

THE CITY COUNCIL AS AUTHORITY FOR MANAGING THE WATER SUPPLY AND SEWERAGE SYSTEMS ¹⁵

Mihaela Dotsova, PhD student

Faculty of Law,
Sofia University 'St. Kliment Ohridski', Bulgaria

***Abstract:** According to the Water Act, the City council manages the water supply and sewerage systems when the territorial unit is on the territory of only one municipality. In that case, the City councils act as administrative authority. The powers of the City councils are connected with defining the water and sewerage operator, taking decisions on signing contracts with the operator for providing the water supply and sewerage services and maintaining the system, elaborating and adopting a regional plan for water supply and sewerage systems, etc. The report reviews the powers and the procedure upon which the City councils work as authority for managing the water supply and sewerage systems in the Municipalities.*

***Keywords:** Water Act, City Council, water supply and sewerage systems, municipality*

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2009 г. в Закона за водите бе приета глава единадесета „а“ Управление, планиране и изграждане на ВиК системи. Предоставяне на ВиК услуги. Единна информационна система за ВиК услуги. Регистриране на Асоциации по ВиК и на ВиК оператори¹⁶. Към този момент ВиК отрасълът в България се характеризира с усложненост и несигурност по отношение на собствеността върху активите и управлението на ВиК системите. Законодателните промени имат за цел да разрешат тези проблеми. Въпреки желанието на законодателя да оптимизира управлението на собствеността на ВиК системите, законът въвежда два различни органа, които управляват ВиК системите в границата на обособената територия. Двата органа са с почти идентични правомощия.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Органи на управление на ВиК системите в обособената територия.

Собствеността на ВиК системите в обособената територия е от значение за определяне на органа, който осъществява тяхното управление. За тази цел територията на страната за нуждите на управлението, планирането и изграждането на ВиК системите и предоставянето на ВиК услугите се разделя на обособени територии. Разпоредбата на чл. 198а ЗВ въвежда

¹⁵ Докладът е представен на пленарната сесия на 27 октомври 2017 с оригинално заглавие на български език: ОБЩИНСКИЯТ СЪВЕТ КАТО ОРГАН НА УПРАВЛЕНИЕ НА ВИК СИСТЕМИТЕ.

¹⁶ Закон за водите, обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999г., изм. ДВ. бр.81 от 6 Октомври 2000г., изм. ДВ. бр.34 от 6 Април 2001г., изм. ДВ. бр.41 от 24 Април 2001г., изм. ДВ. бр.108 от 14 Декември 2001г., изм. ДВ. бр.47 от 10 Май 2002г., изм. ДВ. бр.74 от 30 Юли 2002г., изм. ДВ. бр.91 от 25 Септември 2002г., изм. ДВ. бр.42 от 9 Май 2003г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2003г., изм. ДВ. бр.84 от 23 Септември 2003г., доп. ДВ. бр.107 от 9 Декември 2003г., изм. ДВ. бр.6 от 23 Януари 2004г., изм. ДВ. бр.70 от 10 Август 2004г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.77 от 27 Септември 2005г., изм. ДВ. бр.94 от 25 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр.29 от 7 Април 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.36 от 2 Май 2006г., изм. ДВ. бр.65 от 11 Август 2006г., попр. ДВ. бр.66 от 15 Август 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.108 от 29 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.22 от 13 Март 2007г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 Април 2008г., изм. ДВ. бр.52 от 6 Юни 2008г., изм. ДВ. бр.70 от 8 Август 2008г., изм. ДВ. бр.12 от 13 Февруари 2009г., изм. ДВ. бр.32 от 28 Април 2009г., изм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009г., изм. ДВ. бр.47 от 23 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009г., изм. ДВ. бр.95 от 1 Декември 2009г., изм. ДВ. бр.103 от 29 Декември 2009г., изм. ДВ. бр.61 от 6 Август 2010г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.19 от 8 Март 2011г., изм. ДВ. бр.28 от 5 Април 2011г., изм. ДВ. бр.35 от 3 Май 2011г., изм. ДВ. бр.80 от 14 Октомври 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.45 от 15 Юни 2012г., изм. ДВ. бр.77 от 9 Октомври 2012г., изм. ДВ. бр.82 от 26 Октомври 2012г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 29 Ноември 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.26 от 21 Март 2014г., изм. и доп. ДВ. бр.49 от 13 Юни 2014г., изм. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.12 от 13 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.17 от 6 Март 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.58 от 31 Юли 2015г., изм. ДВ. бр.61 от 11 Август 2015г., изм. ДВ. бр.95 от 8 Декември 2015г., изм. ДВ. бр.101 от 22 Декември 2015г., изм. ДВ. бр.15 от 23 Февруари 2016г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Юли 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.52 от 8 Юли 2016г., изм. ДВ. бр.95 от 29 Ноември 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.12 от 3 Февруари 2017г., изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017г.

понятието обособена територия. Липсва законова дефиниция за термина обособена територия, но предвид функционалните и териториалните характеристики, „обособената територия“ може да се дефинира като териториално определена единица, в която компетентните органи осъществяват единно и синхронизирано планиране и управление на ВиК системите и ВиК услугите, в това число и изграждането и поддържането на самите системи.

В случаите, в които собствеността на ВиК системите е собственост само на една община, то управлението на ВиК системите се осъществява от общинския съвет. Когато, собствеността на ВиК системите в границата на обособената територия е разпределена между държавата и общините или между няколко общини, управлението се осъществява от ВиК асоциации.

С оглед собствеността на ВиК системите, законодателят формира два органа на власт, които осъществяват правомощия по управление на ВиК системите: общинският съвет и ВиК асоциацията. И двата органа са колегиални по смисъла на закона. Дадените им от закона правомощията са по осъществяване на изпълнителната дейност на държавата в сферата на ВиК управлението. С оглед на посоченото, при изпълнение на правомощията си по чл. 198в и 198г ЗВ, двата органа действат като органи на изпълнителната власт. ВиК асоциациите и общинските съвети са създадени по силата на закона като колегиални органи. По силата на закона двата органа осъществяват изпълнителната дейност на държавата по управление на ВиК системите и осигуряването на ВиК услугите, както непосредствено ръководят службите и звената по изпълнение на задачите на държавата в сферата на държавното управление.

Правомощия на Общинския съвет по управление на ВиК системите в обособената територия

Правомощията на Общинския съвет при управление на ВиК системите в обособената територия са определени в текста на чл. 198г ЗВ. Условно тези правомощия могат да бъдат разделени на три групи: правомощия по определяне на границите на обособената територия, правомощия по определяне и контрол на задълженията на ВиК оператора и правомощия по приемане на стратегически документи, отнасящи се до ВиК системите и предоставянето на ВиК услугите.

✓ Решения на Общинските съвети по промяна на границите на обособената територия:

Решенията на Общинския съвет по определяне на границите на обособената територия могат да бъдат решения по включване на обособената територия към ВиК асоциацията, решения по отделяне на обособената територия от ВиК асоциацията, решения по образуване на самостоятелна обособена територия.

Промяна на обособената територия е налице, когато община присъединява своята територия към ВиК асоциацията или когато община отделя своята териториална площ от обхвата на ВиК асоциацията. Във втория случай, общината може да се присъедини към друга обособена територия или да образува самостоятелна обособена територия. При всички положения, процедурата следва да стартира с акт на общинския съвет.

Промяната на границите на обособената територия, в случаите на присъединяване на територия, представлява сложен фактически състав, в който е необходимо да бъдат издадени два отделни административни акта на различни органи на власт.

Посоченият акт трябва да съдържа две разпоредителни части. С първата разпоредителна част следва да се даде съгласие за присъединяване на територията на общината към обособена територия, управлявана от съответната асоциация по ВиК. Втората разпоредителна част следва да съдържа разпореждане, с което да се прекрати съществуването на самостоятелната обособената територия след приключване на процедурата по присъединяване. Втората разпоредителна част е под формата на модалитет, именно защото за присъединяването на обособената територия следва да се произнесе асоциацията по ВиК.

Решението на общинския съвет представлява административен акт. Волеизявлението на Общинския съвет е направено в качеството му на орган, който оправомощен по силата на

Закона за водите, определя към коя обособена територия да се присъедини територията на общината. С решението пряко се засягат правата и интересите на самата община.

Подобно схващане не се приема от част от съдебната практика. Част от практиката приема, че не е налице административен акт, подлежащ на оспорване по реда на АПК, защото тези решения не представляват индивидуален или общ административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, респективно на чл. 65 АПК. Приема се, че решенията за присъединяване към друга обособена територия имат оперативен характер и не поражда самостоятелно права и задължения, поради което и по съдържание не би могло да представлява самостоятелен, подлежащ на обжалване административен акт¹⁷.

Считам, че посочените решения имат характеристики на административен акт, и като такива актовете на общинския съвет могат да бъдат върнати за ново обсъждане или оспорени пред компетентния административен съд от кмета на общината, както и от областния управител по реда на ЗМСМА, както могат да бъдат оспорвани по реда на АПК от съответните заинтересовани лица.

Вторият елемент от сложния фактически състав по промяната на обособената територията, в хипотезата на присъединяване на територия, е последващо решение, с което асоциацията по ВиК дава съгласие за промяна на границата на обособената територия като присъединява територията на желаещата община.

В случай, когато територията на асоциацията по ВиК се променя, защото община отделя своята територия, следва да се приеме, че не е необходимо решение на самата асоциация по ВиК. Това се обуславя от правото на общината самостоятелно да прецени начина на управление на собствената ѝ ВиК системата. Посоченото е в съответствие с принципа на местно самоуправление и е гаранция, че общинската собственост се управлява в полза на местната общност. В тези случаи промяната в територията ще е налице, с изпращане на валидното волеизявление на органа на местно самоуправление до асоциацията по ВиК. Дори и да има последващо решение на асоциацията по ВиК, това волеизявление няма да е правопораждащо, а констативно.

Във връзка с горното заключение, текстът на чл. 198в, ал. 4, т. 7 от ЗВ може да бъде изтълкуван превратно. Този текст трябва да бъде прецизиран от законодателя, като се въведе уточнение, че асоциацията по ВиК приема решение за промяна на границите на обособената територия, в случаите на присъединяване на територии.

✓ **Решения на Общинските съвети по определяне на ВиК оператора и контрол по изпълненията на задълженията на ВиК оператора:**

В посочената група решения попадат правомощията на Общинския съвет да определя ВиК оператора по реда на Закона за водите или по реда на Закона за концесиите, правомощията на органа на местно самоуправление да сключва договор с ВиК оператора, да възлага дейностите по предоставяне на ВиК услугата и поддържането на ВиК системите, включително поемане на финансови задължения, както и да контролира изпълнението на задълженията на ВиК оператора съгласно подписания договор.

Всъщност, правомощията по сключване на договор с ВиК оператора и осъществяване на контрол, се осъществяват във връзка с правомощието да бъде определен ВиК оператора. Законодателното решение, тези правомощия на общинския съвет да бъдат изрично посочени в закона, е правилно, до колкото общинският съвет традиционно не изпълнява изпълнителни правомощия, а органът на изпълнителната власт в общината е кметът.

¹⁷ С определение № 130 от 22.12.2016 г. по адм- дело № 195 /2016 год. Административен съд – Габрово приема, че Решение № 277 от 11.10.2016 г. на Общински съвет гр. Севлиево, с което е дадено съгласие за присъединяване към обособената територия на „Асоциация по ВиК на обособена територия обслужвана от „ВиК“ ООД Габрово“ не е властническо волеизявление на административен орган и не съдържа белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал.1 АПК или на общ такъв по смисъла на чл. 65 АПК. Прието е още, че решението е от оперативен характер и не поражда самостоятелно права и задължения, поради което и по съдържание не би могло да представлява самостоятелен, подлежащ на обжалване административен акт.

Правомощието по избор на ВиК оператор, както и контролните правомощия са правомощия, свързани непосредствено с реализирането на държавната политика свързана с осигуряването на ВиК услугите. Но по силата на изрична разпоредба на Закона за водите, това правомощие не е вменено на кмета като орган с обща изпълнителна компетентност, който упражнява своите правомощия на територията на съответната община, а на общинския съвет.

Изборът на ВиК оператора се осъществява по реда на Закона за водите или по реда на Закона за концесиите. Законът за водите определя значително по-лесна, несъстезателна процедура, при която въз основа на решението на Общинския съвет за избор се възлага осъществяването на дейността по чл. 198о, ал. 1 ЗВ. Законът за концесиите определя състезателна процедура, при спазване на принципите на публичност и прозрачност и свободна и лоялна конкуренция. Принципът на публичност и прозрачност на информацията е особено съществена за правилния ход на административното производство, доколкото неинформираността на страните безусловно води до нарушаване на процесуалните им възможности за пълноценно участие в процеса¹⁸. Общинският съвет има водеща роля при възлагането на концесията по реда на Закона за концесиите, предвид че разпоредбата на чл. 17, ал. 1, т. 2 от Закона за концесиите го определя като концедент. Откриването на процедурата по Закона за концесиите, както и определянето на концесионер се извършва с решение на Общинския съвет.

Без значение дала изборът на ВиК оператора е осъществен по реда на Закона за водите или Закона за концесиите, решенията на общинския съвет за определяне на ВиК оператор и за възлагане сключването на договор подлежат на контрол за законосъобразност, като същите могат да бъдат обжалвани. Правен интерес от обжалване биха имали единствено търговски дружества, чийто основен предмет на дейност е предоставяне на ВиК услуги. Това заключение се извежда по тълкувателен път от чл. 198о, ал. 2 ЗВ, където изрично е регламентирано, че в границите на една обособена територия само един В и К оператор може да осъществява дейностите по чл. 198о, ал. 1 ЗВ.

От горното е видно, че решението за определяне на изпълнител по реда на Закона за водите би имало единствено търговец, чиято основна дейност е предоставяне на ВиК услуги. Решението, с което е определен концесионер на ВиК услугата по реда на Закона за концесиите, може да бъде обжалвано единствено от лица, които са участвали в процедурата по възлагането на концесията.

Различните законови процедури по двата специални закона въвеждат различен ред за обжалване на съответните решения на общинските съвети. Предвид липсата на изрична разпоредба за обжалване на решенията по § 30 от ПЗР към ЗИД на ЗВ (ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 23.06.2009 г., изм. и доп., бр. 95 от 2009 г., бр. 58 от 2015 г.) във връзка с чл. 198о ЗВ, то следва да се приложи общата клауза за обжалване на административните актове. С оглед специфичната разпоредба на Закона за концесиите¹⁹ решението на общинския съвет по определяне на ВиК оператора на основание чл. 19г, ал.1, т. 1 ЗВ, във връзка с разпоредбите на Закона за концесиите, подлежи на обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията.

✓ **Решения на общинските съвети по приемане на стратегически документи:**

Правомощието на Общинските съвети по приемане на стратегически документи е едно от най-важните, до колкото съдържанието на стратегическите документи определя планирането и развитието на водоснабдителните и канализационни системи, както и изграждането на същите. Плановите имат програмен характер и поставят конкретни задачи

¹⁸ Славова, М., Петров, В., (2014) Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата, Феня, София, стр. 35

¹⁹ Разпоредбата на чл. 83 ЗК въвежда специална клауза при обжалване на актовете на концедентите относно тяхната законосъобразност, включително относно наличието на дискриминационни изисквания относно критериите за подбор или други дискриминационни технически, икономически или финансови условия в обявлението, в документацията за участие или във всеки друг документ, свързан с процедурата за предоставяне на концесията.

за съответните органи, без обаче да имат свойствата на правни норми²⁰. Правомощията на общинските съвети по приемане на стратегически документи включват изработването и приемане на регионален генерален план на ВиК системите и съоръженията и генералния план на агломерации над 10 000 еквивалент жители на ВиК системите на съответната обособена територия, изработване и приемане на дългосрочна инвестиционна програма към регионалния план на ВиК системите и съоръженията и дългосрочна инвестиционна програма към генералния план на агломерации над 10 000 еквивалент жители на ВиК системите и съоръженията на съответната обособена територия и съгласуване на бизнес плана на ВиК операторите.

По смисъла на Закона за водите, планирането и развитие на ВиК системите и съоръженията се извършва чрез регионални генерални планове на ВиК и генерално планове на ВиК на агломерации над 10 000 е.ж., които се изготвят за период от 25 години. За всяка една обособена територия може да има само един регионален генерален план и колкото е необходимо генерални планове на агломерации.

Посочените документи представляват дългосрочни документи, които определят основните политики и съдържат в себе си дългосрочна инвестиционна програма за изпълнение на плана, както и краткосрочна инвестиционна програма за първия 5-годишен период. Именно съдържанието на посочените дългосрочна и краткосрочна инвестиционна програма определя интензитета на ремонтите и поддържането в добро състояние на ВиК системите.

Изграждането и реконструкция на ВиК системите може да бъде осъществено от самите ВиК оператори, ако това е договорено в договора за извършване на ВиК услугите. Дейностите, които могат да бъдат извършени са именно тези, които са в съответствие с генералните планове и инвестиционните програми, т.е. са включени в тях. Общините могат да изграждат и обекти от ВиК системите, които са в съответствие с общинския план за развитие, но не са в съответствие с генералните планове и инвестиционните програми. В този случай, разходите за осъществяване на тези ремонтни дейности се включват в цените на ВиК услугите, които ВиК операторът формира, а тези разходи се поемат от потребителите на ВиК услугите, които се предоставят чрез изградения обект, като ВиК операторите образуват отделни цени. Посоченото ограничение при формирането на цените, създава още едно задължение за Общинските съвети във връзка с управлението на ВиК системите. От една страна, този ремонт да бъде включен в Общинския план за развитие, а от друга страна този ремонт да бъде съгласуван в бизнес плана на ВиК оператора, до колкото тази допълнителна цена следва да бъде предварително разчетена.

Правомощието на Общинския съвет по съгласуване на бизнес плана на ВиК оператора е във връзка със задължението на ВиК оператора да изготви бизнес план въз основа на инвестиционните програми към регионалните генерални планове и генералните планове на агломерации. Съгласувателната процедура, осъществявана от общинските съвети, включва проверка дали изготвеният от ВиК оператора бизнес план съответства с генералните планове, инвестиционните програми и договорите за възлагане на съответната услуга. Несъответствието на бизнес плана води до задължение за общинския съвет да върне плана на ВиК оператора със задължителни указания и мотивирано становището.

Решението на Общинския съвет по приемане на бизнес плана не представлява административен акт. Съгласуването на плана представлява уредена от закона вътрешна процедура по установяване на съответствието на бизнес план, изготвен от търговско дружество, във връзка с осъществяваната от него дейност, както и ценообразуването на ВиК услугите, със стратегически документи, приети от компетентния орган на власт, по повод планирането на развитие на съответния ВиК сектор. Ето защо, решението на Общинския съвет по съгласуване на бизнес плана на ВиК оператора не може да бъде оспорено пред

²⁰ Юбилеен сборки в чест на 85 годишнината от рождението на проф. д-р Добри Димитров, Правна същност на стратегиите и концепциите в сферата на държавното управление, доц. д-р Марков, М., София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, стр. 391

административния съд, както областният управител и кмета на общината не могат да реализират правомощията им по чл. 44 и чл. 45 от ЗМСМА.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Българският законодател е приел подход, при който управлението, планирането и изграждането на ВиК системите на територията на страната се осъществява чрез разделянето ѝ на обособени територии. В зависимост от това, дали в рамките на обособената територия попадат ВиК системи, собственост на една община или не, то органът, който управлява съответната обособена територия е съответно Общинският съвет или Асоциацията по ВиК. В по-голямата си част правомощията на двата органа са идентични. При изпълнение на тези правомощия, Общинският съвет действа като орган на изпълнителна власт и когато решението е административен акт, същото подлежи на съдебен контрол.

REFERENCES

Dermendjiev, I., Kostov, D., Hrusanov D., (2012) Administrative Law of Republic of Bulgaria – Common Part, Sofia, Cibi, 109-111.

Jubilee collection in honor of the 85th Anniversary of the Birth of Prof. PhD Dobri dimitrov (2014), Sofia, University Press ‘St. Kliment Ohridski’, 391

Lazarov, I., Todorov, I., (2016), Administrative process, Sofia, Ciela

Law on Water, prom. State Gazette, Issue 6 from 1999

Slavova, M., Petrov, V. The Administrative Procedure Code, Critical Review of the Court Practice, Comments and suggestions for improving the regulation, Sofia, Fenea, 2014, p.35.

Strategy for Development and Management of the Water Supply and Sanitation Sector in the Republic of Bulgaria 2014 – 2023, (approved by Council of Ministers decision No 269 of May 7, 2014 URL: <http://www.mrrb.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/24e7666f6785ee40bfb094bec3ad5f45.pdf> (accessed on 23.10.2017)