



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изх. .... 1201 .....

Дата .... 11.06 .....2019 г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ**  
**СЪВЕТ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО**  
**№ 3/2019 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционно дело № 3/2019 г. е образувано по искане на Омбудсмана на Република България от 14.01.2019 г. и е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

Омбудсманът на Република България иска установяването на противоконституционност на следната законова разпоредба:

**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), според която „*В и К операторите прилагат принципа на единна цена на В и К услуга на обособената 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",* като противоречаща на чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

С определение от 09.05.2019 г. по к. д. № 3/2019 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на Омбудсмана и е конституирал като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет и въз основа на това изразяваме следното становище.

Висшият адвокатски съвет счита за **основателно** искането на Омбудсмана по к. д. № 3/2019 г. за противоконституционност на оспорената разпоредба на чл. 14 ал. 2 от ЗРВиКУ с чл. 4, ал. 1 (**принципа за правовата държава**) и чл. 19, ал. 2 от българската Конституция.

## **I. Относно чл. 14, ал. 2 от ЗРВКУ**

### **1. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията**

Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените в искането на Омбудсмана съображения за противоконституционност на разпоредбата на чл. 14 ал. 2 от ЗРВиКУ с принципа на правовата държава.

Висшият адвокатски съвет приема за основателни изложените в искането на Омбудсмана аргументи за противоречия на разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от ЗРВиКУ с **принципа на правовата държава** и посочената в подкрепа на това практика на конституционната юрисдикция, а именно Решение № 9 от 1994 г., в което Конституционният съд на Република България категорично заявява, че **несъвършенството на закона и противоречията между неговите норми** нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите. Според Конституционния съд този конституционен принцип би могъл да се спази само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са **ясни, точни и непротиворечиви**. В противен случай те не биха били годни да регулират основните обществени отношения. Същото се потвърждава и в Решение № 10 от 2009 г. на Конституционния съд, според което *принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба*. В Решение

№ 4 от 2014 г. Конституционният съд посочва, че законовите разпоредби са противоконституционни, ако **не съответстват на конкретни норми и на принципи на Основния закон или са взаимноизключващи се**. В практиката си Конституционният съд последователно поддържа, че противоречието между нормите на закона нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и че съдържащите се в нормативните актове разпоредби трябва да са ясни, точни и непротиворечиви, за да са годни да регулират основните обществени отношения (вж. Решение № 5 от 2002 г.и Решение № 8 от 2012 г.)

Постановявайки 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. Механизмът на определянето на цената на предоставените услуги, регламентиран в чл. 13, ал. 1 ЗРВиКУ, а именно *„При изпълнение на правомощията си за регулиране на цените на В и К услугите комисията се ръководи от принципите по чл. 7 и от: т. 4. съответствието между цените за населените места и действителните разходи за предоставяне на В и К услугите;”* е в явно противоречие с установената единна цена, тъй като при нея е невъзможно да бъдат отчетени различните условия, при които се предоставят услугите като действителни разходи, необходими за предоставянето им, икономическите условия в определените населени места, направени евентуални инвестиции и пр. На следващо място, чл. 7, ал. 1, т. 4 ЗРВиКУ също изисква икономическа обосновааност на цените на В и К услугите, което е невъзможно да бъде изпълнено като условие при избория от законодателя принцип на единна цена.

Обсъжданият принцип, освен гореизброените противоречия, не съответства и на отчитането на реално направените разходи от В и К операторите в отделните райони, попадащи в границите на обособена територия. Правилно се посочва в искането, че разходите на В и К операторите при различните водни системи са различни. Не може да бъде отречено и че необходимите инвестиции за въвеждане, изграждане и поддържане на водни системи в различните региони също се различават, поради което цената за В и К услугите в райони с гравитачно доставяне на вода и без направени инвестиции не е еднаква с цената, реално дължима, в райони с помпена система на доставка на вода и с извършени инвестиции. Настоящото правно положение не взема предвид тези съображения при определяне на стойността на услугите при прилагане на единна цена. А това

противоречи на принципа на икономическа обоснованост на цените на предоставяните услуги.

По този начин се създава ситуация, в която липсва дължимата икономическа обосновка на ценната за В и К услугите, принцип, регламентиран в самия ЗРВиКУ, а също така и Закона за защита на потребителите, което ще бъде подробно обсъдено в т. 2 от настоящото становище

## **2. Несъответствие на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България**

Член 19, ал. 2 от Конституцията на Република България постановява *„Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.“*

Разглежданото законодателно решение, обективизирано в чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ, **наистина нарушава правото на потребителите** на справедливо заплащане на ползваните от тях услуги. Член 7 ЗРВиКУ изрично постановява изисквания за гарантиране на правата на потребителите при предоставяне на В и К услугите. В допълнителните разпоредби на Закона изрично е регламентирано съдържанието на понятието „потребител“ в § 1, т. 2 ДР на ЗРВиКУ, за да бъде избегнато всяко съмнение кои лица попадат в неговия обхват. Видно от тези обстоятелства обсъжданото законодателното решение, **накърнява потребителските права и интереси**, като не предвижда диференциран механизъм за определяне на цената на ползваните услуги с оглед особеностите на района, където тези услуги се предоставят и инвестициите, които са направени за тази цел. По този начин потребители от различни области, притежаващи различни специфики, е възможно да бъдат задължени да заплащат еднаква цена, която да не бъде и икономически обоснована. Поради гореизложените аргументи тезата на Омбудсмана на Република България относно справедливия начин за формиране на цените на предоставяните В и К услуги с оглед на използваната система – гравитачна, помпена и смесена водна система и свързаните с това признати годишни разходи, регулаторна база на активите, необходим оборотен капитал, необходими годишни приходи, отвеждане на отпадъчни води следва да бъде споделена.

Тези съображения налагат извода за противоречие на чл. 14, ал. 2 от ЗРВиКУ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България. Разглежданата разпоредба не защитава интересите на потребителите, тъй като не взема предвид разходите по предоставяне на услугите, а постановява всички потребители да заплащат еднаква цена без оглед на специфичните условия, при които тези услуги се предоставят. По този начин се засягат икономическите им интереси, които също са обект на защита според чл. 1, ал. 2, т. 3 от Закона за защита на потребителите.

На следващо място, трябва да бъде отбелязано и че в практиката на Конституционния съд се защитава позицията, че съдържанието на предоставената защита на потребителите на конституционно ниво чрез чл. 19, ал. 2 Конституцията на Република България трябва да се разбира в по-широк смисъл, а не да бъде отъждествявано единствено със сключването на потребителски договори и предоставяне на услуги при предварително определени условия. В този смисъл са Решение № 5 от 2010 г. и Решение № 1 от 2002 г. на Конституционния съд. и пр. Според цитираната съдебна практика защитата е ориентирана и към пазара, който е динамичен и това налага търсенето на баланс между интересите на предоставящите услуги и потребителите на услуги. Постановява се също, че потребителската защита включва и закрила на жизнената среда и начина на живот. А предоставянето на В и К услуги със сигурност засяга жизнената среда на лицата. С разглеждания начин на определение на цената на В и К услугите обаче тези съображения не могат да бъдат взети предвид, като така правната закрила, дължима по отношение на потребителите е засегната.

Правилно е посочено в искането, че коментиранията защита на потребителите не се концентрира единствено в Закона за защита на потребителите, а включва в себе си комплекс от правила, които се стремят да осигурят правна закрила във възможно най-много области на живота, а също така и че е необходима законодателна закрила в еднаква степен на всички отделни потребители, **без да се създава привилегировано положение за някой от тях** (в този смисъл са Решение № 4 от 2007 г. и Решение № 5 от 2010 г. на Конституционния съд). Това се потвърждава и от изричната законова регламентация на понятието „потребител” в § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗРВиКУ, а така също и от предоставената закрила на потребителите със самия ЗРВиКУ в чл. 7 и следващи. Т.е. законодателят несъмнено е уредил закрилата на потребителите и в разглеждания нормативен акт, но е допуснал несъответствие на чл. 14, ал. 2

от ЗРВиКУ с изискванията на други нормативни актове и с Конституцията на Република България.

Коментираната разпоредба създава ситуация, в която балансът на интересите между доставчиците на услуги и потребителите им, както и между самите потребители е нарушен. Това се дължи изключително на принципа на единна цена за определена територия, непозволяващ диференциран подход при формирането на дължимата цена при предоставянето на услугите. Не се вземат предвид спецификите на районите, в които тези услуги се предоставят, инвестициите или липсата на такива относно тях, създавайки неравнопоставеност по отношение на потребителите, които биват задължени да заплащат услуги, чиято цена не е съобразена и не отговаря на икономическите условия за предоставянето им и реалната стойност на услугите.

## II. Извод

След като бяха разгледани аргументите изложени в искане на Омбудсмана на Република България, направено на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България за обявяване като противоконституционен чл. 14, ал. 2 от ЗРВиКУ (обн. ДВ. бр.18 от 25 февруари 2005г., последно изменение и допълнение ДВ. бр. 77 от 18 септември 2018 г.), който предвижда В и К операторите да прилагат принципа на единна цена на В и К услуга на обособена територия относно услугите „доставяне на вода на потребители и/или на други В и К оператори” и „отвеждане на отпадъчни води”, следва да се направи обосновано предложение **то да бъде подкрепено**, поради противоречие с **принципа на правовата държава**, уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България на основание подробно изложените в пар. I, т. 1 съображения, а също и противоречие с предоставената **правна закрила на потребителите**, регламентирана в чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, поради аргументите изложени в пар. I, т. 2 от настоящото становище.

Недопустимо е с оглед на конституционната и законодателна уредба, а така също и константната практика на Конституционния съд, да бъде прилаган принципът на единна цена на В и К услугите „доставяне на вода на потребителите и/или на други В и К оператори” и „отвеждане на отпадъчни води” при липса на съобразяване на механизма за формиране на тази цена с реалните разходи и направените инвестиции по предоставянето им. А така също и при наличието на явно противоречие в самия нормативен акт относно

принципите, на основа, на които следва да се формират цените на предоставените услуги.

Липсата на диференциращ критерий за формиране на цената на тези услуги, несъответствието с правни норми от същия нормативен акт и липсата на зачитане на правната закрила, предоставена на потребителите на ползваните услуги, водят до извода, че обсъжданата правна норма противоречи на залегнали в Конституцията на Република България основни правни принципи, а именно принципът на правовата държава и закрилата на потребителите, не само с оглед специалния закон за защита на потребителите, но и предоставената правна защита с цялото законодателство на Република България.

Поради тези съображения направеното искане от Омбудсмана на Република България, г-жа Мая Манолова, за обявяване чл. 14, ал. 2 от ЗРВиКУ за противоконституционни, следва да бъде подкрепено.

**Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет намира, че законодателят необосновано е надхвърлил конституционната рамка, която поставят чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията и затова оспореният пред Конституционния съд текст на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ следва да бъде обявен за противоконституционен.**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА