

## НЯКОИ ПРОТИВОРЕЧИЯ СВЪРЗАНИ С ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ ПРИ БИТОВОТО ВОДОСНАБДЯВАНЕ В УСЛОВИЯТА НА ЕСТЕСТВЕН МОНОПОЛ

**Юри Иванов<sup>1</sup>, Валентин Велев<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Минно-геоложки университет "Св. Иван Рилски", 1700 София, E-mail: ohio@abv.bg

<sup>2</sup> Минно-геоложки университет "Св. Иван Рилски", 1700 София, E-mail: velev\_mgu@abv.bg

**РЕЗЮМЕ.** Предоставянето на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“ се осъществява от оператори естествени монополисти.

Правната основа на релацията „принципал - воден оператор“ са договорни отношения от типа „принципал - агент“, с дългосрочни трудово-правни отношения и предвидени транзакционни разходи за мониторинг върху дейността.

Поради обществен характер на извършваните колективни услуги и съществуването на обвързаност между доставчика на услугата и потребителя се поражда необходимостта от договорни отношения, описани като потребителски договори.

Рисковете за потребителя при предоставяне на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“ следва да се променят по отношение на силата на позицията на участниците в договорното отношение.

Оценката на подходите между българския модел за предоставяне на услугата и европейската парадигма, предполага оптимизиране на правната релация в полза на по-слабата страна – потребителя.

### SOME CONTROVERSY RELATED TO THE RIGHTS OF CONSUMERS IN DOMESTIC WATER SUPPLY IN A NATURAL MONOPOLY SITUATION

**Yuri Ivanov<sup>1</sup>, Valentin Velev<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, E-mail: ohio@abv.bg

<sup>2</sup> University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, E-mail: velev\_mgu@abv.bg

**ABSTRACT.** The provision of public service "drinking water" is performed by operators of natural monopolies. The legal basis of relation "principal- water operator" means a contractual relationship of the "principal agent" long – term work relationship and provided transaction costs of monitoring the activity. Due to the public nature of the collective services, and the existence of links between the service provider and the user need arises from contractual relations described as consumer contracts. Consumer risks in the delivery of public service, "drinking water" should be modified with respect to the strength of the position of the participants in the contractual relationship. Assessment approaches between Bulgarian model of provision and the European paradigm involves optimizing the legal relationship in favor of the weaken side-the consumer.

### Въведение

ВиК-операторите са организирани като регионални монополни структури, притежаващи характеристиките на т. нар. „естествени“ монополи. Те са единствени доставчици на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“ (ПБВ) на територията на Република България. В българското законодателство, са транспонирани европейски принципи за защита на основни права на потребителите. Основен елемент за получаването на еднаква защита е изискването за добросъвестност. Преценката се формира на база силата на позицията, от която всяка договаряща страна преговаря. Целта е, доставчикът на услуги да постъпва добросъвестно и равнопоставено с другата страна, отчитайки законните му интереси. Осигуряването на справедливост и равнопоставеност между потребителя и търговеца, означава да се защити по-слабата страна в процеса на покупко-продажба – потребителя. Затова законодателят предвижда специална защита в случаите,

когато изготвения предварително от търговеца договор поставя потребителя в неравноправно положение.

Европейските разпоредби са формирани на принципа: индивидуално договаряне на всяка клауза от договора. Предполагането е, че при договори с общи условия, договорна клауза, която е съставена предварително и следователно потребителят не е имал възможност да влияе на нейното съдържание, съществува сериозен риск от неравноправни клаузи в потребителските договори.

Хармонизирането на правилата за защита на потребителите е съществен елемент за елиминиране на пазарните бариери и осигуряване на интегрирано икономическо пространство, където услугите и стоките могат да бъдат в обръщение с един и същ стандарт за безопасност и качество и където потребителите могат да получат подобни високи нива на защита на техните права.

## Изложение

Договорът може да бъде описан като всяко постигнато споразумение между две страни, чиято цел е създаването, промяната или прекратяването на едно правно отношение. Чрез договора възникват разнообразни права и задължения за страните и представлява най-важният способ за осъществяване на размяната.

### 1. Договорни отношения между „воден оператор - принципал”

Агентската теория на фирмата стъпва на т. нар. договор за наемане. Принципалът е страната, на която се делегира правото на контрол върху дейността на фирмата, а агентът е страната, която се отказва от правото на собствен контрол над своите действия. Интересите на принципала определят и задават интересите на агента. Променят се отношенията на взаимно доверие между субектите. Принципалът е отговорен да контролира действията на агента за максимизиране на собствената си полезност. При възникване на конфликт между страните, разрешаването се постига не от външна независима институция: съда, а от „вътрешния” съдия: принципала. (Ракарова, 2008)

Теорията на агентството поставя аналитичното начало на икономическата теория по дългосрочното договаряне. В основата на тази теория стои хипотезата за асиметрична информационна структура между принципал и агента. Моделът принципал-агент формализира конфликтите на интереси между двата вида участници от гледна точка на проблемите, свързани с видимостта на протичащите събития. Моделът споделя неокласическата концепция за фирмата, представена като производствена функция, но допуска също, че управленските решения, в това число тези, отнасящи се до инвестициите и трудовите взаимоотношения, са невидими за собствениците на фирмата. Ежедневните задължения на мениджъра предполагат по презумпция, че той разполага с повече информация от собствениците на фирмата. В крайна сметка, се обосновава аналитична рамка на взаимоотношенията между принципал и мениджър (агент), които представляват двете страни на един договор. Този базисен модел постоянно се мултиплицира за други видове участници в икономическия процес. (Олейник, 2000)

### 2. Договорни отношения между „воден оператор - потребител”

В случаят, когато едната от страните е лице, което сключва договора за задоволяване на свои или на своите близки нужди, а не да използва придобитото за препродажба, производство или за упражняване на професия или занаят, създадените правни отношения, представляват потребителски договори.

За сключването на договора е необходимо постигане на съгласие между страните относно неговия вид, предмет и съдържание. Страната-инициатор на договора отправя до потенциалния си съконтрагент предложение (оферта), което съдържа основните елементи на договора. Офертата трябва да бъде сериозна и да изразява действително

желание за обвързване. За да се превърне в договор, офертата се нуждае от приемане. То се прави от страната, на която е офертирано и негов адресат е подалия офертата. Приемането трябва да възпроизвежда офертата, така както тя е направена. Ако в него се съдържат допълнителни условия е налице нова оферта, която на свой ред също се нуждае от приемане. В гражданското право важи принципът на договорната свобода - страните са свободни да договарят всякакви условия, стига те да не противоречат на повелителни правни разпоредби и на морала. Договорите трябва да се изпълняват точно: поетите задължения следва да се изпълняват при спазване на предварително уговорените условия. Всяко отклонение води до пълно или частично неизпълнение на договора и влече редица неблагоприятни последици за неизправната страна.

В някои случаи договорите се сключват при такива обстоятелства или с такова съдържание, че тяхното съществуване и изпълнение би било с грубо противоречие със справедливостта и морала. Законът обявява такива договори за недействителни. При нищожните договори, пороците са толкова съществени, че договорът не би могъл да съществува и да има обвързващо действие. Затова правото третира тези договори като несъществуващи. Те не са в състояние да породят права и задължения за страните. Те противоречат на закона, заобикалят го, или противоречат на морала. Унищожавемите договори страдат от пороци, които им позволяват да съществуват като нормални договори, но по желание на засегнатата страна тяхното действие може да бъде заличено. Това са договорите, сключени при измама, при заплашване или при крайна нужда. (Златарев, Христофоров, 2008)

Договорите с общи условия се предлагат в непроменен вид на всички съконтрагенти. Общи условия са онези клаузи, които са съставени предварително от търговеца за да обслужват сключваните от него еднотипни договори. Договорите с общи условия имат редица предимства. Те улесняват сключването на договорите, позволяват създаването на правила там, където има законови празноти и са лесни за адаптиране към промени в правната или икономическата ситуация. Възможно е страните да постигнат съгласие да променят част от общите условия или да включат в договора допълнителни уговорки. В случаите на противоречие между индивидуално уговорените клаузи и общите условия, предимство имат първите. На практика обаче търговците рядко се съгласяват на промени в общите условия. Изправени пред подобно искане, те предпочитат да не сключат договора въобще, което поставя потребителя в изключително неизгодно положение. Затова законодателят предвижда специална защита в случаите, когато изготвения предварително от търговеца договор поставя потребителя в неравноправно положение.

### 3. Елементи на потребителска защита в ЕС

Поради неравномерното разпределение на водните ресурси, различните държави разполагат с нееднакви възможности да осъществява питейно-битово вътрешно потребление. Различията във вътрешното законодателство в различните държави членки разпоредби относно

изискванията за качество на природните води, предназначени за производство на питейна вода, могат да създадат условия за неравностойна конкуренция и по такъв начин да се отразят пряко върху функционирането на общия пазар. Всяка държава-членка следва да изготви програми за контрол, за да проверява дали водите, предназначени за консумация от човека, отговарят на стандартите, установени на общностно ниво. Всяка държава-членка следва да използва методи за анализ на качеството на водите, които да гарантират получаването на достоверни и сравними резултати. На потребителите следва да се предоставя адекватна информация за качествата на водите, предназначени за консумация от човека. Хармонизирането на правилата за защита на потребителите е съществен елемент за елиминиране на пазарните бариери и осигуряване на интегрирано икономическо пространство, където услугите и стоките могат да бъдат в обръщение с един и същ стандарт за безопасност и качество и където потребителите могат да получат подобни високи нива на защита на техните права. Държавите-членки са възприели принципа, че по-ефективна защита на потребителите може да се осъществи чрез приемане на еднакви правила относно неравноправните клаузи. В случаите на търговски дейности от обществен характер, когато се извършват колективни услуги, оценката следва да се допълни с подходи, позволяващи цялостна оценка на различните интереси на участниците. Основен елемент за получаването на еднаква защита е изискването за добросъвестност. Преценката се формира на база силата на позицията, от която всяка договаряща страна преговаря. Целта е, доставчикът да постъпва добросъвестно и равнопоставено с другата страна, отчитайки законните му интереси. Разпоредбите, посочени в Council Directive 93/13/ЕЕС са формирани на следния принцип - индивидуално договаряне на всяка клауза от договора. (Council Directive) Предположението е, че при договори с общи условия, договорна клауза, която е съставена предварително и следователно потребителят не е имал възможност да влияе на нейното съдържание, съществува сериозен риск от неравноправни клаузи в потребителските договори. Приетите разпоредби следва да се прилагат за всички потребителски договори в държавите-членки, сключени след 31 декември 1994 г.

#### **4. Права на потребителя в България**

В българското законодателство (Закон за защита на потребителите, 2005), са транспонирани следните европейски принципи за защита на следните основни права на потребителите: право на информация за стоките и услугите, право на защита срещу рискове от придобиването на стоки и услуги, които могат да застрашат живота, здравето или имуществото им, право на защита на икономическите им интереси при придобиването на стоки и услуги при заблуждаваща, непочтена и неразрешена сравнителна реклама, нелоялни търговски практики и способности за продажба, неравноправни договорни условия и предоставянето на гаранции за стоките; право на обезщетение за вреди, причинени от дефект на стоки; право на достъп до съдебни и извънсъдебни процедури за разрешаване на потребителски спорове; право на образование по въпроси, отнасящи се до защитата им;

право на сдружаване с цел защита на интересите им; право на представителство пред държавните органи, вземащи решения по въпроси, които ги засягат. Основен елемент за получаването на еднаква защита е изискването за добросъвестност. Преценката се формира на база силата на позицията, от която всяка договаряща страна преговаря. Целта е, доставчикът на услуги да постъпва добросъвестно и равнопоставено с другата страна, отчитайки законните му интереси. Осигуряването на справедливост и равнопоставеност между потребителя и търговеца, означава да се защити по-слабата страна в процеса на покупко-продажба – потребителя. В случаите на търговски дейности от обществен характер, когато се извършват колективни услуги, преценката за неравноправни клаузи следва да се допълни с подходи, позволяващи цялостна оценка на различните интереси на участниците. Затова законодателят предвижда специална защита в случаите, когато изготвения предварително от търговеца договор поставя потребителя в неравноправно положение.

Отмененият Закон за защита на потребителите и правилата на търговия обявява за нищожни неравноправните клаузи, съдържащи се в потребителски договори, чиито текст е бил предварително изготвен от търговеца, било под формата на общи условия, било за нуждите на конкретния случай. (Закон за защита на потребителите и правилата на търговия, 1999).

Националният воден регулатор (ДКЕВР) е длъжен да създаде Национална информационна система за ВиК-услугите. Информационната система следва да осигури : публичен достъп на потребителите до информация за развитието и регулирането на ВиК-услугите в страната, както и информация за утвърдените и предлаганите цени на услугите от ВиК-операторите, за показателите за намаляване на загубите на вода и другите основни показатели, одобрени с бизнес плановете; информация за държавните органи, общините и ВиК-операторите. ВиК-операторът е длъжен да предоставя по подходящ начин информацията за предоставяната услуга, която трябва да бъде вярна, пълна, точна и ясна.

До момента, това задължение на националния регулатор не е изпълнено. Това означава, че на българският потребител на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване” не е защитено правото на информация относно предоставяната услуга. Следователно, не са изпълнени изискванията свързани с провежданата държавна политика във водния сектор. Независимо от преклузивната клауза за недействителност на ограничаване правото на информираност на потребителите на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване”, органите на изпълнителната власт не вземат предвид интересите на потребителите.

Регулирането на взаимоотношението „Воден оператор – Потребител” се осъществява основно от два последователни подзаконови нормативни акта издадени от МРРБ. (Наредба № 9 за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 1994; Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и

за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 2004)

Правните норми в посочените нормативни актове определят рамките на договорните отношения между ВиК-оператора и потребителя на услугата. Ползването на услугата „питейно-битово водоснабдяване“, т.е. включването на имота към водоснабдителните системи и включването на отпадъчни води в канализационните системи се извършва въз основа на писмен договор за водоснабдяване. Договорът за водоснабдяване се предлага от ВиК-операторът по образец за всеки вид водоснабдяван имот. Договорите, като търговско взаимоотношение, следва да се предоставят на абонатите най-късно до 31 декември 1999 г. Несключването на договор за водоснабдяване е основание за прекратяване на водоснабдяването. Водоснабдяването се възстановява при условията и по реда за включване на нов абонат.

## 5. Система на инкасиране

Чрез договорните отношения се определят параметрите на размяната, която следва да е основана на реципрочност и еквивалентност. Заплащането на ВиК-услугите се извършва въз основа на измереното количество изразходвана питейно-битова вода от водоснабдителната система на оператора, отчетено чрез монтираните водомери на всяко водопроводно отклонение (чл. 32). (Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 2004) За улесняване на търговската практика се приема точността на отчитане на показанието на водомерното устройство да е до 1 куб.м. (чл. 35). Системата на инкасиране отразява единствено количествената страна в процеса на размяна. Европейският принцип повелява, чрез системата на инкасиране, да се установи само реално консумираното количество от крайния потребител чрез измерително устройство (Директива 2006/32/ЕО на европейския парламент и на съвета, 2006).

Изрично условие по договора е абонатите да поемат задължение да осигуряват свободен достъп във водоснабдяваните имоти, включително в жилищата си, в противен случай не се подписва договор. При последващо неосигуряване на този достъп, абонатите понасят санкции и неустойки, посочени в договорите. Показанията на водомерите се отчитат ежемесечно от назначени на трудов договор физически лица (инкасатори).

Методът противоречи на принципа на неприкосновеност на жилището, заложен в основния закон на РБългария, Конституцията (чл.33 ал.1): *Жилището е неприкосновено. Без съгласието на обитателя му никой не може да влиза или да остава в него освен в случаите, изрично посочени в закона.* (Конституция на Република България, 1991) Изключения от този принцип се допускат в няколко изрично изброени хипотези: влизане или оставане в жилището без съгласие на неговия обитател или без разрешение на съдебната власт се допуска само за предотвратяване на непосредствено предстоящо или започнало престъпление, за залавяне на извършителя му, както и в случаите на крайна необходимост (ал. 2 ). Разходите, които следва да

заплати потребителя, свързани с прилагания метод на измерването на потребените количества питейно-битова вода са: разходи за закупуване на измервателен уред (водомер); разходи за монтиране на измервателен уред (водомер); разходи за периодичен метрологичен контрол на измервателен уред (водомер); алтернативни разходи за осигуряване на достъп за инкасаторите на търговското дружество до измервателните уреди; разходи, свързани със заплащането по договори на инкасаторите, които са в трудово-правни отношения с ВиК-оператора. Не е посочено коя страна в търговското правоотношение ще поеме разходите за експерт, установяващ техническата невъзможност за монтиране на индивидуални водомери, след което е необходимо съставянето на протокол, подписан от оператора и от упълномощения представител на етажната собственост.

Възможността за нееднакво третиране на потребителите на услугата „питейно-битово водоснабдяване“ е заложена в разпоредбите на подзаконовите нормативни актове. (Наредба № 9 за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 1994; Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 2004)

Процесът „измерване“ представлява намирането на стойността на физичната величина по опитен път със специални технически средства. Така въведеният модел за установяване на точност и достоверност в търговските плащания при предоставянето на услугата „питейно-битово водоснабдяване“ се счита, че удовлетворява обществените отношения и защитава интересите на потребителя. Договорно задължение на ВиК-операторите е да регистрират и отчитат количеството вода на монтираните от тях водомери на водопроводните отклонения, както и монтираните от абонатите индивидуални водомери. Регулирани са дори разликите в количествата, отчетени по общия водомер и по индивидуалните водомери, при сградите етажна собственост - разпределя се пропорционално на отчетените количества на отделните абонати. Въведен е принципът „изравняване на потребителски сметки“.

В Наредба № 9 за ползване на водоснабдителните и канализационните системи е предвиден казусът, в случаите на неотчетена вода по вина на ВиК-операторите, дружествата да поемат разходите за консумираната от абонатите количества питейно-битова вода. (Наредба № 9 за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 1994)

След законодателни промени тази защитна потребителска клауза вече е отменена. Дефинирани са следните противоположни изисквания :

От една страна, абонатите се задължават да монтират индивидуални водомери във всяко жилище или друг самостоятелен имот в сградите етажна собственост, а ВиК-оператора - водомери на водопроводните отклонения, които са без водомер.

От друга, предприятията "ВиК" съгласувано с Министерството на регионалното развитие и благоустройството

могат да освобождават по целесъобразност абонати от задълженията им да монтират водомери. (Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, 2004).

Независимо от договорната разпоредба за задължителни индивидуални водомери, е предвидена хипотеза за липса на измервателен уред. За абонати (физически лица) на жилищни имоти се допуска заплащането на изразходваната, отведената и пречистената вода като количеството изразходвана вода за един месец се определя по 6 куб. м (при топлофицирано жилище) и по 5 куб. м (при нетоплофицирано жилище) за всеки адресно регистриран обитател. За абонати (юридически лица) са посочени следните случаи, в които фактурирането и заплащането на ползвана питейно-битова вода се извършва без измерване.

За сгради в строеж: инкасирането на ползвана питейно-битова вода се извършва на база застроен обем сграда по 0,5 куб. м за всеки куб. м застроен обем на сграда. За обществени чешми и фонтани в населени места: инкасирането на ползвана питейно-битова вода се извършва на база договор между общината (кметството) и ВиК-оператора. За национална служба "Пожарна и аварийна безопасност": инкасирането на ползвана питейно-битова вода от пожарните хидранти на водоснабдителната система ВиК-операторът следва да осигури свой представител за съставяне на протокол, в който се отразяват използваните количества вода за гасене на пожари.

Дискриминационният характер на текста е особено видим при тежките санкции, които следва да бъдат наложени на онези абонати, които не осигуряват достъп за отчитане на показанията на водомера. Тогава разходът на вода се изчислява по пропускателната способност на водопроводната инсталация непосредствено преди водомера при непрекъснато изтичане на водата със скорост 1,5 м/сек. При повторно неосигуряване на достъп до водомера водоподаването се прекратява.

Независимо от дискриминационния характер на отчитането и фактурирането на ползваната питейно-битова вода, при неизпълнение на договорните отношения от страна на потребителя, са предвидени два паралелни вида санкции срещу абонати, отказали да заплатят дължими суми :

- ВиК-операторът има право да прекъсне водоподаването и отвеждането на отпадъчните води. Възстановяването им се извършва в тридневен срок от погасяване на задълженията на абонатите и предварително заплащане от тях на разходите по прекъсване и възстановяване подаването и отвеждането на водата.

- абонатът подлежи на принудително изпълнение при условията и по реда на Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Управителят на ВиК-оператора може да се снабди с изпълнителен лист за дължимата от абоната сума. Изпълнителният лист се издава от районния съдия въз основа на писмено искане, към което се прилагат копие от

документите, договорът за водоснабдяване и извлеченията от сметките, с които се установяват вземанията на ВиК-оператора, ако задължението не е изпълнено след писмена покана в 7-дневен срок.

Не е предвидена възможност за граждански контрол, нито възможност за независим арбитраж при възникване на неизпълнение на договорните отношения между страните.

## Заклучение

Предоставянето на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“ е обвързано с два типа договорни отношения: „принципал-агент“ и договор за доставка (потребителски договор)

Предлаганите потребителски договори с общи условия не отговарят на европейските принципи - индивидуално договаряне на всяка клауза от договора

ВиК-операторът прилага скъп, субективен и конфликтен метод за отчитане на полезно използваните количества вода от потребителите

Създаването на две паралелни търговски практики при предоставянето на една и съща услуга поражда дискриминационни последици. Поставянето на потребителите в неравно положение спрямо един и същ воден оператор, при предоставянето на една и съща услуга формира дискриминационна среда. Създават се две групи потребители – привилегирани и дискриминирани.

Съществуващият държавен контрол върху дейността на водните оператори е неефективен и не гарантира защита на общественият интерес при предоставянето на услугата „питейно-битово водоснабдяване“. Възможностите за граждански контрол са силно ограничени. Не е предвидена възможност за независим арбитраж при възникване на неизпълнение на договорните отношения между страните.

## Литература

- Ракарова, С. 2008, Икономика за мениджъри, С.  
Олейник, А., 2000, Институционална економика, Инфра-М, Москва.  
Златарев, Е., В. Христофоров, 2008, Търговско право, С.  
Council Directive 93/13/ЕЕС.  
Закон за защита на потребителите (Обн. ДВ. бр. 99 от 9 Декември 2005 г.).  
Закон за защита на потребителите и правилата на търговия (Обн., ДВ, бр. 30 от 02.04.1999 г.).  
Наредба № 9 за ползване на водоснабдителните и канализационните системи (Обн. ДВ. бр.77 от 23 Септември 1994 г.).  
Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, (Обн. ДВ. бр.88 от 8 Октомври 2004 г.).  
Директива 2006/32/ЕО на европейския парламент и на съвета от 5 април 2006 г.  
Конституция на Република България (Обн. ДВ. бр. 56 от 13. 07. 1991 г.).