



Българска национална асоциация
АКТИВНИ ПОТРЕБИТЕЛИ
ул. Врабча 26, София 1504
тел. 02/9890106
info@aktivnipotrebiteli.bg

www.aktivnipotrebiteli.bg

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 137 КЛ 3/19 г
Дата 06.06.19 г

Изх. № 11 /05.06.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по к.д. №3/2019 г.

СТАНОВИЩЕ

от СДРУЖЕНИЕ «БЪЛГАРСКА
НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ
АКТИВНИ ПОТРЕБИТЕЛИ»
гр. София 1504, ул. Врабча 26,
тел. 02/9890106, факс. 02/9890107
чрез Богомил Николов
Изпълнителен директор

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с конституционно дело №3/2019 г. и в изискуемия срок изразяваме следното становище.

Споделяме разбирането, че същината на защитата на потребителите е да се закрилят всички потребители на една и съща услуга, като те не следва да бъдат противопоставяни помежду им. Законът трябва да закриля в еднаква степен всички потребители на дадена стока или услуга и да не създава привилегировано положение на отделни или на група потребители. (Срв. Решение № 5 от 22.04.2010 г. на КС по к. д. № 15/2009 г.).

С въвеждането през 2015 г. на принципа на единната цена на ВиК услугата на обособена територия, съставляваща съвкупност от отделни населени места, където в общия случай водата се добива и доставя по различни начини – някъде чрез гравитачен способ, другаде помпажен, на трети места - смесена система, законодателят предпостави различен подход при формиране на цените за доставка на водата към отделните групи потребители. Там където водата се доставя чрез гравитачен способ и цената на услугата следва да е по-ниска, потребителите плащат същата цена като онези потребители, чиято вода се доставя чрез помпажен или смесен способ, доколкото съответните селища са в рамките на една обособена територия и водещ е принципът на единната цена. Прилагането на този принцип очевидно поставя част от потребителите в по-неблагоприятно положение спрямо другите, както и създава привилегирована част от потребителите (тези, ползващи услугата на помпажно доставяната вода), като направените за тях разходи при доставката на услугата се поделят с потребителите, ползващи гравитачно доставената вода и за които цената би следвало да е по-ниска.

Предвид тази констатация, възприемаме твърдението на Омбудсмана на Република България, изложено в Искането към КС, съгласно което разпоредбата на чл.14, ал.2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ) е в противоречие с гарантираната от чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България

защита на потребителите. С въведения принцип на единната цена на ВиК услугата в обособената територия законодателят игнорира правата на потребителите на услугата и не задоволява изискването за справедливост. Защото, съгласни сме, справедливото заплащане на ползването на ВиК услугата изисква цените на тази услуга да бъдат определени съобразно начина на доставка на водата – гравитачно, помпажно или смесено, от една страна и от друга – съобразно действително вложените разходи за предоставяне на ВиК услугите. Този подход би осигурил защитата и еднаквото отношения и непротивопоставянето на едни потребители на други.

Наред с това обаче следва да направим следните уточнения, които считаме, че е необходимо да се вземат предвид при разглеждане на Искането на Омбудсмана на Република България.

Основополагащ акт в общата нормативна уредба относно собствеността и управлението на водите като национален природен ресурс и собствеността на водостопанските системи и съоръжения е Законът за водите (ЗВ). Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ) е важна част от специализираното законодателство по отношение на общия Закон за водите. В този смисъл съществен е принципът на съгласуваност между нормативните актове и разпоредбите, които се съдържат в тях, съгласно чл.15, ал.1 във връзка с чл.26, ал.1 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Чл.11, ал.2 от ЗНА разпорежда, че когато е дадена обща уредба на определена материя, особен закон може да предвиди отклонения от нея само ако това се налага от естеството на обществените отношения, уредени от него. Следователно, с оглед твърдението в Искането на Омбудсмана на РБългария относно противоконституционност на разпоредбата на чл.14, ал.2 от ЗРВКУ следва да се има предвид зависимостта и обвързаността на тази разпоредба с почти идентична такава (чл.198л, ал.1 и ал.2) в общия Закон за водите, където изрично е регламентиран подходът за прилагане на принципа за единна цена на ВиК услугите в рамките на обособена територия.

На следващо място следва да посочим, че настоящото законодателство в областта на ВиК услугите се основава на Стратегията за развитие на отрасъл ВиК, одобрена с решение на Министерски съвет № 269 от 07.05.2014 г. и създадена в рамките на проект No DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, който се осъществява с финансовата подкрепа на ОП „Околна среда 2007 –2013 г.“, съфинансиран от Европейския съюз чрез европейския Кохезионен фонд.

В цитираната Стратегия се съдържа анализ относно състоянието на водоснабдителните и канализационни системи в страната. Изрично е посочено, че услугата за осигуряване на водоснабдяване и канализация в отдалечените и малки населени места е по-скъпо отколкото в по-големите или по-гъсто населени селища. Обръща се внимание, че съществуват големи различия в разходите за водоснабдяване между обособените територии и дори в рамките на една територия, като с оглед залегналия в Закона за водите принцип на солидарност се препоръчва в съответните закони (Закон за водите и ЗРВКУ) да се унифицират разпоредбите и се въведе единна цена на водата за ВиК дружество. Напомня се, че към момента на изготвяне на стратегията (2013г.-2014г.) правилото е операторите да представят различни цени за водата в зависимост от условията, при които тя се добива и доставя на населението (гравитачно, помпажно или смесено доставяне), но се обръща внимание на обстоятелството, че този подход категорично противоречи на принципите на солидарност. Пак в стратегия се посочва, че в рамките на една обособена територия следва да се постави въпросът за социалната поносимост на цената на тази услуга в по-малките и отдалечени населени места, където обикновено живеят социално уязвими потребители (например в селските райони и в някои селища в Североизточна България, в някои отдалечени или изолирани селища в планинските райони и т.н.).

Предвид посоченото по-горе, Стратегията предлага ранно планиране и изпълнение на социални политики в защита на уязвимите групи от обществото, за да се гарантира успехът на Стратегията за отрасъл ВиК.

Освен това, Стратегията предлага да се направи оценка на социалната поносимост в по-широк контекст, включващ наеми, цени на комунални услуги и социално въздействие, а за уязвимите социални групи да се търсят възможности за осигуряване на тяхната социална закрила при спазване принципите на законност, социална поносимост и солидарност. (Вж. в този см. стр.10-14 от Стратегията).

Възприетият от Стратегията подход на единната цена е отразен през 2015 г. в законодателството. Както вече посочихме по-горе, в чл.198л, ал.1 и ал.2 от Закона за водите е регламентирано, че при изготвяне на дългосрочните инвестиционни програми за изпълнение на регионалните генерални планове и генералните планове на агломерации се спазва принципът на единната цена на В и К услуга на обособената територия. Този принцип следва задължително да се прилага за цените на В и К услугите "доставяне на вода на потребителите и/или на други В и К оператори" и "отвеждане на отпадъчните води". Допуска се изключение цената за В и К услугата "пречистване на отпадъчни води" да се определя диференцирано за групи потребители в зависимост от степента на замърсеност по реда на ЗРВКУ и актовете по неговото прилагане.

В този дух следва и изменението на разпоредбите в ЗРВКУ през същата 2015 г., като идентично на изменението в Закона за водите, в чл.14, ал.2 от ЗРВКУ е въведен принципът за единната цена на В и К услуга на обособената територия.

Следва да напомним още веднъж, че основни елементи на правната уредба, регламентираща управлението на ВиК отрасъла, които не са уредени от законодателството на ЕС, се разглеждат от националното законодателство, като в кръга на тези елементи са методите и инструментите за регулиране на цените на ВиК услугите. В този смисъл и на основание разпоредбите на Закона за водите, за целите на управлението, планирането и предоставянето на ВиК услугите, територията на страната е разделена на "обособени територии". Тези територии съответстват на районите, обслужвани от съществуващите ВиК дружества. До колкото някои от тези "обособени територии" бяха малки, се наложи, с оглед постигане на икономии от мащаба, за предоставяне на ВиК услугите да се извърши обединение на съседни територии и формиране на по-обширни „обособени територии“, в рамките на които започна прилагането на принципа на единната цена на ВиК услугите. Върху този процес на окрупняване на териториите Стратегията обръща специално внимание, като изрично се посочва, че съгласно проучените европейски практики и икономическите принципи, консолидацията на ВиК операторите и обособените територии е важен инструмент за постигане на ефективност. (Срв. стр.21-24 от Стратегията).

От гледна точка на потребителите, считаме, че беше допусната грешка, тъй като с безапелативното въвеждане на единната цена на ВиК услугите в обособена територия законодателят не предвиди и най-малката възможност за плавно или поетапно въвеждане на този принципа в границите на обособената територия. Акцентът бе поставен върху интереса на операторите на Вик услугите, без обаче да се предложат комплекс от мерки за постигане на оптимизация на услугите в рамките на обособената територия чрез намаляване на административните разходи например. Ясното стратегическо виждане и прилагането на комплексна програма за оптимизиране на разходите в условията на разширяване на мащаба на територията, неминуемо би се отразило върху крайната цена на ВиК услугите в полза на потребителите.

В този смисъл, нашата позиция е, че принципът на единната цена е възможен само ако се мине през **ефекта на спестяване на разходите от мащаба** на съответния

оператор в условията на окрупняване на дейността. Не на последно място, с оглед интересите на потребителите, особено важно е да се формира и прилага **ясна държавна стратегия за социално подпомагане на най-бедните** и уязвими групи от населението, като по този начин държавата стане част от механизма за солидарност и социална поносимост на цената на ВиК услугите.

Предвид изложеното по-горе считаме, че за да се произнесе КС относно искането на омбудсмана на РБългария относно противоконституционността на разпоредби от ЗРВКУ и тяхната вътрешна противоречивост, следва задължително да се анализира цялостната нормативна уредба относно регулиране на ВиК услугите, както и обвързаността и съгласуваността на тези разпоредби с идентични такива в основния Закон за водите и в Стратегията за развитие на отрасъл ВиК, одобрена с решение на Министерски съвет № 269 от 07.05.2014 г.

С уважение,

Богомил Николов
Изпълнителен директор на БНААП

