

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

НА СЪДИЯТА ГРОЗДАН ИЛИЕВ ПО К. Д. № 3 ОТ 2019 Г.

В хода на производството за решаване на делото по същество не настъпи промяна на обстоятелствата, която да ме мотивира за промяна на вече изразеното особено мнение по допустимостта на искането.

Поддържам разбирането, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл.14, ал.2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (обн. ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г., последно изменение и допълнение ДВ, бр. 77 от 18 септември 2018 г.) (ЗРВиКУ), не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество по следните съображения.

Процесуалната легитимация на този орган да инициира производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията в случая не е налице.

Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (обн. ДВ, бр.18 от 25 февруари 2005г., последно изменение и допълнение ДВ, бр.77 от 18 септември 2018 г.) (ЗРВиКУ), урежда обществените отношения, свързани с регулирането на цените и качеството на услугите по доставяне, отвеждане и пречистване на питейните и отпадъчните води от експлоатационните предприятия за водоснабдителни и канализационни услуги, наричани по-нататък „В и К оператори“, които са юридически лица. Съгласно чл. 198о, ал. 5 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., последно изменение и допълнение, бр. 17 от 2019 г.) В и К операторите са търговци, държавни или общински предприятия, които имат сключени договори с председателя на Асоциацията по водоснабдяване и канализация (АВиК) или с кмета на общината, съгласно решение на общинския съвет за управление, поддържане и

експлоатация на В и К системите и предоставяне на В и К услуги в границите на една или повече обособени територии. Обособените територии се създават с решение на министъра на регионалното развитие и благоустройство (§ 34 от ПЗРЗИДЗВ, обн., ДВ, бр. 47 от 2009 г.). Водещо правило при определянето им е изискването на една обособена територия да действа един В и К оператор. С разпоредбата на чл. 198б ЗВ са определени субектите компетентни да управляват В и К системите на национално ниво и на местно ниво според това дали В и К системите са държавна собственост или общинска собственост, дали са собственост само на една или няколко общини.

Водоснабдяването и канализацията са дейности от обществен интерес, осъществявани при условията на естествен монопол от В и К операторите, поради което ЗРВиКУ (чл. 5, ал. 3) предвижда В и К услугите да бъдат регулирани от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), която утвърждава представяните от В и К оператори бизнес планове. Цените на регулираните В и К услуги, са задължителен елемент от икономическата част на представения за одобряване бизнес план. Правилото, уредено с оспорената разпоредба на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ, според което В и К операторите 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. Съгласно 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 (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.

От изложеното е видно, че оспорената разпоредба на чл.14, ал. 2 ЗРКиВУ регулира обществени отношения, които нямат пряка връзка с правата и свободите на гражданите. Става дума за административни правоотношения, които възникват и се развиват по повод определяне на цените на В и К услугите. Субектите по тези правоотношения са юридически лица, а В и К операторите имат и качеството на търговци по смисъла на чл. 1, ал. 2, т. 1 от Търговския закон (обн. ДВ, бр. 48 от

18.06.1991 г., последно изм., бр. 88 от 23.10.2018 г.). При положение, че оспорената разпоредба има за свой пряк адресат не гражданина, а друга категория правни субекти – юридически лица – КЕВР, АВиК и В и К оператори, част от които са и търговски дружества, искането за установяване на противоконституционност на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ, се явява недопустимо. Омбудсманът не може да оспорва разпоредби от закони, чийто предмет е стопанската дейност на търговски дружества, какъвто е настоящия случай. Той е излязъл извън обхвата на предоставеното му от чл. 150, ал. 3 от Конституцията правомощие, което е ограничено до инициативата за сезиране на КС само в случаите, когато със закон се нарушават права и свободи на гражданите, имащи конституционен ранг – закрепени са в Конституцията, присъщи са на човека и гражданина и са неотменими. В този смисъл е последователната практика на Конституционния съд намерила израз в решение № 11 от 18.12.2007 г. по к. д. № 6/2007 г.; Определение № 8 от 02.12.2010 г. по к. д. № 14 от 2010 г.; Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г.; О п р е д е л е н и е № 1 от 21.02.2019г. по к. д. № 1 от 2019 г.

Конституционният съд е имал повод да изрази и разбирането си, че на омбудсмана не е предоставено правомощието да оспорва закон с който се засягат права на граждани, произтичащи от сключени от тях договори за услуги. В този смисъл и Определение № 8 от 02.12.2010 г. по к. д. № 14 от 2010 г.; Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г.; Определение № 1 от 21.02.2019 г. по к. д. № 1 от 2019 г. В настоящия случай потребителят заплаща цената на услугата на основание потребителския договор при общи условия, сключен със съответния В и К оператор като доставчик на услугата. Възникналото между страните правоотношение е облигационно и произтича от сключен договор за услуги. Споровете между страните по повод на цените на услугите очевидно не се обхващат от правомощието на омбудсмана по чл.150, ал. 3 от Конституцията да инициира производство пред Конституционния съд. Във връзка с това следва да се посочи и липсата на следващата предпоставка за допустимост на искането, каквото е наличието на пряко засягане на права и свободи на гражданите от оспорената разпоредба на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ, респ. наличие на пряко и непосредствено противоречие с конституционната разпоредба на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В искането липсват съображение за това, че оспорената законова разпоредба засяга пряко конституционно закрепени права на гражданите. Изискването за наличие на пряко противоречие на оспорената

норма на закон със съответната конституционна разпоредба е трайно застъпено и в практиката на КС – Решение № 4 от 15.03.2007 г. по к. д. № 10 от 2006 г.; Решение № 11 от 3.07.2018 г. по к. д. № 8/2008 г.; Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г.; Определение №1 от 21.02.2019 г. по к. д. № 1/2019 г. Възприемането на разбирането за достатъчност на опосредена/косвена връзка за установяване на твърдяното противоречие (възникване на неблагоприятни последици по косвен път) неизбежно поставя КС в ролята на позитивен законодател – води до разширяване на правомощията на омбудсмана да сезира КС, защото всеки закон косвено рефлектира върху правната сфера разглеждана като съвкупност от права и задължения на всеки гражданин. В този случай инициативата на омбудсмана да предизвика производство пред КС би била неограничена, но конституционния законодател не е предвидил института на *action popularis* или сходно правомощие, което би позволило на омбудсмана всякога когато намери, че една законова разпоредба рефлектира индиректно върху правата на потребителите да сезира КС с искане за обявяване на нейната противоконституционност. Подобно разбиране би позволило на омбудсмана да отправя искания за промяна на икономическите измерения на държавната политика в областта на услугите от общ интерес, натоварвайки Конституционния съд с очаквания да решава проблеми, които са извън компетентността на съда. От друга страна разбирането за широко отваряне на вратите на контрола за конституционносъобразност пред омбудсмана влиза в противоречие с идеята на конституционния законодател да предостави на омбудсмана ограничени правомощия за инициране на производство пред КС.

От съобразителната част на искането е видно, че се оспорва икономическия механизъм на формиране на цените на В и К услугите, част от който е чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ, а не правните средства за защита на потребителите. Във връзка с това трябва да се отбележи, че няма конституционно защитено субективно право на потребителите винаги да се ползват от цени на услугата по-ниски от горната граница определена от КЕВР. Според омбудсмана въвеждането на оспореното правило за ценообразуване е довело до икономическата необоснованост на цената на услугата, неотчитането на реалните разходи и инвестиции направени от В и К операторите и в крайна сметка до нарушаване правото на потребителите на справедливо заплащането на ползваната услуга. Следователно става дума за твърдения относно негативно косвено въздействие на оспорената разпоредба върху икономическите интереси на

потребителите. Във връзка с това следва да се посочи, че дейността по определяне цените на В и К услугите, методите за регулирането им, правилата за тяхното образуване, с оглед структурата на разходите на обособена територия, социалната поносимост на предлаганите цени, налага съобразяване на множество показатели с технически, икономически и социален характер, които са въпроси на законодателна преценка за икономическа целесъобразност. Законодателят е компетентен да ги реши и в тази част дейността му не подлежи на конституционен контрол, доколкото не става въпрос за лишаване от право на достъп до вода на гражданите, каквито твърдения не са заявени с искането.

Омбудсманът поддържа наличие на противоречие между разпоредбата на чл. 14, ал. 2 и чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗРВиКУ, с което обосновава тезата си за несъответствие с принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В тази част искането за обявяване противоконституционност на оспорената разпоредба също е извън правомощията на омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

Макар да е поискал обявяване на противоконституционност изцяло на чл. 14, ал. 2 ЗРВиКУ омбудсманът не е посочил в искането в какво се изразява противоконституционността на разпоредбата в частта относно формиране на цените на канализационните услуги, което предопределя неговата недопустимост и в тази му част.

По изложените съображения приемам, че искането на омбудсмана за установяване противоконституционност на чл. 14, ал. 2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги като недопустимо следваше да бъде отклонено и производството по делото прекратено, като искането се върне на вносителя му.

Конституционен съдия:

