



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 2 юни 2020 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагъзова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколиста Кристина Енчева, разгледа в закрито заседание на 2 юни 2020 г. конституционно дело № 3/2019 г., докладвано от съдия Гроздан Илиев.

Производството е с основание по чл.149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл.1 във връзка с чл.150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията) за обявяване на противоконституционност на чл. 14 ал. 2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (обн., ДВ, бр.18 от 25 февруари 2005г., последно изменение и допълнение ДВ, бр. 77 от 18 септември 2018 г.) (ЗРВиКУ), поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал.2 от Конституцията на Република България. Оспорената разпоредба задължава В и К операторите да прилагат принципа на единна цена на В и

К услуга на обособена територия. Принципът се спазва задължително 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". Цената за В и К услугата "отвеждане на отпадъчни води и пречистване" може да се определя диференцирано за групи потребители в зависимост от степента на замърсеност по реда на този закон и актовете по неговото прилагане.

Според омбудсмана с въведения принцип на единна цена на водоснабдителните и канализационни услуги (В и К услуги) за всяка обособена територия се създава вътрешно противоречива правна уредба, с което се нарушава принципът на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Твърди се, че принципът на единна цена за обособена територия противоречи на уреденото в чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗРВиКУ правило, според което Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) при изпълнение на правомощията си за регулиране на В и К услуги трябва да се ръководи и от съответствието между цените за населените места и действителните разходи за предоставяне на В и К услугите.

Омбудсманът, за да обоснове поддържаното нарушение и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, твърди още, че подходът на законодателя при приемане на оспорената разпоредба е „неоправдан социално и небалансиран, не отчита обществения интерес и правата на потребителите на услуги и не задоволява изискването за справедливост". Във връзка с това поддържа, че с въвеждането на принципа за единна цена на В и К услугите на обособена територия не се отчитат реално разходите и инвестициите на В и К операторите, които са различни при гравитачна, помпена и смесена система на доставяне на вода. Този подход водел до икономически необоснована цена на услугата, респ. до нарушаване на правото на потребителите за справедливо заплащане на ползваната услуга. Според омбудсмана въведения с оспорената разпоредба принцип за единна цена на В и К услугите на обособена територия не държи сметка за изискването законът да закриля в еднаква степен всички потребители на

дадена стока или услуга и да не създава привилегировано положение на отделни потребители. Според вносителя, изтъкнатите противоречия с чл.4, ал.1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, налагали обявяването на разпоредбата на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ за противоконституционна.

Конституционният съд с определение от 9 май 2019 г. е допуснал искането за разглеждане по същество. Като заинтересувани институции в производството е конституирал Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, Комисията за защита на потребителите и Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР).

Отправени са покани да предложат писмено становище по делото до Съюза на В и К операторите в България, Българската асоциация по водите, Националното сдружение на общините в Република България, Българската национална асоциация „Активни потребители“, Федерацията на потребителите в България, Българската търговско-промишлена палата, Асоциацията на индустриалния капитал в България, Федерацията „Строителство, индустрия и водоснабдяване“ - КТ „Подкрепа“ и Националния браншов синдикат „Водоснабдител“ - КНСБ.

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) съдът е поканил проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров и проф. д-р Снежана Начева да представят правни мнения.

В изпълнение на предоставената им възможност становища по делото от заинтересуваните институции и организации са представили министърът на регионалното развитие и благоустройството, Висшият адвокатски съвет, Федерация „Строителство, индустрия и водоснабдяване“ - „Подкрепа“, Съюзът на ВиК операторите в Република България, Сдружение "Българска национална асоциация Активни потребители", Българската асоциация по водите, Националният браншов синдикат

„Водоснабдител“ - КНСБ, Комисията за защита на потребителите, Българската търговско-промишлена палата.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството мотивира становище за неоснователност на искането. Във връзка с това поддържа, че не е налице несъвместимост/противоречие между атакувана разпоредбата на чл. 14, ал. 2 и разпоредбата на чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗРВиКУ, тъй като последната по никакъв начин не изчерпва системата от различни фактори, а сочи само един от тях - действителните разходи, които не изолирано от останалите, а комплексно трябва да бъдат съобразявани от КЕВР при определяне на цените на В и К услугите за населението. В комплекса от фактори, които се съобразяват в процеса на ценообразуването няма противоречие, защото нито един от тях самостоятелно не предопределя максималната цена, която трябва да бъде определена. Във връзка с това отбелязва, че разпоредбите на ЗРВиКУ, вкл. оспорената по чл.14, ал.2, не следва да се разглеждат изолирано и от Закона за водите, който въвежда за нуждите на управлението, планирането и изграждането на В и К системите и за предоставянето на В и К услугите на „обособените територии“ като поставя акцента върху единната цена за обособена територия - чл.198а, ал.1 и чл.198л, ал.1 от Закона за водите (ЗВ). Нормативната уредба в тази част се основава на Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 г. - 2023 г., приета с Решение № 269/07.05.2014 г. на Министерския съвет, с която се въвежда принципът на солидарността и се препоръчва уредба на единна цена на водите за В и К дружествата с цел решаване на проблема за социалната поносимост на цените на ВиК услугите.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството не споделя и твърденията на омбудсмана, че с оспорената разпоредба на чл. 14, ал.2 ЗРВиКУ не се отчитат реално разходите на В и К операторите в районите, обхванати от обособените територии с оглед различните начини

на добив и доставяне на питейна вода или обработка на отпадъчни води, като излага подробни съображения в подкрепа на тезата си.

Съюзът на В и К операторите в Република България счита, че искането е необосновано и не трябва да бъде уважено, тъй като диференцираният подход при определяне на цените за различните населени места, би бил по-пазарно адекватен и по-рентабилен за В и К операторите, но ще е по-неизгоден за потребителите. В малките населени места себестойността на В и К услугата се явявала многократно по-висока и трудоемка, а гравитачното водоснабдяване много по-скъпо от помпажното, особено в труднодостъпните планински райони. Поддържа се, че въвеждането на диференциран подход при определяне на цените на В и К услугите би довело до обезлюдяване на селата и по-малките градове. Определените в Закона за водите асоциации по В и К били създадени на областен принцип точно с цел социална поносимост на цената на услугата за всички потребители на един оператор.

Националният браншов синдикат „Водоснабдител“ също счита, че искането е неоснователно. Излага съображения, че В и К операторите имат задължение да поддържат 90 000 км. водопроводна мрежа. Предвид жизненоважния характер на В и К услугите, изпълнението на това задължение се дължи независимо от големината и достъпността на населените места и/или продължителността на експлоатацията на отделните обекти обхванати от В и К мрежата. Разходите по поддръжка на водопроводните съоръжения също не зависели от това, дали водата се доставя само по гравитачен и/или помпажен способ. Във връзка с това поддържа, че не е правилно, нито по-справедливо при определяне себестойността на услугата и съответно за размера на цената на В и К услугите за различните населени места да се съобразяват само способите за добив на вода. Приема, че въведеният с оспорената разпоредба принцип за единна цена на В и К услугата на обособената територия, е по-балансиран подход, отчитащ от една страна в по-голяма степен

действителните разходи на В и К дружествата по предоставяне на водните услуги и от друга - по-справедлив за потребителите.

Федерация „Строителство, индустрия и водоснабдяване" - „Подкрепа", счита че искането за обявяване противоконституционност на чл. 14, ал.2 ЗРВиКУ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Излагат се съображения, че принципът за „единна цена на водата на обособена територия" не противоречи на конституционните принципи на правовата държава и дължимата от законодателя защита на потребителя, заложи в чл.4, ал.1 и чл.19, ал.2 от Конституцията. Поддържа се, че с оспорената разпоредба се въвежда солидарният принцип за уеднаквяване цената на водата - най-важният принцип на социалната държава. По този начин се осигурява достъпът на всички български граждани до водата, която е общонационален неделим природен ресурс и необходима на всички като основна жизнена потребност. Подчертава се, че принципът на солидарността способства за намаляване на проблема със социалната поносимост и не позволява противопоставяне на различните потребители на територията на страната. Поддържа се, че съществуващата законодателна уредба, включително оспорената, осигурява справедливо определяне цените на В и К услугите на територията на страната, а възприетият от законодателя подход не е социално неоправдан и небалансиран, защото отчита обществения интерес и правата на потребителите.

Българската асоциация по водите изразява становище, според което липсва противоречие между оспорената разпоредба и чл.19, ал.2 от Конституцията. Поддържа, че въвеждането на единна цена на В и К услугата на обособена територия гарантира равнопоставеност между отделните потребители, обслужвани от един В и К оператор, както и изпълнението на Рамковата директива за водите за предоставяне на всички граждани на достъп до питейно водоснабдяване, чрез солидарност между потребителите на една обособена територия. Наред с това се гарантира

прозрачност при определяне и прилагане на цените и изпълнението на бизнес плановете на В и К операторите.

Висшият адвокатски съвет и Българската търговско-промишлена палата в становищата си изразяват съгласие с искането. Те подкрепят изложените в него твърдения за вътрешна противоречивост на оспорената разпоредба на чл.14, ал.2 ЗРВиКУ и липсата на съгласуваност с принципите за ценообразуване на В и К услугата по чл. 13 от същия закон, което обосновава нейната противоконституционност, поради противоречие с принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Считат, че като установява с чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ единна цена на обособени територии за посочените услуги, законодателят създава неравенство в третирането на потребителите на В и К услуги, което не е основано на икономическа необходимост или други фактически изисквания. Според тях така установеният механизъм на определянето на цената на предоставените услуги накърнява потребителските права и интереси, като не предвижда диференциран механизъм за определяне на цената на ползваните услуги с оглед особеностите на района. Приложението на оспорваната уредба нарушавало баланса на интересите между доставчиците на услуги и потребителите им, както и между самите потребители - основание да бъде обявена за противоконституционна.

Сдружение „Българска национална асоциация активни потребители“ също подкрепя съображенията на омбудсмана за противоконституционност поради противоречие на оспорената разпоредба с чл.19, ал.2 от Конституцията. Според сдружението справедливото заплащане за ползване на В и К услугите изисква цените на тези услуги да бъдат определяни съобразно начина на доставка на водата - гравитачно, помпачно или смесено, от една страна и от друга - съобразно действително вложените разходи за предоставяне на В и К услугите. Този подход би осигурил защитата и непротивопоставяне на интересите на потребителите. Сдружението обаче счита, че при произнасяне по основателността на

искането следва да се съобрази и обстоятелството, че чл.14, ал.2 ЗРВиКУ възпроизвежда уредба на определяне на цените на В и К услугите, идентична с посочената в чл.198л, ал.1 и 2 от Закона за водите, който се явява основополагащ акт относно собствеността и управлението на водите, като национален природен ресурс, и собствеността на водостопанските системи и съоръжения. Изразява се и становището, че приложението на принципа за формиране на цената уреден в чл.14, ал.2 ЗРВиКУ е възможно, „като се мине през ефекта на спестяване разходите на съответния оператор в условията на окрупняване на дейността" и формиране на ясна държавна стратегия за подпомагане на най-бедните и уязвими групи от населението.

Комисията за защита на потребителите не представя становище по същество на искането на омбудсмана, като сочи, че произнасянето по този въпрос излиза извън предоставените и от Закона за защита на потребителите (ЗЗП) правомощия.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Относно твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Според чл. 14, ал.2, ЗРВиКУ операторите са задължени да прилагат принципа на единна цена на водоснабдителните и канализационни услуги (В и К услуги) за всяка обособена територия. Омбудсманът счита, че въвеждането на този принцип е в противоречие с установеното в чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗРВиКУ правило, което задължава КЕВР при изпълнение на правомощията си за регулиране на В и К услуги да се ръководи и от съответствието между цените за населените места и действителните разходи за предоставяне на В и К услугите. Според вносителя наличието на твърдяното противоречие между двете разпоредби обоснова нарушение на принципа на правовата държава, установен с чл. 4, ал.1 от Конституцията, който поставя пред законодателя изискването законовите

разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения.

Конституционният съд приема, че приведените аргументи в подкрепа на искането от страна на омбудсмана не налагат извод за противоконституционност на оспорената разпоредба на ЗРВиКУ.

Разпоредбите на чл.14, ал.2 и чл.13, ал.1, т.4 ЗРВиКУ не трябва да се тълкуват извън цялостната законодателна уредба на обсъжданата материя и противопоставени една на друга, защото са части от единен нормен комплекс, който урежда механизма за формиране цените на питейната вода, респ. В и К услугите в неговите правни, организационни, финансово-икономически, инвестиционни, производствени и технически измерения. Основата на този механизъм е положена със Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 г. - 2023 г., приета с решение на Министерския съвет от 07.05.2014 г. и със Закона за водите (чл.198а, ал.1, чл.198б, ал.1,чл.198в, ал.1, чл.198л и чл.198о, ал.5) (обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., последно изменение и допълнение, бр. 44 от 2020 г.), които се отнасят до създаването на обособените територии и действието на принципа на единната цена на водите на обособена територия. Разпоредбите относно тази материя не са предмет на контрола за конституционност в настоящото производство.

Понеже водоснабдяването и канализацията са дейности от обществен интерес, осъществявани при условията на естествен монопол от В и К операторите, чл.5, ал.3 ЗРВиКУ предвижда В и К услугите да бъдат регулирани от КЕВР, в качеството и на контролен орган, чиято регулативна функция се осъществява чрез утвърждаване на представяните от В и К оператори бизнес планове. Съгласно чл.10, ал.1 и ал.3, т. 7 ЗРВиКУ цените на регулираните В и К услуги, са задължителен елемент от икономическата част на представения за одобряване бизнес план. Правилото, установено с оспорената разпоредба на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ,

според което В и К операторите са задължени да предлагат за утвърждаване единна цена на услугите на обособена територия, е част от механизма за формиране на икономическата обосновааност на горната граница на цените определяни от КЕВР (чл.13, ал.2, т.1 ЗРВиКУ). Във връзка с това комисията е задължена, съгласно чл.13,ал.1,т.4 ЗРВиКУ, да контролира съответствието между цените за населените места и действителните разходи, направени от В и К операторите за предоставените В и К услуги. Според чл. 13, ал. 5 ЗРВиКУ методите за регулиране на цените, правилата за тяхното образуване, отразяващи структурата на разходите, редът за внасяне на предложенията за цените и за утвърждаването им, както и редът за предоставяне на информация се определят с Наредбата на Министерския съвет за регулиране на цените на водоснабдителни и канализационни услуги (НРЦВиКУ) (обн., ДВ, бр. 6 от 22.01.2016 г., в сила от 22.01.2016 г.) по предложение на регулаторния орган - КЕВР. Решенията на комисията, включително и в частта за определяне на цените на В и К услугите, съгласно чл.11, ал.6 ЗРВиКУ, подлежат на съдебен контрол. Съобразяването на този комплекс от правила позволява да се направи извод за отсъствие на противоречие между оспорената разпоредба и тази по чл.13, ал.1 ,т.4 ЗРВиКУ, защото нито една от тях самостоятелно не предопределя горната граница на цените на В и К услугите. Нещо повече, диференцираният подход не е изоставен и не се ограничава само и единствено до различния начин на добив на вода, но обхваща и множество други фактори, които в своята съвкупност формират крайната цена на В и К услугите. Във връзка с това следва да се има предвид, че при изпълнение на правомощията си за регулиране на цените на В и К услугите КЕВР е задължена да съобрази принципите и изискванията посочени в чл.7 и чл. 13 ЗРВиКУ и не би могла да се ограничи само до изложения в искането принцип на съответствие между цените за населените места и действителните разходи за предоставяне на В и К услугите. Изискванията, които трябва да бъдат

отчетени кумулативно от КЕВР, включително и тези по чл.14, ал.2 ЗРВиКУ, се явяват израз на разнородни обществени интереси - производствени, инвестиционни, икономически, социални и др. В тези случаи, конституционно съобразният подход при намиране на най-подходящото решение за цената на В и К услугите е законодателната уредба да даде възможност на КЕВР като контролен орган да установи такъв баланс между тях, който позволява да бъдат постигнати целите, посочени в чл. 4 ЗРВиКУ, каквито са: задоволяване нуждите на потребителите от вода с питейни качества при отдаване приоритет на питейно-битовото водоснабдяване на населението; балансиране интересите на В и К операторите и на потребителите; равнопоставеност между различните групи потребители по отношение на качеството и цената на В и К услугите. На реализирането на посочените цели се подчиняват и разпоредбите на чл.14, ал.2 и чл.13, ал.1, т.4 ЗРВиКУ, които не се противопоставят, а са създадени да балансират в процеса на формиране на цените на В и К услугите интересите на В и К операторите, от една страна, и от друга - тези на потребителите на услугите.

В своята практика Конституционният съд поддържа трайно разбирането, че „дори да има противоречия между разпоредби в законодателството, те биха могли да бъдат основание за противоконституционност, само ако по характер и степен са конституционно нетърпими, защото накърняват конституционни ценности и норми" - Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12 от 2000 г., Решение № 6 от 2004 г. по к. д. № 7 от 2004 г. и др. По настоящото дело съдът не намира основание да отстъпи от това си разбиране, защото при съпоставянето в рамките на цялостния нормен комплекс на закона по въпросите на цените и ценообразуването на В и К услугите, оспорената разпоредба не води до такова противоречие, че да се налага отнемането на качеството и на годен регулатор на правоотношенията в тази област.

Нещо повече, Конституционният съд има и разбирането, че при наличие на напрежение между принципите, относими за уреждането на правоотношенията в дадена сфера, щом като е постигнат обществено потребен и оправдан баланс между тях в икономическия и социалния живот, и това е намерило отражение в законовата уредба, не е налице противоречие с изискванията на правовата държава. (в този смисъл и Решение № 1 от 29 януари 2015 г. по к. д. № 5 от 2014 г.)

В настоящия случай кои фактори и изисквания трябва да бъдат отчетени и каква е тяхната значимост по отношение на постигането на целите, посочени в чл. 4 от ЗРВиКУ, обаче, е преценка по целесъобразност. Тя е предоставена на законодателя, който единствен има властта да решава дали и как да регулира обществените отношения, които се поддават на трайна уредба в областта на В и К услугите. Съображенията за целесъобразност на това законодателно решение не са в обхвата на контрола за конституционност. (в този смисъл и Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.). Народното събрание единствено има властта да определя приоритетите, а с това и тежестта на факторите за тяхното реализиране, включително и в настоящия случай за определяне цената за предоставяне на всички потребители на еднакво качествени В и К услуги.

По изложените съображения и като подчертава, че разпоредбите на чл.14, ал.2 и чл.13, ал.1, т.4 ЗРВиКУ са елементи от комплексна правна уредба за определяне на цените на В и К услуги, с оглед реализиране целите на закона и между тях не съществува такова положение на взаимно изключване, което да налага извод за противоречие с чл.4 от Конституцията, съдът намира, че няма основание да обяви оспорената разпоредба за противоконституционна.

Относно твърдяното противоречие с чл.19, ал.2 от Конституцията

Основна част от доводите на омбудсмана за противоконституционност на чл.14, ал.2 ЗРВиКУ са в подкрепа на

твърдяното в искането нарушаване на чл.19, ал.2 от Конституцията и по-конкретно за нарушване на третата хипотеза на разпоредбата - законът да защитава потребителя. Отнася се за уредено на конституционно ниво задължение на държавата да охранява правата и интересите на потребителите. Конституционният съд в своята практика е формирал трайно поддържаното разбиране, че съдържанието на чл. 19, ал. 2 от Конституцията трябва да се схваща в смисъл, че по законодателен ред трябва да се защити потребителят като на ниво законодателна уредба се установяват определени стандарти за качеството на предложените стоки и услуги. В най-общ план понятието "потребител" може да се определи като страната по сделка, която придобива стоката или приема услугата за лично ползване или потребление. В §1, ал.1, т.2 ЗРВиКУ като потребители са определени юридически или физически лица - собственици или ползватели на съответните имоти или такива имоти в етажна собственост, за които се предоставят В и К услуги. Конституционната разпоредба на чл.19, ал.2 изисква законовите текстове да поставят при еднакви правни условия пред всички потребители и В и К оператори за осъществяване на стопанската дейност, свързана с В и К услугите.

В и К операторите, притежаващи положението на естествени монополи, имат задължението, да доставят В и К услугите на всички потребители, тъй като се отнася до всеобщо предлагана услуга, от която зависи общото качество на живота в обществото и сигурността на отделните потребители на тези услуги. Подобно на електроразпределителните дружества и доставчиците на топлофикационни услуги, В и К операторите извършват дейност в условията на един строго регулиран пазар, където правото им на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията е балансирано с монополното им качество като са предоставени значителни регулаторни правомощия на КЕВР. Те не могат свободно да определят своята пазарна, инвестиционна или ценова политика, а както предвижда чл. 10, ал. 1 на ЗРВиКУ В и К операторите

разработват бизнес планове за 5-годишни периоди, които съдържат производствена, ремонтна, инвестиционна и социална програма, с техническа и икономическа част, подлежащи на одобрение от КЕВР (чл. 11 от ЗРВиКУ). Цените на регулираните В и К услуги, са задължителен елемент от икономическата част на представения за одобряване бизнес план, поради което предложената с индивидуалните договори на потребителите цена не може да надвишава единната цена на В и К услугите за съответната територия, която е одобрена от КЕВР. При осъществяването на правомощията си по одобряване на предложената цена, КЕВР задължително отчита социалната поносимост на В и К услугите - чл. 7, ал. 1, т. 1 от ЗРВиКУ, чл. 13, ал. 1, т. 5 от ЗРВиКУ, чиято съдържателна част е посочена в §1, алинея 1, т. 4 на допълнителните разпоредби от ЗРВиКУ. Такъв подход е приемлив от конституционноправна гледна точка, тъй като правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и не изключва засилено държавно регулиране и контрол над стопанската дейност, наложени по съображения за икономическа целесъобразност, както и с оглед защитата на други конституционно защитавани ценности - в случая това е обезпечаване на достъпа до вода на потребителите.

При определяне на цените контролът, осъществяван от КЕВР, е предпоставен от обективна необходимост и пределите му са ясно и безпротиворечиво очертани. Според закона цената на услугата се определя не пазарно, а от държавния регулаторен орган - КЕВР, чието решение подлежи на съдебен контрол. Следователно установеният от законодателя механизъм, който обхваща и оспорената разпоредба, изключва възможността потребителят да сключва договор при общи условия с неравноправни клаузи относно цената на услугата. В този смисъл е и чл.3 от Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 05.04.1993 г.

Освен принципите заложи в ЗРВиКУ и ЗВ, правната уредба на В и К услугите е доразвита в множество подзаконови нормативни актове,

основният от които е НРЦВиКУ. В тях подробно е очертана нормативна рамка, която съдържа необходимите правни инструменти да бъдат отчетени интересите и особеностите в правното положение на всички субекти, участващи в правоотношенията по предоставяне и използване на В и К услуги. Законодателят изрично определя достъпа до вода за питейно-битови нужди като основна жизнена потребност (чл. 3, ал. 1 от ЗРВиКУ), като подчертава, че услугите, свързани с неговото обезпечаване, са дейности от обществен интерес (чл. 3, ал. 2 от ЗРВиКУ). Той предвижда мерки за засилен контрол върху дейността на В и К дружествата, които ги предоставят, за да може всички потребители да имат достъп до вода, отговаряща на възприетите стандарти за качество. В този аспект, въвеждането на единна цена за В и К услуга на обособената територия също се явява мярка, обезпечаваша достъпа до вода. Разпоредбите на чл.14, ал.2 ЗРВиКУ и чл.198л ЗВ са предвидени за да защитават общия интерес на всички потребители на съответната територия, а не само конкретния интерес на отделния потребител в дадено договорно правоотношение. Чрез тези разпоредби законодателят въвежда принципа на солидарност между потребителите на В и К услуги. В действащата Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 г.-2023 г. са изложени подробни съображения за необходимостта от въвеждане на този принцип в сферата на В и К услугите. Консолидацията във В и К сектора, въвеждането на принципа на солидарността, чрез единната цена на В и К услуги за обособена територия, съчетани с подходящи икономически и социални политики, са предвидени в ЗВ и ЗРВиКУ като основните мерки за постигане на финансова устойчивост на В и К дружествата и осигуряването на социално поносими за потребителите цени на В и К услугите.

Въпреки че солидарността в сектора на В и К услугите не е предвидена изрично в Конституцията като подход на регулиране на правоотношенията, въвеждането и е в съответствие основополагащото

конституционно положение за „социалната държава“. Неговата реализация е обвързана с необходимост от солидарност и взаимопомощ между членовете на обществото, за да се обезпечи социалната поносимост на цената на достъпа до водата. Принципът на солидарността многократно е утвърждаван в практиката на Конституционният съд и е сравнително най-пълно развит в сферата на социалното законодателство, при реализирането на т. нар. „социални права“ на гражданите. В случая законодателното решение, както от гледна точка на процедурата на неговото приемане, така и на неговото съдържание, не влиза в противоречие с принципите и ценностите гарантирани от конституцията и съдът няма правомощия да контролира преценката по целесъобразност на законодателя като преразглежда конкретния икономически механизъм на формиране на цените на В и К услугите.

Доводите в искането, че замяната на диференцирания подход - с оглед начина на добиване на водата при определяне на цените с принципа на единна цена за обособена територия, води до избиращелен, социално неоправдан и небалансиран подход при ценообразуването на В и К услугите, в икономическите му измерения, са извън контрола за конституционност. Относими са към управленската концепция, отразена в Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 г.-2023 г, която визира наред с модернизация на отрасъла и социалната поносимост на цените на В и К услугите. В тази част Народното събрание е органът, който преценява по целесъобразност, при промяна на обстоятелствата, налице ли е необходимост, за промяна на действащ закон - в случая по отношение определяне на цените на В и К услугите.

Формирането на ясна държавна стратегия чрез ЗВ и чрез социалното законодателство - §1, ал.2 вр. ал.1, т.4 на Допълнителната разпоредба на ЗРВиКУ, за подпомагане на уязвимите слоеве от населението е възможен подход за решаване на въпроса за социалната поносимост на цената, без

да е основание за обявяване на разпоредбата на чл.14, ал.2 ЗРВиКУ за противоконституционна.

В заключение, принципът на единна цена на В и К услугите на обособена територия, прогласен в чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ, е функционално обвързан и обусловен от идентичната разпоредба на чл. 198л ЗВ, и се вписва напълно в препоръките на Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 Г.-2023 г. Обявяването на чл. 14, ал.2 ЗРВиКУ за противоконституционна би довело до това, че идентичната разпоредба в общия Закон за водите ще продължи да съществува и да се прилага без да се инкорпорират балансиращите фактори, отчетени при създаване на оспорената разпоредба, което влиза в противоречие с принципа за правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, във връзка с чл. 151, ал 1 от Конституцията и чл. 22, ал 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за обявяване противоконституционност на чл. 14, ал. 2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (обн., ДВ, бр.18 от 25.02. 2005г., последно изменение и допълнение ДВ, бр.77 от 18.09.2018 г.).

Председател: Борис Велчев