г.), предвижда таксата за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища да се определя на база разрешения обем на изземване – „таксата по ал. 1, т. 2 се определя на базата на: 1. разрешен обем на изземване – в случаите по буква „а“, подобно на таксата за водовземане от минерални води (съгласно ал. 3 на същия чл. 194) и различно от предвиденото за другите уредени в чл. 194 дейности (с отчитане на реално отнетото количество или аналогично). В мотивите на вносителя на проекта на ЗИДЗВ (Министерския съвет) се подчертава, че законът цели осигуряване на интегриране на политиката по

водите и политиките в отраслите във водния сектор и обезпечаване (вкл. финансово) на изпълнението на програмите от мерки в плановете за управление на речните басейни, както и добро (вкл. с отстраняване на пропуските в отговор на получените препоръки от Комисията на ЕС) транспониране на Директива 2000/60/ЕО (Рамковата директива, във връзка с която към момента на приемането на закона Комисията на ЕС е започнала процедура за установяване на нарушение и е издала официално уведомително писмо), Директива 2007/60/ЕО и Директива 2006/118/ЕО. В мотивите на законопроекта се подчертава, че това са „необходими изменения“, като на първо място се поставят „финансовата организация и икономическото регулиране в областта на водите, вкл. ефективно въвеждане на принципа „замърсителят плаща“, и въвеждане на такси за всички дейности, които могат да въздействат значимо върху водите, определени съгласно Рамковата директива за водите като „водни услуги“ и идентифицирани в първите плановете за управление на речните басейни“. Видно от тези плановете, дейността по изземване на наносни отложения в Дунавския район се квалифицира като причиняваща „сериозен натиск върху околната среда“. Именно с оглед на този натиск и в приложение на заложената в Рамковата директива принцип „замърсителят плаща“ законодателят е предприел съответни промени в метода за определяне на таксата при изземването на наносните отложения. По този начин националният законодател следва стандартите на правото на ЕС при създаване на правни гаранции за опазването на околната среда и в частност на водите като призната европейска ценност и общо наследство.

Таксите за индивидуално използване на водите и водните обекти (съгласно разпоредбата на чл. 43, ал. 4 ЗВ) и размерът на таксите по ал. 1, т. 1–3, начинът и редът за тяхното изчисляване и заплащане (според чл. 194, ал. 6) се определят с тарифа, приета от Министерския съвет.

Приложимата Тарифа за таксите за водоземане, за ползване на воден обект и за замърсяване (обн. ДВ, бр. 2 от 6. 1. 2017 г., в сила от 1. 1. 2017 г., Тарифата) е приета с Постановление № 383/29.12.2016 г. на Министерския съвет на Република България. Разпоредбите на чл. 4 и 13 от Тарифата уреждат таксите за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища, като възпроизвеждат изцяло разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 във връзка с ал. 1, т. 2 ЗВ. Тези разпоредби на Тарифата са предмет на оспорване по адм. дело № 12312/2020 г. по описа на ВАС, по повод което е отправено искането по настоящото конституционно дело.

II. Относително право на Европейския съюз

С определение от 14 септември 2021 г. за допускане на искането за разглеждане по същество Конституционният съд е указал на вносителя – тричленен състав на ВАС – да направи допълнителни уточнения със съответните доводи относно приложимото право в съдебното производство пред него. Макар вносителят да не е представил нови съображения в тази насока, Конституционният съд отчита, че като посочва в искането си становището на ответника по делото пред него – Министерския съвет – тричленният състав на ВАС не прави възражения относно указаната в това становище връзка на оспорения пред него акт (Тарифата) с правото на ЕС. Конституционният съд намира, че тричленният състав на ВАС споделя тази позиция на Министерския съвет при определянето на приложимото по делото пред него право.

Съдът не отстъпва от своята позиция, че изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива (каквото е Законът за водите) и

поради това се дължи на общо основание (*ipso jure*) от всеки правен субект, който я прилага, и в частност от всеки съд в съдебната система. Тази преценка от сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект (съдебен състав на ВКС/ВАС) попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение от 24. 2. 2022 г. по к. д. № 15/2021 г.).

Това е така, тъй като Република България, като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, е обвързана от принципите на непосредствена приложимост; примат и директен ефект на правото на ЕС (в този смисъл Решение № 14 от 12 октомври 2021 г. по к. д. № 14/2020 г.) и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешните правни норми, в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).

Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му или по друг начин е свързана с него), и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие. Това означава последователно да бъде установено дали в правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права), ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи); дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба; дали допускат изключение (дерогация); дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива), дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция; какво е съответстващото на

правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми, вкл. и дали то не преодолява евентуално съмнение за противоречие на тези норми с Конституцията; както и дали те не са несъвместими с правото на ЕС. Ако съответстващо на правото на ЕС тълкуване на приложимата вътрешна правна норма се окаже невъзможно, тъй като би противоречало пряко на смисъла на нормата (тълкуване *contra legem*), е налице противоречие, при което вътрешната правна норма трябва да бъде оставена неприменена, без да се иска или изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционно предвиден ред (Съд на ЕС, дело *A c/ B et a.*, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195), с резервата за съмнение за порок на относимата съюзна правна норма (*ultra vires* или друг) или за нарушаване на националната конституционна идентичност, при което ще е необходимо произнасяне на Съда на ЕС. В случай на основателно съмнение относно валидността или тълкуването на относима съюзна правна норма националният съд също трябва да поиска преюдициално произнасяне на Съда на ЕС и да се съобрази с него.

Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложима вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи.

Когато една вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС, единствено прочитът ѝ в неговия контекст може да разкрие в пълнота нейните цели, съдържание и правни последици. Съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за прилагането на тази норма. То може да позволи преодоляване на противоречие между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и между вътрешната норма и националната конституция, от друга страна.

Така обоснованият подход е още по-наложителен в случаите, какъвто е и настоящият, когато оспорената пред Конституционния съд норма – или целият акт – транспонира съюзна директива.

В съответствие с посоченото Конституционният съд установи следното:

Съвкупността от основни положения и разпоредби в посочените актове на правото на ЕС ясно очертава връзка с настоящото конституционно дело. Съгласно деветото съображение от преамбюла на ДЕС държавите членки изразяват решимост да насърчават засилени единство и защита на околната среда. Според чл. 3, § 3, ал. 1 ДЕС Съюзът работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на силно конкурентна социална пазарна икономика, една от целите на която е високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Съгласно чл. 4, ал. 2, буква „д“ от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) околната среда е материя в поделена с държавите членки компетентност на ЕС, уредена в чл. 191 и сл. в Дял XX „Околна среда“ от ДФЕС и визирана в редица други негови разпоредби. В обхвата на тази материя се включват и водите (видно и от първото съображение в преамбюла на Рамковата директива за водите). Редом с това Законът за водите е мярка по транспониране на съюзни директиви. Поради това както делото пред тричленния състав на ВАС, така и предметът на настоящото конституционно дело са в приложното поле на правото на ЕС.

Облагането с държавни такси на услугите, свързани с ползване на водите, не е уредено в правото на ЕС със самоизпълними норми.

Относитими към делото, освен вече посоченото, са и редица други разпоредби от ДФЕС, а пряко относима към предмета на делото е Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (обн. ОВЕС, L 327, 22. 12. 2000,

Рамковата директива за водите). Съгласно чл. 191, § 2 ДФЕС съюзната политика за околната среда се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване на замърсяване на околната среда още при източника и на принципа „замърсителят плаща“ и според чл. 191, § 1 има за цел постигането на високо равнище на защита и допринася за осъществяването на целите за опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората, разумно и рационално използване на природните ресурси и др. Тази съюзна политика е регламентирана от широк кръг правни актове, като в частност политиката по водите е уредена от Директива 2000/60/ЕО (Рамковата директива за водите), Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им, Директива 2008/105/ЕО на Европейския парламент и Съвета за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите и много други. В Закона за водите изрично са посочени голям брой съюзни директиви, транспонирани със закона или пряко относими към него, и са посочени редица „релевантни актове“. Съгласно чл. 193 ДФЕС държавите членки могат да приемат по-строги предпазни мерки, ако са съвместими с Учредителните договори на ЕС.

Таксите по чл. 194 ЗВ са част от регулирането на дейностите по управление на водите, основаващо се на принципите, установени в чл. 192, ал. 1 от този закон, и на Рамковата директива за водите. Пряко относими към предмета на делото са и съображения 4, 11, 13, 17, 18, 19, 26, 33, 34 и 38 от преамбюла и разпоредбите на чл. 1 (Цел) и чл. 2 (Определения), т. 1 („Повърхностни води“), т. 3 („Вътрешнотериториални води“), т. 4 („Река“), т. 7 („Крайбрежни води“), т. 11 („Водоносен хоризонт“), т. 33 („Замърсяване“) от Рамковата директива. Те не налагат определено

конкретно съдържание на вътрешните правни норми относно определянето и/или изчисляването на таксите за ползване на води или водни услуги. Оспорената норма на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ е мярка по транспониране, която не възпроизвежда конкретна норма от транспонираната съюзна директива, а се вписва във и служи за постигане на поставените от нея цели и посочени дължими от държавите членки резултати.

Относимата съюзна правна уредба не налага конкретни задължения за държавите членки относно правния режим на приложимите в обсъжданата материя такси. Тя оставя на държавите членки свобода на преценка относно начина на определяне или изчисляване на таксите в рамките на общите изисквания и цели на директивата и стандартите, установени от нея и от други относими разпоредби на правото на ЕС, посочени по-горе.

Оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ е националната законодателна мярка за постигане на определените в Рамковата директива резултати, която остава в пределите на предоставената свобода на преценка и е в съответствие с духа и буквата на относимите норми на правото на ЕС. Тя е приложимото право в съдебното производство пред сезиращия субект – тричленен състав на ВАС, и съответно – годен предмет на преценка в настоящото конституционно производство.

III. Конституционна защита на околната среда и водите

Опазването на околната среда е прогласена от Конституцията на Република България ценност с оглед защита на интересите както на обществото като цяло, така и на правата на отделните граждани. Конституцията потвърждава необходимостта от осигуряване на здравословна околна среда за благосъстоянието на човека и

осъществяването на основните права на човека, включително и правото на живот.

Разпоредбата на чл. 55 закрепва като основно право правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, а чл. 15 налага задължения на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (Решение № 5 от 19. 4. 2019 г. по к. д. № 12/2018 г.). Неделима част от тези задължения е опазването на водите.

Предвидените в чл. 15 от Основния закон задължения обвързват всички правни субекти, но държавата има отговорност за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда и на изпълнението на задълженията към околната среда на другите правни субекти. Едно от проявленията на тази отговорност е задължението на законодателя да създаде такова законодателство, което да гарантира осъществяването на правата по чл. 15 и чл. 55 от Конституцията, като грижата за околната среда следва да се осигури на всички равнища на правна регулация (Решение № 6 от 16. 6. 2020 г. по к. д. № 10/2019 г. и Решение № 12 от 2013 г. по к. д. № 9/2013 г.). Задълженията, произтичащи от чл. 15 от Конституцията, са „императив“, който се отнася до „всички дейности“ на държавата (Решение № 12 от 28. 11. 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г.).

Разпоредбите на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията, разгледани в систематична и телеологическа връзка, показват, че защитата на околната среда не се свежда просто до съхранението на един ресурс, а е важно средство за осигуряване на това общо благо и за защита на широк спектър от неимуществени интереси на гражданите.

Законът за водите е основният правен акт в българската правна система, закрепващ принципите и правната рамка на екологичното

използване на водите, вкл. чрез система от предпазни мерки и стимули, целящи избягването на негативното въздействие върху околната среда от човешката дейност, което е важен приоритет в условията на изключителен натиск върху околната среда, включително големите загуби на води през последните десетилетия. Законът има решаваща роля за изграждането на национална система за осигуряване на предпазни мерки и стимули, целящи избягването на негативното въздействие върху околната среда от човешката дейност, което е „важен приоритет в условията на изключителен натиск върху околната среда, включително големите загуби на биологично разнообразие през последните десетилетия“ (Решение № 14 от 12. 10. 2021 г. по к. д. № 14/2020 г.).

Направените изменения в ЗВ, вкл. в чл. 194, ал. 4, т. 1, макар да не са изрично мотивирани със защитата на конкретно посочени конституционни ценности, естествено и пълноценно се вписват в задължението на държавата да осигури опазването на околната среда по смисъла на чл. 15 и да гарантира правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи съгласно разпоредбата на чл. 55 от Основния закон. Доколкото ЗВ и посоченият ЗИДЗВ са приети, както беше посочено по-горе, и с цел транспониране на директиви на ЕС в обсъжданата по настоящото конституционно дело материя, достиженията на правото на ЕС и установените стандарти на защита на околната среда, включително на водите като общо европейско наследство, следва да бъдат взети предвид в настоящото производство.

IV. Конституционни основи на правния режим на таксите

„Такса“ не е законово определено понятие. В доктрината и съдебната практика таксата се разглежда като вид вземане с финансовоправен произход, представляващо насрещна престация за определена публична

услуга. Общата правна уредба се съдържа в чл. 60, ал. 1 от Конституцията и е доразвита на законово и подзаконово ниво.

Таксите имат характер на дължимо парично плащане, което се закрепва и определя по размер едностранно от държавата чрез властническия метод на правно регулиране. Правният режим на таксите в немалка степен е идентичен на режима на данъците, но за разлика от данъците, таксите нямат безвъзмезден характер и имат разходопокривна цел, а в материята на околната среда са подчинени и на принципа „замърсителят плаща“. Таксите се дължат за дейност или услуга, предоставени от орган с властнически правомощия.

Правното основание и размерът на таксите се определят от държавата чрез нормативен акт, като основен критерий при определяне на размера е покриването на извършените разходи или на част от тях. По-конкретно, необходимо е таксата да съответства на разходите на административния орган за извършване на даденото действие или услуга, за упражняване на контрол и всички административни разходи за изпълнение на задълженията на длъжностните лица. В този смисъл приложение намира принципът на съразмерност, уреден в чл. 8 от Административнопроцесуалния кодекс. В повечето случаи задължението за плащане на такса се поражда по волята на правните субекти, които желаят да се ползват от дадената дейност или услуга. От фискална гледна точка таксите, когато се дължат към държавата или общините, представляват вид бюджетен приход с постоянен характер.

В практиката на Конституционния съд (Решение № 10 от 1. 11. 2003 г. по к. д. № 12/2003 г.) се подчертава, че по отношение на тази категория публични вземания намира приложение принципът на законоустановеност, който се прилага по отношение на правното закрепване на таксите: уреждане със закон на основанията и условията, при които се дължат, и на начина на определяне на задължените лица и на

органа, в чиято полза следва да се заплатят. По отношение на размера на таксата обаче, макар отново да е налице необходимост от регламентация в нормативен акт, не е задължително той да бъде закон в тесен смисъл – допустимо е това да се извършва и чрез подзаконов нормативен акт (обратното е валидно за данъците – арг. от чл. 84, т. 3 от Конституцията). Такова е и преобладаващото разрешение в практиката, като поради многообразието и необходимостта от чести промени размерът на таксите се определя в тарифа, приета с постановление на Министерския съвет или друг орган. В Закона за водите чл. 43, ал. 4 и чл. 194, ал. 6 изрично предвиждат именно такъв подход.

При определянето на размера на таксите отделните дейности по предоставянето на дадената услуга следва да бъдат ясно разграничени една от друга и обособени (Решение № 13 от 31. 7. 2014 г. по к. д. № 1/2014). Само в този случай е допустимо определянето на няколко отделни такси за всяка една от обособените дейности/услуги. В компетентността на законодателя е да установи вида на таксите и принципите, въз основа на които се определя техният размер. Тази дейност се извършва едностранно с властнически актове. Необходимо е още да бъдат спазени ясни правила, които да гарантират, че юридическите лица и гражданите няма да бъдат излишно и неоснователно обременени от финансовите задължения. Следователно необходимостта от плащането на такса трябва да е обективна, очевидна, обоснована и определена въз основа на прозрачна процедура. Следва да бъде съблюдаван и принципът на пропорционалност с оглед намиране на баланс между частния и публичния интерес. Необходимо е и така определените такси да бъдат насочени към постигане на целите на съответния закон.

При таксите, за разлика от гражданските правоотношения, с оглед специфичния характер на вземането не е налице изискване за еквивалентност на престациите. Въз основа на властническия метод на

регулиране държавните органи и в конкретния случай Народното събрание в качеството си на законодател имат дискрецията да определят режима, като отчитат обективните особености и евентуално диференциращи характеристики на дейностите и принципа на целесъобразност. Тази свобода на преценка не е неограничена, а е рамкирана от различни конституционно установени ценности, въплътени в принципите за защита от дискриминация, еднакви правни условия за стопанска дейност, предотвратяване на нелоялната конкуренция и др.

Глава единадесета на ЗВ урежда икономическото регулиране на водите, една от целите на което е устойчивото използване и опазването на водите. Икономическото регулиране (вкл. чрез такси) е подчинено съгласно чл. 192, ал. 1 ЗВ на принципите „възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околна среда и за ресурса“ и „замърсителят плаща“, които са в основата и на начина на определяне на таксите по Тарифата за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване. Тези принципи се прилагат, като се вземе предвид и дължимият икономически анализ по ал. 2, т. 1, разработен съгласно чл. 192а ЗВ за съответния район на басейново управление. В съответствие с конституционната повеля за опазване на околната среда чл. 192б ЗВ изисква таксите да бъдат съобразени със социалния и икономическия ефект и с ефекта на опазване на околната среда чрез възстановяване на разходите за водни услуги. Предвидените в закона такси за водовземане, водоползване и замърсяване са един от инструментите на икономическо регулиране и за възстановяване на ресурсните разходи и разходите за околната среда. Той осигурява приноса на различните водоползватели към възстановяването на разходите за водни услуги и насърчава ограниченото използване на водите като силно застрашено природно богатство. Тарифата е разработена в съответствие с предвидените мерки, включени в плановете за управление на речните басейни, за осигуряване на ценовата

политика, създаваща подходящи стимули за потребителите за ефективно използване на водите и принос на водоползвателите към възстановяване на разходите за водни услуги. Членове 4 и 13 от Тарифата, които възпроизвеждат чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ и предвиждат базата за определяне на таксата да бъде разрешеният обем на изземване, а не реално изетият обем вода, имат и своя строго специфичен икономически ефект, свързан с възможността на държавата да планира и предвиди конкретни финансови постъпления от ползватели на услугите и да ги предвиди при възстановяване на разходите за водни услуги.

Изложеното позволява да се заключи, че разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите не противоречи на конституционните основи на правния режим на таксите.

V. Конституционният принцип на еднакво третиране

Преценката на основателността на изразеното в искането на ВАС съмнение относно съответствието на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ с принципа на еднакви условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица, установен с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, трябва да се постави на основата на конституционното разбиране за равенство и за това кому се дължи еднакво третиране.

Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон в частта „еднакви условия за стопанска дейност“ конкретизира конституционния принцип на равенство. Равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност и основно право на гражданите (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 14 от 14. 11. 1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). Принципът на равенство гарантира равенство пред закона

(Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 1 от 27. 1. 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа на правовата държава и е насочен към държавните органи, включително и към законодателя.

Конституционният съд последователно се придържа към утвърденото в съвременната конституционноправна доктрина и практика схващане за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 11. 5. 2017 г. по к. д. 12/2016 г.). В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 11 от 10. 5. 2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.

Това разбиране съответства на основния принцип на равенство в правото на ЕС. Европейският съюз като „правов съюз“ е основан на равенството като висша ценност, на която принципът на еднакво третиране (недискриминация) е същностно юридическо проявление. Правната уредба и съдебната практика придават на принципа на равенство роля на един от централните принципи на интеграционния правопорядък. Дял I на ДЕС, озаглавен „Разпоредби относно демократичните принципи“, закрепва на първо място (в чл. 9) зачитането на равенството между гражданите и го урежда като „трансверсален принцип“, който обхваща „всички дейности на Съюза“. Като такъв той е естествено съобразен и в съюзната правна уредба на опазването на околната среда. Хартата на основните права на ЕС потвърди, с нова и по-пълна редакция, забраната в

ЕС на дискриминацията във всички възможни форми, вкл. по отношение на всяка мярка на държава членка, попадаща в обхвата на правото на ЕС (арг. от Разясненията по чл. 21 от Хартата, които уточняват и че чл. 19ДФЕС предоставя на Съюза компетентност да приема законодателни актове, включително да хармонизира законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки с цел борба с изброените в чл. 19 от Хартата форми на дискриминация). В този смисъл законодателството на ЕС може да обхване действията на органите на държава членка (както и отношенията между правните субекти) във всяка област, попадаща в областите на компетентност на Съюза – а водите са една от тях като част от материята на околната среда. Разясненията към Хартата потвърждават, че разпоредбата на чл. 20 (определяща, че „всички хора са равни пред закона“) съответства на общ принцип на правото, който е закрепен във всички европейски конституции и признат от Съда на ЕС като основен принцип на правото на ЕС (*Racke*, 283/83, ECLI:EU:C:1984:344; *EARL*, 15/95, ECLI:EU:C:1997:196, и *Karlsson*, 292/97, ECLI:EU:C:2000:202). В своя прочит на приложението на принципа на равенство Съдът на ЕС последователно потвърждава разбирането, че „лицата, които се намират в една и съща ситуация, трябва да получат еднакво правно третиране“ (*Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458). Приложението на принципа на равенство в частност по отношение на заплащането на държавни такси няма уредба в правото на ЕС и спрямо тази материя приложимо е общото разбиране за еднакво третиране, което допуска диференциация между групи лица, основана на обективен и предвиден в закона признак, който съответства на легитимни цели и на общия принцип на съответствие между законовите мерки и преследваните цели (пропорционалност) и не противоречи на друго основание на общия принцип на равенство пред закона. Водеща следва да бъде обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не.

Еднакви са ситуациите, между съществените характеристики на които няма разлика. Сходни са ситуациите, които не са еднакви, но са съпоставими в съществените си характеристики и между които няма съществени разлики, което изключва случаите на привидна съпоставимост или близост без реална връзка. Преценката за еднаквост или сходство в съществените характеристики или за наличие на съществени разлики не може да бъде направена абстрактно – тя зависи от обективните особености на конкретната материя (в частност икономическа дейност) и се прави за всеки отделен случай с оглед характеристиките му.

Наличието на съществени разлики изисква от законодателя да диференцира правната уредба (Решение № 3 от 27. 6. 2013 г. по к. д. № 7/2013 г.). Конституционният съд е изяснил в практиката си, че ако за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на конституционния принцип на равенство пред закона. Без диференциация не биха могли да се отчетат обективните или субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изграждат на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.). Диференциацията позволява в закона в по-голяма степен да се отчете точното и справедливо приложение на равенството, като се вземат предвид съществуващите обективни и субективни различия, изискващи нееднаква правна уредба (Решение № 8 от 30. 6. 2020 г. по к. д. № 14 от 2019 г.). Затова равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и/или изисквания за упражняване на определена дейност. Ако тези условия са еднакви за всички, които я упражняват, те са

равнопоставени, независимо от това, че част от тях не могат фактически да отговорят на тези условия (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г.). Затова ако диференциацията се основава на определен критерий и той се прилага спрямо всички от една група субекти, предвиждането в закона на диференциация за едно и също право или задължение не е нарушение на конституционния принцип на равенство пред закона (Решение № 3 от 27. 6. 2013 г. по к. д. № 7/2013 г. и Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.).

Съдът е подчертавал в практиката си, че заложените в чл. 19, ал. 2 от Конституцията принципи на свободна стопанска инициатива и еднакво третиране (чрез еднакви правни условия за стопанска дейност) закрепват правно, а не икономическо равенство и не са абсолютни, а може да бъдат ограничавани с оглед защитата на други конституционни ценности, както и при наличие на съображения за обществено значими и приоритетни цели (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г., Решение № 11 от 18. 12. 2007 г. по к. д. № 6/2007 г., Решение № 5 от 26. 9. 2002 г. по к. д. № 5/2002 г., Решение № 6 от 25. 2. 1997 г. по к. д. № 32/1996 г., Решение № 3 от 13. 4. 2006 г. по к. д. № 4/2006 г. и др.).

По отношение на стопанските субекти принципът на еднакво третиране има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в отделен икономически отрасъл, но не непременно еднаквост между всичките многообразни икономически отрасли, нито между различните стопански дейности в рамките на един икономически отрасъл. Гарантиране на еднакви правни условия се дължи на всички стопански оператори, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определен отрасъл, но разбира се, не и еднакви правни условия за всички многообразни стопански дейности или абстрактно за всички правни субекти. Равенството пред закона не е еднаквост на всички субекти на едно право

или задължение. Принципът на равно третиране може да намери приложение по отношение на всички правни субекти само в рамките на определен конкретен вид стопанска дейност. Съдът ясно определя, че при еднакви условия трябва да бъдат поставени субектите, осъществяващи идентична или сходна дейност в даден икономически отрасъл (Решение № 4 от 11. 3. 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.). Член 19, ал. 2 от Конституцията има предвид „еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери“ (Решение № 5 от 26. 9. 2002 г. по к. д. № 5/2002 г.).

Различните стопански дейности се характеризират с вътрешни специфики, които по необходимост изискват прилагането на гъвкав нормативен подход за постигане на целите на правната уредба. Поради това при определени условия някои конституционни норми допускат нюансирано законодателно решение. Според Решение № 5 от 26. 9. 2002 г. по к. д. № 5/2002 г. „многообразието и спецификата на различните стопански сфери предпоставят необходимост от различни правни режими за ефективно осъществяване на съответстващите им различни дейности“ (така и в Решение № 11 от 10. 7. 2014 г. по к. д. 2/2013 г. и Решение № 5 от 26. 9. 2002 г. по к. д. № 5/2002 г.). „...Конституционното правило на чл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на необходимост от постигането на обществено приоритетни и значими цели... допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2. В подобен

смисъл са и други решения на Конституционния съд, като например Решение № 9/99 г. по к. д. № 8/99 г. и Решение № 30/98 г. по к. д. № 23/98 г.“ Затова в практиката на Конституционния съд е трайно утвърдено разбирането (обобщено в Решение № 5 от 11. 5. 2017 г. по к. д. 12/2016 г.), че конституционният принцип на равенство пред закона не е нарушен, когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, вкл. чрез специален режим за определена група икономически субекти, ако диференциацията се основава на определен критерий, приложим спрямо всички субекти от една група (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.), и признакът за разграничаване е обективен, прозрачен и недискриминационен. Основният закон не допуска необоснованата диференциация и изисква да се предоставят еднакви гаранции и условия за стопанска дейност за всички субекти в дадена група (Решение № 13 от 31. 7. 2014 г. по к. д. № 1/2014 г.).

Въпросът за избора на критерий при диференциране на субектите по групи, вкл. за възлагане на субектите на нееднакви задължения, е въпрос за социална, икономическа и политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба и да отчита спецификата на извършваната дейност (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.). Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигане на обществено приоритетни и значими цели допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2 от Конституцията (Решение № 5 от 26. 9. 2002 г. по к. д. № 5/2002 г.). Поради това и преценката за обосноваване на диференциращ подход и критериите, на които той се основава, се прави конкретно за всеки отделен случай.

Изложеното позволява да се заключи, че равно третиране се дължи на извършващите икономическа дейност правни субекти, когато

осъществяват една и съща или сходна дейност. Това разбиране е приложимо и за законодателното закрепване на задължение за заплащане на такси.

Воден от изложеното разбиране, Съдът следва да направи преценка дали в конкретния случай е налице конституционно допустима диференциация на законовата уредба на таксите по Закона за водите. За да се установи дали на всички правни субекти, извършващи свързани с водоползване икономически дейности, се дължи еднакво третиране по отношение на определянето на дължимите такси, е необходимо да се прецени дали тези дейности са еднакви или поне сходни, или са различни.

Законът за водите прилага диференциращ подход в редица случаи, включително и в чл. 194 по отношение на начина на определяне на таксите за правото на използване на водите. Този подход се основава на обособяване на стопанските субекти с оглед различия между осъществяваните от тях дейности. В същото време субектите, осъществяващи една и съща дейност или сходни дейности, се третират еднакво. Вносителят на искането смята, че диференциращият подход по отношение на таксуването на различните икономически дейности, свързани с водоползване, поставя стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели на водите и поради това противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Конституционната допустимост на заложената в закон диференциация в частност по отношение на стопански дейности зависи от преценката дали са налице специфични особености на конкретния отрасъл или на осъществяваната стопанска дейност, т. е. на условията, които са присъщи само на този отрасъл или на конкретната стопанска дейност (в този смисъл Решение № 11 от 18. 12. 2007 г. по к. д. № 6/2007 г.).

За да се реши дали оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ нарушава принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност (и по-общо принципа на равно третиране), е необходимо да се провери дали отразената в нея диференциация се основава на обективни критерии, или дейността по изземване на наносни отложения, таксувана по реда на чл. 194, ал. 4, т. 1 във връзка с ал. 1, т. 2 ЗВ, може да бъде разглеждана като еднаква или по същество сходна с дейностите по водовземане, таксувана по реда на чл. 194, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 1 ЗВ, в рамките на една и съща стопанска сфера, при което би било налице недопустимо диференцирано третиране на правните субекти, докато при съществени различия в дейността не би могло да се установи нарушаване на правото на еднакви правни условия за стопанска дейност поради хетерогенния им характер.

Член 194 ЗВ урежда общо режима на таксите за правото на използване на водите и диференцирано – начина на определяне на таксите за различните видове водоползване. Алинея 1 определя като подлежащи на таксуване водовземането, ползването на воден обект и замърсяването. Алинея 2 предвижда таксата по ал. 1, т. 1, б. „а“ и „б“ (водовземане от повърхностни или от подземни води) да се определя на базата на отнетия обем вода и съответните норми за водопотребление, определени в наредбата; предвидена в чл. 117а, докато ал. 3 предвижда таксата за водовземане от минерални води да се определя на база разрешения обем вода и температурата на минералната вода. Оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 предвижда таксата по ал. 1, т. 2 (за ползване на воден обект) в случаите по буква „а“ (изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища) да се определя на базата на разрешен обем на изземване. Този начин на определяне на таксата е различен от предвидения в ал. 2 и аналогичен на предвидения в ал. 3.

Законодателят използва диференциращ подход в цялата уредба на чл. 194 ЗВ и третира различно отделни групи стопански дейности. Той ясно

разграничава (и урежда поотделно) дейностите по водоземане (ал. 1, т. 1) и по ползване на воден обект (ал. 1, т. 2), като ги обособява самостоятелно и в отделни групи правни основания, както и замърсяването (т. 3) и концесиите (т. 4). Същевременно за определянето на таксите законодателят третира по различен начин водоземането по ал. 1, т. 1, б. „а“ и „б“ (от повърхностни или от подземни води), водоземането по ал. 1, т. 1, б. „в“ (от минерални води) и изземването на наносни отложения от река Дунав и водохранилища по ал. 1, т. 2, б. „а“, както и нарушаването на непрекъснатостта на река от съоръженията по ал. 4 (във вр. с чл. 156и, ал. 2, т. 4).

Тъй като вече бе установено, че диференциращ подход сам по себе си не е противоконституционен, следва да се провери дали е оправдан от специфики на дейностите. В случая разграничение между различните дейности, свързани с водите, е приложено в целия закон, който отчита различни по характер, цели и средства дейности в областта на водния сектор. Член 39 ЗВ изрично посочва, че „използването на водите и водните обекти включва водоземане и ползване на водния обект“. Член 48, ал. 5 предвижда диференциация по отношение на водоползвателите, които са титуляри на разрешителни за водоземане по чл. 44 за аквакултури и свързаните с тях дейности – те не са задължени да измерват изземваните и използваните води, като ги отчитат въз основа на обема, посочен в издаденото разрешително. Член 50, ал. 4 прилага диференциращ подход по отношение на реда за удовлетворяване на исканията за разрешаване на водоземанията с оглед на обществения интерес, а ал. 5 подчинява промишлените цели на спазването на изискванията за опазване на околната среда, като според чл. 50а разрешителните по чл. 50, ал. 1 се преразглеждат относно съответствието с целите за опазване на околната среда и дори може да се отнемат. Член 58, ал. 1 въвежда изключения от общия разрешителен режим според някои специфики на дейностите. Член

60 предвижда редица диференциации по отношение на заявлението за издаване на разрешително, вкл. в ал. 3 по отношение на искане за издаване на разрешително за водовземане от повърхностни води (за обосновка на заявеното водно количество).

За справедливото и законосъобразно прилагане на закона и на предвидените в него диференциации в Допълнителните разпоредби на ЗВ са закрепени повече от сто дефиниции на използваните понятия.

Разрешителният режим по Глава четвърта от ЗВ показва ясно разграничение между формите и разновидностите на използването на водите, които се отразяват в правния режим и различните правни изисквания, квалификации, условия и параметри на разрешителните и административни производства по тяхното издаване и изменение. По отношение на водовземането например, поради неговите особености, свързани с опазването на водите и в частност на питейните води, чл. 83 предвижда възможности за ограничаване на правата на водовземане, произтичащи от разрешителното, каквито не са предвидени за ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения). Вътрешната диференциация в рамките на водоползването е отразена и в целия чл. 12 от Тарифата и в частност с оглед целите (ал. 6).

Този подход на законодателя не може да се разглежда като несъвместимо с Конституцията неравно третиране на еднотипни ситуации/субекти, а като различно третиране на различни дейности/субекти. В частност дейностите по „водовземане“ и по „изземването на наносни отложения от река Дунав и водохранилища“ не могат да бъдат разглеждани нито като еднаква дейност, нито като еднотипни или сходни дейности поради основни и съществени различия: различен предмет на дейност, различни обективни характеристики, вкл. различен натиск върху околната среда.

Разграничението между разглежданите стопански дейности се основава и на различния предмет на всяка от тях: според § 1, ал. 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на ЗВ „водовземаването“ обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти, докато по смисъла на § 1, ал. 1, т. 89 от Допълнителните разпоредби на ЗВ изземване на наносни отложения (като водоползване или ползване на воден обект) се отнася именно за 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“.

Нормативно закрепено (в чл. 1, ал. 1, т. 89 от ДР на ЗВ) е разграничението, според което наносните отложения не са водна маса, а са твърди частици във водата, намиращи се в плаващо състояние или намиращи се на дъното на реката или водохранилищата, което предполага да се прави разлика между вода (водна маса) и специфична земна маса, намираща се във водата, респ. става дума за различни по вид природни ресурси. По своите свойства наносните отложения не само не са води, но и попадат в категорията на инертните материали. Тяхното изземване в България е разрешено единствено в река Дунав и водохранилища (с изключение на изземване на наносни отложения за осигуряване проводимостта на реките, като в този случай също е приложена съществена диференциация предвид полезността на дейността – и такса не се дължи, чл. 143 ЗВ).

Специфика на дейностите разкрива и начинът на измерване на добития ресурс. При водовземаването отнетият обем вода се измерва чрез монтирани измервателни устройства, които отговарят на нормативните изисквания за отчитане на реалното водопотребление (съгласно чл. 194а, ал. 1 ЗВ), докато при изземване на наносни отложения такова изискване за измервателни уреди, както и съответно измерване на отнетите количества

в реален обем са практически неприложими, тъй като в рамките на речните легла ситуацията динамично се променя в зависимост от речния отток.

Различия между разглежданите дейности могат да бъдат установени и по екологични съображения. Екологичният аспект на проблема се състои в разликата между природните ресурси – обект на водоземане (отнемане само на водна маса); и природните ресурси – обект на ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения по р. Дунав и водохранилища), и в различната степен на натиск върху околната среда при тяхното добиване. Заповед РД 970/28.07.2003 на министъра на околната среда и водите определя целия Дунавски район за басейново управление за „чувствителна зона“ (такива зони са територии, чувствителни към биогенните елементи съгласно критериите на Директива 91/271/ЕО). Механизмите на управление на водите, предвидени в Рамковата директива за водите и в режима на Планове за управление на речните басейни, най-общо включват специфичен подход към повърхностните води и водни тела и определяне на натиска върху водните системи и оценката на антропогенното въздействие при анализа на извършваните дейности, вкл. с оценка на 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. Процесът на добиване на материалите от наносите оказва едно от най-тежките въздействия върху водните тела и водните екосистеми и в този смисъл натиск и върху околната среда като цяло. Затова ЗВ е разпределил дейностите в различни групи с оглед на видовете разрешителни за водоползване. Дейността по изземването на инертни материали от р. Дунав е идентифицирано (и това е потвърдено в становището на министъра на околната среда и водите) като вид въздействие („натиск“) с най-голяма тежест при оценка на морфологичните изменения, при които се получават деформации на

речното легло, изменят се очертанията на бреговете, прави се преразпределение на дълбочините, изменя се площта на речната повърхност, изменят се скоростта на течението и разпределението ѝ. Всичко това причинява въздействие върху биологичните елементи за качество и екологично състояние на повърхностните водни тела и обосновава определянето на таксата с оглед акумулиране на по-големи приходи за опазване на р. Дунав и за дейности за възстановяване на екологичното равновесие в резултат от извършваната стопанска дейност и се насърчава опазване на бреговете на реките и намаляване на използването на природни ресурси за сметка на рециклирани материали, освен в случаите, когато чрез изземването на наносни материали се осигурява проводимостта на реките (дейност, която е определена от чл. 138, ал. 4, т. 5 ЗВ като постоянна за защита от вредното въздействие на водите по смисъла на чл. 137 и е освободена с чл. 58, ал. 1, т. 4 от разрешителния режим при определени условия) и се постигат екологични цели.

Затова да се разглеждат еднакво всички видове водоползване, респ. ползване на водни обекти, без да се отчитат спецификата на потребявания природен ресурс, видът и начинът на ползването му, екологичните последици от ползването му и връзката му с други природни ресурси, не би било екологосъобразно. Подобен подход би означавал (и съответно довел до) нерационално природоползване, нарушаващо не само чл. 15 от Конституцията, но и разпоредби от общото и специалното екологично законодателство (напр. принципите по чл. 3, т. 1 и 7 от Закона за опазване на околната среда). Прилагането на еднакъв критерий за определяне на таксите за отделните видове водоползване (изземване на наносни отложения или отнемане на води от водни повърхности), без да се отчита спецификата на природния ресурс, която предопределя и начина за неговото извършване, вкл. екологичните последици, би противоречало на

конституционните принципи и разпоредби относно околната среда и на принципите по чл. 192 ЗВ и по чл. 9 от Директива 2000/60/ЕО. Поради същностните характеристики на водите като общонационален и неделим ресурс възприетото законодателно разрешение таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата да се определя на базата на разрешения обем за изземване, а не на реално събрания обем, защитава интересите на обществото и се гарантират конституционно защитени ценности, като опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15), осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55) и едновременно с това се постига баланс със защита на свободната стопанска инициатива (чл. 19 от Конституцията), както и съответствие с правната уредба на ЕС. Подобен подход е приложение на принципа „замърсителят плаща“ с оглед на по-големия натиск върху околната среда. На този принцип се отдава по-голяма тежест при определяне на възстановяването на екологичните разходи по дейността по изземване на наносни отложения предвид спецификата на дейността в сравнение с дейността по водоземане. Това е мярка за постигане на целите за добро състояние на повърхностните водни тела съгласно чл. 4 от Рамковата директива за водите и като мярка по нейния чл. 11, т. 3, б. „б“, както и в съответствие с чл. 143, т. 1 ЗВ (за защита от вредното въздействие на водите се забранява нарушаването на състоянието на леглата, бреговете на реките и крайбрежните заливаеми ивици), са въведени нормативните промени в чл. 118ж, ал. 2 и ал. 3 ЗВ и е създадена забрана за изземване на наносни отложения от водните обекти, с изключение на р. Дунав и водохранилищата или за поддържането на проводимостта на речните легла.

По отношение на таксите по чл. 194 ЗВ изразът „защитава потребителя“ в чл. 19, ал. 2 от Конституцията следва да се тълкува като изискване за осигуряване на благоприятно състояние на околната среда за потребителите на водни услуги при извършването на дейности по водоползване и ползване на водни обекти (в случая – на наносни отложения в р. Дунав и водохранилищата) от титулярите на разрешително, като таксите, които заплащат тези титуляри, следва да отчитат съотношението разходи–ползи за околната среда. В разрешителното, което се издава от компетентния орган, се прогнозира такъв обем ползване на наносни отложения, който би следвало едновременно да отговаря на икономическите интереси на получаващия разрешение и на екологичните интереси на обществото, свързани с разрешаване на допустимото антропогенно въздействие върху околната среда с оглед на недопускане на прекомерно природоползване.

Обективните различия между ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения) и водовземането (с отнемане на води от водните обекти) обосновават и различия в основата, размера или начина на изчисляване на дължимите държавни такси. Поради това от гледна точка на неговия предмет и материално съдържание ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения) е дейност, различна от водовземането (дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти). В същото време за стопанските субекти, които я осъществяват, не са предвидени различни правни условия при определяне на таксите и няма предпоставки за субективизъм и предоставяне на предимства на едни правни субекти спрямо други.

Изложеното позволява да се заключи, че доколкото разпоредбата на чл. 194 ЗВ не урежда нито една и съща дейност, нито сходни дейности, на субектите, които ги извършват, не се дължи еднакво третиране. Поради това чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ не противоречи на конституционния принцип на

равенство пред закона и на конституционното изискване на чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът да създава и гарантира еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност.

Предвидената с оспорената законодателна разпоредба диференциация не надхвърля пределите на законодателната преценка – тя е в съответствие с легитимната цел на законодателя да се предоставят адекватни гаранции за защитата на околната среда, като се съобразяват екологичните последици от конкретната дейност. В случая всички стопански оператори в обхвата на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ са обединени в една и съща група и в оспорената разпоредба не се прави разграничаване между тях по някакъв признак. Различният ред на изчисляване на таксите, предвиден в разпоредбите на чл. 194, е израз на, а не в противоречие с изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът да създава и гарантира еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност.

Предвид изложеното Съдът приема, че с оспорената законодателна норма не само не се нарушава, но се постига ефективно реализиране на принципа законът да гарантира еднакви условия за стопанска дейност на всички икономически активни субекти, прогласен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

VI. Конституционна защита на конкуренцията

В искането на тричленния състав на ВАС се релевира и виждане за нарушаване на конституционната защита на лоялната конкуренция, закрепена в чл. 19, ал. 2 от Основния закон, чрез нееднаквото третиране на субектите, осъществяващи дейностите, визирани в чл. 194 ЗВ.

Конституцията на Република България прогласява, че икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1) и за целта законът трябва да предотвратява нелоялната

конкуренция (чл. 19, ал. 2). Затова е в съответствие с Конституцията закон да налага ограничения или да поставя изисквания към субектите при осъществяване на определена дейност, в изпълнение на задължението на държавата за предотвратяване на монополизма, ограничаване на нелоялната конкуренция или защита на потребителя (Решение № 6 от 27 април 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.). По законодателен ред трябва да се установи подходящ правен режим, който успешно да може да предотвратява всякаква злоупотреба с монополизма, нелоялната конкуренция и да защитава потребителя (Решение № 5 от 10 юли 2008 г. по к. д. № 2/2008 г.).

Разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ възпира или съществено ограничава порочната практика водоползвателите да заявяват по-голямо количество воден ресурс от потребностите си за стопанска дейност, целейки да се ограничи броят на други титуляри на разрешителни за същия воден обект. Чрез изчисляване на таксата на основата на разрешения обем се цели както опазване на ресурса от прекомерно изземване, така и избягване на „резервиране на права“ без реалното им упражняване. Неслучайно чл. 60, ал. 5 ЗВ изисква към искането за издаване на разрешително за изземването на наносни отложения да се приложат и обосновки, изчисления и доказателства за изпълнение на изискванията по чл. 156е, ал. 2 ЗВ.

Начинът на определяне в ЗВ на таксите за ползване на наносни отложения не налага монополизъм и не уврежда правата на потребителите, а доколкото ползването на наносни отложения може да се извършва и по реда на концесионното право като добив на подземни богатства като строителни материали по реда на Закона за подземните богатства, при което плащането е свързано с размера на добития ресурс, разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите не създава условия

за нелоялна конкуренция, доколкото начинът на ползване на наносните материали зависи от стопанския субект.

Изложеното позволява да се заключи, че разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ съответства на закрепеното в чл. 19, ал. 2 от Основния закон задължение на държавата да предотвратява нелоялната конкуренция.

В заключение Съдът приема, че чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 20 от 11 март 2022 г.) не противоречи на Конституцията.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 20 от 11 март 2022 г.).

Председател

Членове: