

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА СТРУКТУРНАТА РЕФОРМА И РЕОРГАНИЗАЦИЯТА НА ВИК ОТРАСЪЛА В БЪЛГАРИЯ

Владимир Стратиев

Втора част

В Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за водите, който в момента определя законовата рамка и основата за цялостна реорганизация и структурна реформа на ВиК отрасъла, са предвидени редица текстове, които следва да осигурят прилагането на този закон и съобразяването му със съществуващото статукво на държавните, държавно-общинските и общинските ВиК оператори, собствеността на съществуващите и изграждащите се ВиК системи и съоръжения и необходимите промени в правния режим на собствеността и управлението на националната ВиК мрежа.

В тази част на закона съществен интерес представляват разпоредбите на §.§. 29 – 39, 45 и 46 от ПЗР на ЗИД на Закона за водите от юни-2009 г.

В тях законодателят е предвидил цяла поредица от задължителни стъпки и действия на различни държавни органи, структури на местното самоуправление и управителни органи на търговски дружества в лицето на ВиК операторите, които следва да бъдат предприети в определена последователност и в посочените от закона срокове.

Преди да се пристъпи към прилагане на основните разпоредби на закона от новата **Глава Единадесета „а“ „Управление, планиране и изграждане на ВиК системи. Предоставяне на ВиК услуги. Единна информационна система за ВиК услуги“** е необходимо да се създаде и конструира системата от новите подзаконови нормативни актове и новата организация на правните субекти, които ще отговарят за управлението и развитието на ВиК системите като се подготви правната и организационна основа за реорганизацията и реформата на ВиК отрасъла.

По тази причина втората част на настоящия материал е посветена на първите задължителни действия по прилагането на Закона за изменение и допълнение на Закона за водите от юни 2009 г.

ПОДГОТОВКА И ПРАКТИЧЕСКИ СЪПКИ ЗА РЕОРГАНИЗАЦИЯТА НА ВИК ОТРАСЪЛА

В края на септември 2009 г. по препоръка на Европейската Комисия и по инициатива на МРРБ и МОСВ бе създадена работна група за подготовка на проект на „Пътна карта за необходимите действия, отговорности и срокове, които трябва да бъдат изпълнени от съответните институции – МРРБ, МОСВ, ДКЕВР, областните управители, общините, Асоциациите по ВиК и дружествата с предмет на дейност „Водоснабдяване и канализация“. Предназначението на този проект е да се определят конкретните стъпки и отговор-

ностите на съответните правни субекти и адресати по прилагането на закона в конкретните времеви граници за всеки етап, както и да се планира създаването на необходимите механизми и форми на взаимодействие между институциите.

До голяма степен съдържанието на Пътната карта е предопределено от конкретните разпоредби на закона, но още при прегледа на нормативните текстове и началната работа на експертите от работната група бе констатирано, че се налагат някои задължителни допълнения в тази част на закона. През октомври и в началото на ноември 2009 г. задачите на работната група бяха допълнени и състава на работната група беше разширен чрез включване на представители и експерти от Министерството на финансите и Държавната комисия за енергийно и водно регулиране. В проекта на пътната карта бяха включени задачите за подготовка на нови законодателни предложения по правната уредба за ВиК отрасъла при необходимост, както и изготвяне на предложения за практически стъпки за синхронизиране на реорганизацията и реформата на ВиК отрасъла спрямо прилагането на Оперативната програма „Околна среда“ и по-доброто усвояване на еврофондовете в областта на инвестиционните проекти по пречистването на отпадъчните води.

По много от задачите по прилагането на пътната карта предстои сериозна съвместна работа с областните управители и общините, като проекта на пътната карта предвижда и привличането на Националното сдружение на общините в Република България/НСОРБ/ при организацията на дейността на Асоциациите по ВиК.

В резултат от предварителната работа по проекта за пътната карта и констатирани недостатъци и непълноти на закона в тази му част, на 1-ви декември 2009 г. бяха публикувани в ДВ приетите от Народното събрание последни изменения и допълнения в Преходните и заключителни разпоредби на Закона за водите от юни – 2009 г. Измененията засягат най-вече текстовете на § 29 от ПЗР на Закона за водите от юни – 2009 г. Със същите изменения беше удължен с три месеца и срока за изготвяне и предаване на списъците на ВиК системите и съоръженията, които са в капитала на търговските дружества - ВиК оператори, както и списъците на ВиК системи и съоръжения, които не са част от техния капитал и са изградени от общините или трети лица (§ 29, ал. 1 и 2 от ПЗР на ЗВ). По първоначалният текст на закона този срок следваше да изтече на 24.12.2009 г. При подготовката на пътната карта и



прегледа на сроковете за извършването на необходимите действия бе установено, че изготвянето на тези списъци от ВиК операторите и съответно от общините и областните управители са най-трудната стъпка, чието изпълнение се нуждае от допълнително време. Затрудненията при изготвянето на тези списъци са свързани най-вече със състоянието или липсата на документацията за тяхното проектиране и изграждане.

С изменението на закона от декември 2009 г. бе предвидено допълнително улеснение на процеса като бе разработен текстът на § 29, ал. 3 от ПЗР на ЗВ, което представлява и допълнение на хипотезата на § 39 от ПЗР на ЗВ. И двата текста третират случаите на липса на документация за определени ВиК системи и съоръжения или елементи от тях и предписват начини за действие в тези случаи. Новото допълнение на §29, ал. 3 конкретно предвижда при липса на документация съответните ВиК активи да бъдат описвани в списъците по ал. 1 и 2 на същия параграф „по вид, местонахождение и балансова стойност“.

Възможно е работата по проекта на пътната карта да открие и други несъвършенства или непълноти в законова-та уредба, които ще изискват и съответна своевременна промяна в закона. Част от причините за това са в законодателния подход, който бе избран. Отхвърлянето на цялостния проект на Закон за водоснабдяването и канализацията и заместването му с проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за водите, в който само частично бяха заимствани основните положения от проекта на Закона за ВиК не може да даде пълна гаранция за изчерпателна законова уредба на ВиК отрасъла.

Проектът за пътната карта по прилагането на този закон е гъвкав и може да бъде усъвършенстван и допълван по всяко време стига той да улеснява и да осигурява пълноценното прилагане на вече приетия закон, чиято основна цел е реформирането на ВиК отрасъла.

ПРОЕКТЪТ ЗА ПЪТНА КАРТА ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ВОДИТЕ- ЮНИ'2009

Проектът за пътната карта се подготвя главно на основата и в съответствие с Преходните и заключителни разпоредби на Закона за водите, като се вземат предвид и основните текстове на закона, чието прилагане пътната карта следва да подготви и организира.

Съгласно § 46 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за водите от юни – 2009 г., основните текстове, които се отнасят до реорганизацията на ВиК отрасъла, влизат в сила в срок от три месеца след обнародването на закона т.е, от 24 септември 2009 г. Предвидените спрямо тези текстове съответни срокове за прилагане на една или друга разпоредба на този закон започват да текат от тази дата. В тази насока законът е предвидил няколко групи срокове, като в някои случаи сроковете започват да текат едва след като бъде извършено съответното преходно действие – напр. разпоредбата на § 29, ал. 3 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ.

За някои от стъпките и действията законодателят не е установил конкретни нормативни срокове или изисквания за предхождащи действия или стъпки.

Основната цел на проекта за пътната карта по прилагането на закона е да организира отговорностите на опре-

делените от закона институции по такъв начин, че да се гарантира изпълнението на всички предварителни стъпки и действия, както и цялостното прилагане на закона.

С оглед на сроковете, тяхното начало и съответна продължителност стъпките по проекта на пътната карта могат да се разположат в няколко последователни групи или етапи от прилагането на пътната карта.

1. Първоначални стъпки по прилагане на закона.

В тази първа група са включени онези стъпки и действия, за които законът е предвидил да бъдат извършени в тримесечен срок от влизането му в сила.

Като първа и най-важна стъпка в тази група следва да бъде определено обявяването на обособените територии на ВиК операторите. Съгласно § 34, ал. 1 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ от юни -2009 г., това трябва да стане с решение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, което подлежи и на обнародване в Държавен вестник. Изпълнението на тази стъпка е задължително условие за всички последващи действия, които законът свързва понататък с организацията и дейността на Асоциациите по ВиК, участието на съответните общини в тях и бъдещата дейност на ВиК операторите.

В същия срок и независимо от горното задължение следва да бъдат подготвени и съответно приети 3 подзаконови нормативни акта, допълващи прилагането на закона, а именно:

- Правилника за организацията и дейността на Асоциациите по ВиК;
- Наредбата за изискванията и критериите за ВиК операторите и квалификацията на персонала им и
- Наредбата за условията и реда за създаване и поддържане на Единна информационна система за ВиК услугите и на Регистъра на Асоциациите по ВиК и на ВиК операторите.

В проекта на пътната карта те са предвидени като отделни стъпки в рамките на първия етап, защото има разлика в отговорните за тяхното приемане институции. Правилникът следва да бъде одобрен от министъра на регионалното развитие и благоустройството след съгласуване с министъра на околната среда и водите, Наредбата за изискванията и критериите следва да се приеме от Министерския съвет, а Наредбата на Единната информационна система и регистъра се приема само от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Отново в същия срок, но и в зависимост от преходните задължителни стъпки, в § 35 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ е предвидена също важна стъпка – учредяването на Асоциациите по ВиК. Основното тяло на закона не е предвидило учредяването като самостоятелна процедура, изисквания или правна хипотеза в Глава Единадесета «а», където се намира регламента за създаването и дейността на Асоциациите по ВиК. С този термин си служи само разпоредбата на § 35 от ПЗР, която казва, че Асоциациите се учредяват в тримесен срок от влизането на закона в сила. Това ни дава основание да направим извода, че тук по-скоро се има предвид организирането, свикването и провеждането на първото заседа-

ние на Асоциациите по ВиК, което може да стане едва след обявяването на обособените територии от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Това заседание няма да има изричен характер на учредително събрание, защото членовете на Общото събрание и Председателя на Асоциацията по ВиК са предварително определени от закона. Областният управител в качеството си на постоянно определен от закона представител на държавата в Общото събрание на Асоциацията е и неин Председател, както и органът, който свиква Общото събрание.

Другото необходимо условие за редовно провеждане на първото заседание на Асоциацията по ВиК е това общинските съвети със свое решение да са определили своите представители в ОС на Асоциацията.

Още едно основание да твърдим, че първото ОС няма да има характер на истинско учредително събрание е липсата на каквито и да било правни последици или друга обвързаност на този факт по силата на закона за разлика от сложните юридически състави при учредяване на търговските дружества или сдруженията по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. От друга страна имаме наличие на изрични разпоредби в закона, които са заместили приемането на устав, учредителен акт и избор на ръководни органи, защото Асоциацията по ВиК е особен вид юридическо лице, което възниква пряко по силата на закона и се подчинява на особени правила, а не на общите такива.

На самото първо заседание на ОС на Асоциацията по ВиК като въпрос от преюдициален характер следва да се установят чрез разпределение на база население на съответната община процентите на правото на глас между съответните общини, участващи в Асоциацията. Процентът за правото на глас за всяка община се формира съгласно разпоредбите на § 36 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ като 65-те % от право на глас в ОС за всички общини във всяка Асоциация по ВиК се разпределят между съответните общини пропорционално на населението на всяка община, а останалите 35 % са разпределени по закона като право на глас за представителя на държавата.

Препоръчително и необходимо е по време на първото ОС или на следващото заседание Асоциацията да планира бъдещата си дейност и да определи необходимите средства за нейния годишен бюджет и административния персонал, който ще подпомага нейната работа. Съгласно чл. 198в, ал. 12 и 13 от ЗВ бюджета на Асоциацията се формира процентно от бюджета на МРРБ и бюджета на съответните общини пропорционално на правото на глас в ОС.

2. Последващи стъпки по прилагане на закона.

Втората група стъпки и действия по прилагането на закона обхваща действията, за които е предвиден по-продължителен срок, но тяхното изпълнение стартира също от момента на влизането на закона в сила паралелно със стъпките и действията от предходната група. Това са също стъпки, чието изпълнение започва след 24.09.2009 г., но следва да бъде извършено в срок до 24.03.2010 г.

В тази група влизат задълженията по § 29, ал. 1 и 2 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ на управителните органи на ВиК операторите с държавно и/или общинско участие, областните управители и общините да изготвят списъците на ВиК системите и съоръженията, които попадат под дефинициите на чл. 13 и съответно чл. 19 от ЗВ за ВиК системи и съоръжения, които съгласно закона ще бъдат обекти

на държавна публична или респективно общинска публична собственост. Тези действия са първата стъпка от поредицата действия, предвидени от закона, които са пряко свързани с промяната на собствеността на ВиК активите, като се имат предвид и правните дефиниции от § 1, т. 32 и 33, т. 82 и 83 от Допълнителните разпоредби на ЗВ.

След последното изменение на § 29 от ПЗР на ЗВ от декември 2009 г. при хипотезата на придаване на обратно действие на закона назад във времето, считано от 24.09.2009 г., срокът за изготвянето и предаването на тези списъци по ал. 1 и 2 бе удължен до 24.10.2010 г.

3. Други последващи стъпки по прилагането на закона

След извършването на действията по изготвяне и предаване на списъците с ВиК активите по 29, ал. 1 и 2 от ПЗР на ЗВ нормативната уредба и съответно проекта за пътната карта предвиждат няколко последващи задължителни стъпки с различни по продължителност срокове, където всяка следваща стъпка зависи от извършването на предходната и съответно и новия срок за новата стъпка започва да тече едва след извършването на предходната.

Тези действия са визирани в § 29, ал. 3, 4 и 5 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ от юни – 2009 г.

Първата стъпка е определена в ал. 3 от § 29 и тя визира задължението на министъра на регионалното развитие и благоустройството в 6-месечен срок от предаването на списъците с ВиК активите от страна на ВиК операторите и общините, да изготви и съгласува протоколите за разпределението на ВиК активите съгласно хипотезите на чл. 13 и чл. 19 от ЗВ т.е, да се извърши разпределението на публичните активи като обекти на собственост между държавата и общините – до 24.09.2010 г.

Втората стъпка, която е определена в § 29, ал.4 от ПЗР, и тя е задължението на управителните органи на търговските дружества – държавни, държавно-общински и общински ВиК оператори да предприемат необходимите действия за съответно намаляване на капитала на търговските дружества със стойността на активите по ал. 1 на § 29. Това действие следва да бъде извършено в нов-тримесечен срок (24.12.2010 г.), считано от датата на съгласуване на протоколите за разпределение на ВиК активите.

В първоначалният текст на ал. 4 на § 29 в редакцията от юни – 2009 г. бе предвидено, че тези действия се извършват в тримесечен срок от получаването на списъците по § 29, ал. 1 от ПЗР, което на практика е невъзможно преди извършването на действията по ал. 3, а именно разпределението на ВиК активите съгласно хипотезите и критериите на чл. 13 и чл. 19 от ЗВ за държавна публична и съответно общинска публична собственост.

С измененията на Закона за водите от декември 2009 г. това несъответствие в стъпките и сроковете по прилагането на закона бе коригирано чрез съответната промяна в § 29, ал. 4 от ПЗР на ЗИД-а на ЗВ от юни -2009 г.

С вписването на решенията за намаляване на капитала на търговските дружества ВиК оператори (§ 29, ал. 5 от ПЗР на ЗВ) приключва сложния фактически състав по промяната на собствеността върху ВиК системите и съоръженията. За извършването на тази стъпка не са предвидени определени срокове, тъй като това вече е въпрос за действия по конкретни производства по вписванията на факти и обстоятелства при органа по регистрацията на дружествата.

4. Други действия и стъпки по прилагането на закона

В тази последна група могат да бъдат поставени някои стъпки по прилагането на закона, за които няма определен нормативен срок като действията по прилагането на § 31 относно стопанисването и управлението на Комплексните и значимите язовири по Приложение 1 към ЗВ, които се ползват приоритетно за водоснабдяване, което изисква и приемането на съответен нормативен акт на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на околната среда и водите.

С отлагателен срок е хипотезата на § 39 от ПЗР относно евентуални задължения на собствениците на ВиК системи и съоръжения в лицето на сграждата и общините и ВиК операторите за възстановяване на документацията за такива съоръжения, когато тя липсва. Разпоредбата на § 39 предписва това да бъде извършено в едногодишен срок от установяване на липсата на такава документация.

В същата група могат да бъдат поставени и разпоредбите на § 37 от ПЗР на ЗВ относно действията по приемане на генералните планове за развитие на ВиК системите и дългосрочните инвестиционни програми за тяхното изпълнение, което е задължение на Асоциациите по ВиК и ВиК операторите, но сроковете за изпълнението на тези задължения е съответно 24.06.2011 и 24.06.2012 или респективно две и три години след влизането на закона в сила. В случая за § 37 не важи отлагателния срок по § 46 и този текст влиза в сила още на 23 юни 2009 г., когато е обнародван Закона за изменение и допълнение на Закона за водите от юни – 2009 г.

Накрая следва да бъде разгледана и разпоредбата на § 30 от ПЗР относно предстоящото сключване на новите договори за възлагане на дейностите по предоставяне на ВиК услугите между Асоциациите по ВиК и заварените от закона ВиК оператори.

За изпълнението на тази разпоредба също не е предвиден изричен срок от закона. Безспорно тя не може да бъде изпълнена преди възникването на Асоциациите по ВиК, тъй като тези договори следва да бъдат сключени от Асоциациите в качеството им на възложител.

Вторият отправен момент, който има отношение към сключването на тези договори, макар и непряко, е приключването на процеса с трансформацията на собствеността за да има ясна основа за пълноценно определяне на новите задължения на ВиК операторите спрямо публичните активи на ВиК системите. Това означава, че първата хипотеза е да отложим сключването на тези договори едва след 24.12.2010 г., което възможно становище не се споделя от автора на материала.

Другата хипотеза, която може да бъде обоснована след анализа на § 30, ал. 2 е, че новите договори с ВиК операторите са определени само като минимално задължително съдържание в тази алинея и съответно няма пречка те да бъдат допълвани и разширявани като съдържание и обхват, което зависи само от страните по договора. Това би означавало, че договорите могат да бъдат сключени още след конструирането на Асоциациите по ВиК, като по-късно тези договори бъдат допълнени и конкретизирани по отношение списъците на активите, които ще бъдат предавани за експлоатация на ВиК операторите. Безспорно такава допълване и изменение на договорите естествено ще бъде

наложително и след възникване на правото на собственост върху всеки нов актив, който представлява елемент на ВиК системи или съоръжения, включително и за активите, които се изграждат със средства от еврофондовете. Считам, че хипотезата за по-ранен етап на сключване на тези договори е по-издържана и че могат да бъдат намерени повече правни, организационни и практически аргументи в нейна подкрепа.

Това, с което предстои да бъде допълнен накрая проектът на пътната карта по прилагането на закона зависи от окончателния анализ на въпросите, свързани със съотношението между действията и мерките по прилагането на нормативната уредба относно реорганизацията и реформата на ВиК отрасъла от една страна и действията и мерките по изпълнението на Оперативната програма «Околна среда» в частта ѝ, свързана с инвестиционните проекти по пречистване на отпадъчните води и най-вече изграждането на канализационните системи и пречиствателните станции в агломерациите с над 10 хил.еквивалентни жители. Целта на този анализ ще бъде да установи и да препоръча онези стъпки и действия, които ще осигурят необходимия синхрон и взаимодействие между отговорните държавни институции в лицето на МРРБ, МСОВ и ДКЕВР, Управляващия орган на Оперативната програма, областните управители, общините, Асоциациите по ВиК и търговските дружества ВиК оператори. Целта на доброто взаимодействие между тези правни субекти е прилагането на закона да улесни успешното изпълнение на програмата, да гарантира по-добро изпълнение на европейските изисквания и предприемчивостта на ангажименти на България към ЕС в дейността на водния сектор и по-специално ВиК услугите и дейността на ВиК отрасъла.

Анализът следва да отчете едновременно новото качество на общините като собственик на публични активи и пълноправен участник в процеса на управлението на ВиК системите и услугите чрез Асоциациите по ВиК, както и да съобрази качеството на същите тези общини като основен бенефициент на средствата по оперативните програми. Този необходим синхрон и взаимодействие трябва да съобразяват в перспектива и при отчитане на всички значими фактори предстоящите промени в собствеността и управлението на ВиК системите със критериите, правилата, параметрите и сроковете по изпълнението на Оперативната програма «Околна среда» с оглед избягване и преодоляване на всякакви формални пречки или затруднения в управлението и на дъгата процеса.

(Продължение в следващия брой)

Очакваме Вашите въпроси по правните норми за ВиК сектора на e-mail: vstratiev@moew.government.bg, bawk1@uacg.bg

Автор:

Владимир Стратиев
началник-кабинет на
министъра на околната
среда и водите,
член на УС на БАВ

