



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на регионалното развитие и благоустройството

Изх. № 11-00-303/.....
..08.06.19г.....

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 149 КВ 3/19г.
Дата 11.06.19г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Към наш № 11-00-303/10.05.2019 г.

СТ А Н О В И Щ Е

от Петя Аврамова – министър на регионалното развитие и благоустройството
по конституционно дело № 3/2019 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България омбудсманът на Република България е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на чл. 14, ал. 2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр. 18 от 2005 г.) (ЗРВКУ), поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

В искането на омбудсмана на Република България са изложени твърдения, които считаме, че не следва да бъдат подкрепени, предвид следното:

1. По отношение на изложеното от омбудсмана твърдение за противоречие и взаимно изключване на разпоредбите на чл. 14, ал. 2 и чл.13, ал. 1 т. 4 от ЗРВКУ, тъй като „Според чл. 14, ал. 2 от ЗРВКУ, ВиК операторите прилагат принципа на единна

цена на ВиК услуга на обособената територия, като принципът се спазва задължително за цените на ВиК услугите „доставяне на вода на потребителите и/или на други ВиК оператори” и „отвеждане на отпадъчни води”. Цената за Ви К услугата „отвеждане на отпадъчни води и пречистване” може да се определи диференцирано за групи потребители в зависимост от степента на замърсеност по реда на този закон и актовете по неговото прилагане. На първо място, като въвежда с разпоредбата на чл.14, ал.2 от ЗРВКУ принципа на единна цена на ВиК услуга на обособената територия, законодателят на практика игнорира друг принцип, залегнал в чл. 13, ал.1, т.4 от същия закон – при изпълнение на правомощията си за регулиране на цените на В и К услугите комисията се ръководи и от съответствието между цените за населените места и действителните разходи за предоставяне на В и К услугите. Двете разпоредби са противоречиви и взаимноизключващи се, което нарушава принципа на правовата държава и по-специално един от неговите основни елементи – правната сигурност.“

Считаме твърдението за неоснователно по следните съображения:

1.1. Не е налице несъвместимост/противоречие между разпоредбата на чл. 14, ал. 2 и разпоредбата на чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗРКВУ, тъй като последната по никакъв начин не изчерпва системата от различни фактори, а сочи само един от тях – действителните разходи, които не изолирано един от друг, а комплексно трябва да бъдат съобразявани от КЕВР. Съгласно разпоредбата на чл. 13 от ЗРВКУ, КЕВР трябва да се ръководи от всички основни принципи по чл. 7 и още от редица други фактори, а сред тях са изрично: защитата на интересите на потребителите, икономическата обосновааност на цените, отчитане на нуждите на потребителите с оглед особеностите на мястото, опазване на околната среда, социална поносимост, възстановяване на икономически обосновааните разходи и др. Фактически, „съответствието между цените за населените места и действителните разходи за предоставяне на В и К услугите“ е само един от факторите, който трябва да се оценява от КЕВР в съвкупност с останалите фактори, без нито един от тях да е решаващ или да е с по-голяма тежест от останалите при определяне на максималната цена. Въведеният допълнителен фактор не е единствен, а е включен в комплекс от други фактори, които следва да бъдат съобразявани. Между тези фактори няма и не може да има противоречие, защото нито един от тях не предопределя максималната цена, която трябва да бъде определена.

1.2. Разпоредбите на ЗРВКУ не следва да се разглеждат изолирано от:

- разпоредбите на Закона за водите, който въвежда за нуждите на управлението, планирането и изграждането на В и К системите и за предоставянето на В и К услуги „обособените територии“, чиито граници се променят само при присъединяване или отпадане на общини от нея и акцентира върху единната цена за обособена територия, и
- въвеждането в Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. (приета с Решение № 269 на Министерския съвет от 07.05.2014 г.) на единна цена на водата за ВиК дружество.

2. Не следва да бъде подкрепено твърдението на омбудсмана, че „чрез заложеното в чл. 14, ал. 2 от закона правило за определяне на единна цена на обособена територия, подходът на законодателя е неоправдан социално и небалансиран, не отчита обществения интерес и правата на потребителите на услугите и не задоволява изискването за справедливост“.

Напротив, считаме че Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. въвежда принципа на солидарност и препоръчва въвеждане на единна цена на водата за ВиК дружество, именно с цел разрешаване на въпросът за социалната поносимост на цените. Въведеният принцип на солидарност намалява неравнопоставеността и липсата на баланс в системата на ВиК. Осигуряването на водоснабдяване и канализация в отдалечени и малки населени места е по-скъпо отколкото в по-големи или по-гъсто населени места и по тази причина съществуват големи различия в разходите за водоснабдяване между обособените територии и дори в рамките на една територия. Спазването на посочените принципи е нормативно обезпечено - съгласно чл. 7, т. 1 от ЗРВКУ, при осъществяване на дейността си комисията се ръководи от принципа за осигуряване на условия за предоставяне на всеобщ достъп и социална поносимост на В и К услугите, а съгласно чл. 13, ал. 1, т. 5 от ЗРВКУ, при изпълнение на правомощията си за регулиране на цените на В и К услугите комисията се ръководи от принципите по чл. 7 и от социалната поносимост на цената на ВиК услугите. Съгласно § 1, ал. 1, т. 4 от допълнителните разпоредби на ЗРВКУ, „Социална поносимост на цената на В и К услугите“ е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база минимално

месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб. м на едно лице, не надхвърля 2,5 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответния регион.

В допълнение, съгласно оценката, изготвена за нуждите на Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. за отрасъл ВиК, необходимите допълнителни разходи за постигане на съответствие са в размер на 7.0 - 7.5 млрд. лв., от които 6.7 - 7.2 млрд. са разходи за привеждане в съответствие на системите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води. Спешните нужди от рехабилитация и подмяна на водоснабдителните мрежи се оценяват на 5.0 млрд. лв., малка част от които (0.4 млрд.) са разходи за постигане на съответствие във водоснабдяването. Сравнявайки нуждите от 11.7 - 12.2 млрд. лв. със средствата от фондовете на ЕС, може да се изчисли, че от фондовете на ЕС могат да бъдат финансирани 30 до 40% от бъдещите общи нужди от капиталови разходи във водоснабдяване и канализация. Останалите 60 до 70% трябва да се предоставят от бюджета и ценовите приходи на дружествата. Липсата на финансова устойчивост и икономии от мащаба правят невъзможно финансирането на инвестиции във ВиК системите и съоръженията от операторите на водоснабдителна и канализационна инфраструктура (ВиКО). Има ВиКО в страната, които не покриват своите оперативни разходи. Както е описано по-горе, съществуват големи различия в разходите за водоснабдяване между обособените територии и дори в рамките на една обособена територия и разделянето на цените за водоснабдяване в зависимост от условията, при които водата се добива и доставя на населението (гравитачно, помпажно или смесено доставяне) ще противоречи на принципите на солидарност, залегнали в Закона за водите. През годините, в процеса на децентрализация бяха създадени много малки оператора, като част от тях са създадени на места с наличие на язовир или друг водоизточник, който предоставя възможност за евтино гравитачно водоснабдяване на една-единствена община. Това поражда погрешната представа, че тези дружества са ефективни, а в действителност естествените условия са тези, които водят до намаляване на разходите за водоснабдяване. Разглеждайки този вид оператори, като самостоятелни дружества с единствената цел да се предостави по-евтина услуга за доставяне на вода, всъщност ги обрича на невъзможност да предоставят качествени услуги и да се развиват поради липса на средства за извършването на инвестиции.

3. Не споделяме изложеното от омбудсмана твърдение, че „Въведеният в чл. 14, ал. 2 принцип на единна цена на обособена територия, освен че е в противоречие с други принципи на същия закон, не отчита реално разходите на ВиК операторите в отделните райони, обхванати от обособената територия, които са различни при гравитачната, помпена и смесена водна система. Инвестициите на ВиК операторите в отделните райони също са различни и с въвеждането на единна цена на практика населените места с гравитачно доставяне на вода и без вложени инвестиции, заплащат същата цена като населените места с помпажна доставка на вода и с направени инвестиции. С оглед на това, образуваната цена на услугата е икономически необоснована, тъй като за населените места в обособената територия не се взимат предвид разходите за съответната услуга.“, предвид следното:

3.1. Твърдението, че въведеният принцип „не отчита реално разходите на ВиК операторите в отделните райони, обхванати от обособената територия, които са различни при гравитачната, помпена и смесена водна система“, не може да бъде споделен, тъй като КЕВР задължително съблюдава съответствието между цените и действителните разходи и дали това условие е изпълнено за съответната обособена територия. При ценообразуването, в регулаторен период 2017-2021 г., един от основните ценообразуващи елементи са Необходимите годишни приходи (НГП). Необходимите годишни приходи на ВиК оператора се дефинират съгласно чл. 9 от Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (НРЦВКУ). За целите на изчисляване на НГП, признатите годишни разходи и възвръщаемостта на капитала се определят за всяка от следните ВиК услуги - доставяне на вода на потребителите; доставяне вода на други ВиК оператори; доставяне на вода с непитейни качества на потребителите; отвеждане на отпадъчните води; пречистване на отпадъчните води. Необходимата за целта информация се предоставя от ВиК оператора в Справка № 16 на електронния модел на бизнес план 2017-2021 г. Т.е., за да бъде приет бизнес план на ВиК оператор, КЕВР задължително потвърждава дали са отразени действителните разходи за предоставяне на съответната ВиК услуга.

В допълнение, в §1, т.12, т.13 и т.14 от допълнителната разпоредба на НРЦВКУ са дадени определенията за „Цена за доставяне на вода на потребителите“, „Цена за отвеждане на отпадъчни води“ и „Цена за пречистване на отпадъчни води“, от които е видно, че посочените цени покриват изцяло разходите за съответната услуга.

3.2. Освен изложеното, принципите на определяне на инвестиционната програма на ВиК операторите не е разделено по райони или методи на производство и обработка на вода, а се основава на редица изисквания, като основните са:

- Изискванията, залегнали в Регионалния план за обособената територия;
- Задължителните нива на инвестиции, залегнали в приложение XI на Договора между ВиК оператора и АВиК;
- Необходимите инвестиции за постигане на индивидуалните целеви нива на показателите за качество за регулаторен период 2017-2021 г.

Няма законови изисквания, които да ограничават инвестициите по типове производство на питейна вода или начини на обработка на отпадъчни води.

При услугата „доставяне на вода“ е налице силна зависимост между разходите за нейното производство от разходите за електроенергия. При така наречените „гравитачни системи“, при които водата достига пречиствателните станции за питейни води по естествен път, разходът за електроенергия е минимален и основно се състои в технологичните процеси по пречистване и транспортиране от Пречиствателна станция за питейна вода (ПСПВ) до съответните резервоари. При „помпажни водоснабдителни системи“, поради естеството на производство на вода, а именно изпомпване от подземни водоизточници и транспортиране до ПСПВ, разходът на електроенергия е значителен. Този разход е определящ за големите различия в цени на услугата по доставяне, ако се приеме условно разделяне на различни водоснабдителни системи в една обособена територия. Другите разходоопределящи елементи, като възнаграждения, регулаторна база на активите, амортизационни отчисления могат да бъдат относително близки за различните типове водоснабдителни системи.

Ако се допусне, че в една обособена територия може да има различно ценообразуване, то това би означавало, че в съседни общини в обслужваната територия, населението което се водоснабдява гравитачно ще има значително по-ниска цена за услугата доставяне на вода от това, което се водоснабдява помпажно. В зависимост от специфичните географски особености в дадената обособена територия е възможно да има и трети вариант в който да се смесва водата от двата типа системи. Това би означавало да има трета цена, хипотетично средна стойност между двете описани по-горе. На практика, това би довело до неравнопоставеност на населението в

обслужваната територия и би нарушило принципа на солидарност на разпределение на разходите между тях, както е описано и по-горе.

Ако се разгледа подобен принцип, при изграждане на водоснабдително съоръжение на обособената територия, с голяма стойност и със значителни средства, необходими за неговото опериране (напр. ПСПВ), и ако условно към това съоръжение е свързано първоначално население на една община, то следвайки принципа на разпределяне на разходи към определени райони, това население ще бъде таксувано със значително по-високи цени на водоснабдителната услуга от съседните общини, които не са свързани с него. Този пример показва, че разделянето на цените в зависимост от начина на производство (определящ разход на електроенергия) не е коректен, защото в такъв случай би могло да се счита за коректно и справедливо да се разделя населението по големина на активите или наличието на пречиствателни станции, както и тяхната амортизираност. Така население от условен район 1, с ПСПВ която е изградена в преди 30 г., в добро оперативно състояние ще бъде с по-ниска цена на услугата в сравнение с население от район 2, което има нова ПСПВ, със значително по-висока остатъчна стойност от тази обслужваща район 1. Това противоречи на Закона за водите, а също така би затруднило администрирането на подобна регулация, както от страна на КЕВР, така и от страна на ВиК операторите и е в някои случаи би нарушило приетия праг за социална поносимост на цената от 2.5%.

4. Неоснователни са твърденията за дискриминационно отношение към отделни групи потребители, защото оспорената разпоредба с основание третира различните потребители различно. Дискриминация е налице само когато поставените при едно и също положение правни субекти се третират от закона различно. Определение на понятието Група потребители е дадено в §1, т. 3 от допълнителната разпоредба на НРЦВКУ, от която е видно, че няма разделение на потребителите по начини на производство на вода (помпажно, гравитачно) или начини на пречистване на отпадъчни води.

Следва да се отбележи, че, ако бъде прието разделение на потребителите в зависимост от различни методи на доставяне на вода или пречистване на отпадъчни води и съответно различни цени за тези услуги, съществува риск от сериозни проблеми, като:

- Голяма диспропорция на цените на различните услуги между различни потребители в една обособена територия;
- Проблеми за коректно отделяне на разходите между различните технологични методи, свързани с активи, общо административни разходи, персонал и др.;
- Конфликт с определени разпоредби на Закона за водите, които посочват единна тарифа за обособена територия за съответните ВиК услуги.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По посочените съображения, не подкрепяме аргументите на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги.

МИНИСТЪР

