



ДО
АРХ. ИВАН ШИШКОВ
МИНИСТЪР НА
РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ
И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

Относно: Обществено обсъждане на Проект на Закон за водоснабдяването и канализацията, публикуван на 30.11.2022 г. в Портала за обществени консултации

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ШИШКОВ,

Относно Проектът на Закон за водоснабдяването и канализацията (Проект), с който се запазват поставените цели във варианта на законопроекта от 2020 г., изразявам следното становище:

Отново се затвърждава доминиращото държавно управление в сектор ВиК:

- една обособена територия, съвпадаща с административната област, с една Асоциация и един ВиК оператор, с единна цена на ВиК услугите;
- ВиК оператор може да бъде търговско дружество, което е публично предприятие по смисъла на Закона за публичните предприятия (ЗПП). Това означава, че държавата/общината следва да има участие в капитала над 50% или по друг начин упражнява доминиращо влияние;
- бизнес програмите на ВиК операторите, които включват ключови показатели за изпълнение на финансови и нефинансови цели, както и инвестиционна програма, се одобряват от органа, упражняващ правата на държавата като едноличен собственик на капитала. Не е предвидено провеждане на обществено обсъждане;
- Общите условия за предоставяне на ВиК услуги на потребители се изготвят от МРРБ. Не е предвидено обществено обсъждане и одобряване.

В същото време правата и интересите на потребителите не са защитени в достатъчна степен.

Съгласно Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 – 2023 г., целта „качество срещу пари“ ще се счита за осъществена, когато българските ВиК дружества постигнат показатели за ефективност и качество на услугите, съизмерими с добрите европейски практики, и това доведе до обществено удовлетворение от услугите и цените.

От Проектът не става ясно по какъв начин цената на водата ще бъде обвързана с изпълнение на показателите за качество. Новата Комисия ще



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

одобрява само цените на ВиК услугите, извън нейната компетентност остават бизнес програмите и контролът за изпълнение на показателите за качество.

Контролът за изпълнение на показателите за качеството на предоставяните ВиК услуги, сведени неясно защо до 3 (от 15 в момента), ще се осъществява от МРРБ.

Няма промени при определяне на социалната поносимост на цените на ВиК услугите. По този начин едни ненадеждни данни, както ги определя НСИ, отново ще определят прага на цената на водата.

В Проекта не е дадено определение на понятието „уязвими потребители“ и съответно не се предвиждат изменения в Закона за социалното подпомагане.

Тук искам да припомня, че НС в края на 2019 г. възложи на министъра на регионалното развитие и благоустройството до 15 май 2020 г. да подготви и да обяви за обществено обсъждане проект на Закон за ВиК, който да гарантира дългосрочно решение на проблемите в сектора, в това число социална поносимост на цените на ВиК услугите и въвеждането на водни помощи. В проекта, предложен за обществено обсъждане на 26.10.2020 г., нямаше предвидени водни помощи, както и в настоящия Проект.

Наложително да се обсъди и приеме механизъм за подпомагане на водно бедните. Още повече, че достъпът до питейна вода е част от правото за адекватен жизнен стандарт, признато от Общото събрание на ООН.

Искам да припомня, че Световната здравна организация препоръчва определянето на минимално количество за един човек, необходимо за задоволяване на основните потребности от вода на населението.

Контролът по изпълнение на бизнес програмите от ВиК операторите е предвиден да се осъществява от самите тях, няма предвиден независим орган за това. Остава и единната цена на ВиК услугите в обособена област, независимо от начина на предоставяне на услугата, което прави цената икономически необоснована предвид разходите за доставянето ѝ.

Във връзка с изложеното конкретизирам установените от омбудсмана проблеми:

✓ ***Асоциации по водоснабдяване и канализация (чл. 16, ал. 3)***

Запазва се изискването, когато в съответната асоциация участва държавата и повече от една община, държавата да има блокираща квота от 35% в общото събрание при взимане на решение с мнозинство от три четвърти. По този начин взимането на решение зависи винаги от държавата..

Смятам, че квотата на държавата трябва да бъде намалена.

✓ ***Прилагане на единна цена на ВиК услугите в рамките на една обособена територия (чл. 31 и чл. 69, ал. 1).***

Категорична съм, че цената на ВиК услугите в отделните райони, обхванати от обособената територия, трябва да съответства на действителните разходи за предоставянето им.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Определянето на единна цена за една обособена територия не е справедливо и балансирано, тъй като разходите на ВиК оператора са различни в населените места от областта.

В Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. е отбелязано, че гравитачното водоснабдяване е евтино и естествените условия са тези, които водят до намаляване разходите за водоснабдяване.

Освен това, инвестициите за подобряване качеството на обслужване в отделните райони на обособената област са различни. Едни са инвестициите в големите градове, други – в малките населени места.

✓ **Ограничения на собствеността за благоустройствени цели (Глава трета, Раздел III).**

Налагането на ограничения на собствеността за благоустройствени цели въз основа на специален закон е предвидено съгласно чл. 53 от Закона за собствеността. Необходимият в тази насока баланс изисква съответна по ранг нормативна уредба - по правило тя трябва да се съдържа в специалния закон, приет от Народното събрание, а не уредба в друг закон или подзаконов нормативен акт. Аспекти, свързани с правата на гражданите, са:

В случаи на предаването на В и К мрежи, изградени във вилни зони и селищни образувания от собствениците на поземлените имоти (по стопански начин) липсата на документация за такива мрежи е мотив ВиК операторите да отказват приемането на мрежите за експлоатация. В тази насока е необходимо прецизиране възлагането на задължението на собствениците за представяне на документация и технически паспорт, което е предвидено с разпоредбата на чл. 24, ал. 4 от проекта.

Уредба на сервитутните ограничения

- определяне на физическия обем на ВиК съоръженията, за които е допустимо да възникнат сервитутни ограничения, а не отчуждаване

В проекта не се съдържат такива параметри, което позволява всички линейни съоръжения, независимо от величината на диаметъра на водопроводните и канализационни проводни и засегнатата част от имота да бъдат изградени въз основа на сервитутни ивици. В тази насока може да се посочи като пример уредбата на чл. 61 от Закона за горите, с конкретизиране на параметъра за включване към линейния обект на шахти до 15 кв.м, както и засягане на имота до 1/3 от площта на имота по аргумент от чл. 67, ал. 2 от ЗУТ.

Съгласно чл. 34, ал. 4 от проекта нормите за определяне на размера и разположението на сервитутните ивици се предвижда да се уреди изцяло с подзаконов акт – наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Наред с това съгласно § 8 от ПЗР, за съществуващите водоснабдителни и канализационни проводни (мрежи), сервитутните ивици се отразяват в кадастралната карта съгласно чл. 31а ЗКИР с размер и разположение на зоната на ограничение, определени в наредбата по чл. 13, ал. 1 от Закона за устройство на територията.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

- съобщаване на проекта за подробен устройствен план – парцеларен план за елементите на техническата инфраструктура по чл. 110, ал. 1, т.5 от Закона за устройство на територията

При липса на специална уредба обявяването на парцеларните планове за проводите извън урбанизираните територии е по реда на чл. 129, ал. 1 и 2 ЗУТ, съответно чрез „Държавен вестник“ или по реда на АПК.

Поради обявяването на плана само чрез „Държавен вестник“ гражданите могат въобще да не узнаят за налагане на ограничение върху имота им, което противоречи на стандартите за намеса в правото на собственост съгласно практика на ЕСПЧ делото *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87) и Конституционния съд (решение № 6 от 15.07.2013 г. по № 5 от 2013 г.) („не позволяват на засегнатото лице да има ясна, практическа и ефективна възможност да обжалва административен акт, който директно въздейства и се намесва в правото му на собственост“).

За сравнение съгласно чл. 64, ал. 2 от Закона за горите, приемането на подробен устройствен план за сервитутите по ал. 1 се разрешава след уведомяване на лицата по чл. 62, ал. 1, включително собственика.

- ред за определяне на статута на титуляр на правата в рамките на предвидената сега норма за правосубектност съгласно чл. 35, ал. 1 от проекта: Държавата, общините и ВиК операторите, които изграждат и експлоатират ВиК системи.

Уточняването е необходимо и с оглед носенето на отговорността по претенции на собствениците в случаите на вреди извън еднократното обезщетение съгласно чл. 36, ал. 4 от проекта на закон.

✓ **Предсрочно прекратяване на договора с ВиК оператора (чл. 51, ал. 2)**

Неясно защо е изключена хипотеза, включена в проекта през 2020 г., за предсрочно прекратяване на договора при неизпълнение на задължение от изправната страна.

✓ **Отклонения от изискванията за качествата на питейната вода (чл.62)**

Регламентирано е, че при отклонения от изискванията за качествата на питейната вода, ВиК операторите информират органите на държавния здравен контрол, кмета на съответната община, потребителите и областния управител.

Отново не е предвидена процедура за прилагане на по-ниска цена на водата, когато тя не отговаря на нормативните изисквания за качество, включително при забрана от РЗИ за ползване на водата за питейно-битови нужди или когато очевидно водата е негодна за консумация (завишена мътност, плуващи частици и др.)



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Липсват и изисквания за обезщетения при отклонения от качеството на услугите.

Категорична съм, че в закона трябва да има регламентирана процедура за определяне на по-ниска цена на водата, когато тя е негодна за пиене.

✓ ***Въвеждане на мерки при пресъхване или силно намаляване на дебита на водоизточниците (чл. 63, т. 3)***

В Проекта при тези случаи е предвидена мярка за ограничения във водоползването - забрана на ползването на питейна вода за промишлени нужди, напояване, поливане на зелени площи, миене на улици, моторни превозни средства, балкони и други.

В същото време, съгласно § 1, т. 8 „Вода за питейно - битови цели“ е питейна вода, предназначена за консумация от човека, в нейното природно състояние или след обработка, предназначена за пиене, приготвяне на храна и други битови цели, както и използвана в предприятията от хранителната промишленост за производството, преработката, съхранението или продажбата на продукти или на вещества, предназначени за консумация от хора.

Следователно, питейната вода не може да се ползва за промишлени нужди (с изключение на хранителната промишленост), поливане на зелени площи, миене на улици и за други цели, извън битовите.

Въведеното ограничение противоречи на определението за вода за питейно-битови нужди.

✓ ***Определяне на социалната поносимост на цената на ВиК услугите (чл. 70, ал. 1)***

Няма промяна при определяне на социалната поносимост на цената на ВиК услугите - когато тяхната стойност, определена на база минимално месечно потребление на вода от 2,8 куб. м на едно лице не надхвърля 2,5 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответната административна област. Националният статистически институт (НСИ) публикува данни за средния месечен доход на домакинствата за всяка административна област по отделно, на годишна база.

В доклади на работната група на КЕВР относно бизнес плановете и ценовите предложения на ВиК операторите през регулаторни периоди 2017-2021 г. и 2022-2026 г. се посочва становище на НСИ, че данните от всяко извадково статистическо изследване на ниски териториални нива са обременени с висока максимална грешка, което ги прави ненадеждни.

В тази връзка е необходимо да се използват доказано надеждни данни за определяне на среден месечен доход на домакинство.

✓ ***Въвеждане на компонента „достъп до услугата“ в цената на ВиК услугите (чл. 90)***

Въвежда се нова структура на цените на ВиК услугите: достъп до услугите и използвани количества на услугата по видове, чрез която следва да се гарантират минималните разходи за ползване на системите и потребените услуги.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В мотивите липсва разяснение относно новата структура, дали цената за достъп ще е вид такса, която ще се плаща независимо от ползването или не на услугата, срещу което категорично се противопоставям.

✓ *Регулаторен орган*

С разпоредбата на чл. 73 от Проекта са предвидени изисквания към кандидатите за членове на Комисията за регулиране на цените за ВиК услугите. Няма обаче, въведени специфични изисквания за председателя на Комисията, като напр. стаж на ръководна длъжност в областта на водоснабдяването и канализацията.

Независимият държавен орган няма да има собствен бюджет, ще се финансира от държавния бюджет (чл. 71, ал. 5).

Правомощията на Комисията се отнасят единствено до регулирането на цените на ВиК услугите.

Смятам, че ролята на новата Комисия е занижена, като отново липсват мотиви за това.

✓ *Показатели за качество на ВиК услугите*

От Доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието на проекта на ЗВК става ясно, че с намаляването на регулаторните показатели за качество на ВиК услугите (от 15 на 3) се предвижда правилно разпределение на отговорностите на функционално компетентните органи, ще отпадне дублирането при мониторинга на един и същ показател от различни органи и ще намали административната тежест. Така ще отпаднат ангажименти за извършване на допълнителни проби и изготвяне на справки, които респективно ще намалят разходите.

Съгласно Проектът основните показатели за качество на ВиК услугите са:

- общи загуби на вода във водоснабдителните системи и срокове за тяхното намаляване;

- експлоатационни показатели за ефективност;

- финансови показатели за ефективност.

Категорично против съм отпадането на важни показатели за качество, като:

- качество на питейната вода;

- ниво на покритие на ВиК услугите;

- непрекъснатост на водоснабдяването;

- аварии на водоснабдителната система;

- аварии на канализационната система.

✓ *Приемане на Общи условия на ВиК операторите и последващи изменения в тях (чл. 94)*

Съгласно чл. 94, ал. 1 от Проекта, Общите условия на ВиК операторите се изготвят от МРРБ и се прилагат от всички ВиК оператори. Не са предвидени обществени консултации, одобряване, съгласуване. Няма изискване Общите условия да се публикуват в един централен и един местен ежедневник, каквото има в момента (чл. 11, ал. 7 от ЗРВКУ).



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Тъй като не е предвидено одобряване на Общите условия от държавен орган, отпада задължението по чл. 148, ал. 2 от Закона за защита на потребителите, който гласи: „Когато в нормативен акт е предвидено държавен орган да одобрява общите условия на договорите с потребители и последващите изменения в тях, те се изпращат на Комисията за защита на потребителите за становище за наличието на неравноправни клаузи. Държавният орган одобрява общите условия на договорите с потребители само ако Комисията за защита на потребителите одобри предоставените ѝ общи условия и след като прецени, че те не съдържат неравноправни клаузи по смисъла на тази глава.“

Новият регламент ще създаде реални предпоставки за накърняване правата на потребителите на ВиК услуги.

Съгласно чл. 11, ал. 8 от ЗРВКУ: „В срок до 30 дни след влизането в сила на общите условия потребителите, които не са съгласни с тях, имат право да внесат в съответния В и К оператор заявление, в което да предложат различни условия. Предложените от потребителите и приети от В и К операторите различни условия се отразяват в допълнителни писмени споразумения., потребителите имат право да направят пред съответния оператор заявление, в което да предложат различни условия. Предложените от потребителите и приети от оператора различни условия се отразяват в писмени споразумения. При непостигане на споразумение в едномесечен срок от получаване на заявлението от оператора остават в сила общите условия.“

В Проекта не е предвидена такава хипотеза, която смятам за целесъобразна предвид например специфични особености на обекта и клиента.

✓ Издаване на заповед за изпълнение по чл. 410, ал. 1 от ГПК, независимо от размера на задължението (чл. 112)

Дава се възможност на ВиК оператора да се снабди със заповед за изпълнение на парично задължение, независимо от неговия размер.

Категорична съм, че преди да се пристъпи към тази възможност следва да се предвиди ред за доброволно решаване на спорове, като например: покана за доброволно изпълнение, в която изрично да бъде посочен срок за плащане на задължението, след изтичането на който, при неизпълнение на задълженията на длъжника да бъде разяснено, че ще бъдат предприети действия за принудително събиране на задължението.

✓ Отговорност на потребителя при замръзване на водомер - да заплати ремонта (чл. 113, ал. 3)

Отговорността на потребителите да опазват водомерите, които се намират в техните имоти, против замръзване следва да бъде обвързана със задължението на ВиК операторите да разяснят на потребителите как да зазимяват уредите.

✓ Присъединяване на общини към съответната Асоциация по ВиК от влизането на закона в сила (§ 5 от ПЗР)



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В Националния план за възстановяване и устойчивост е предвидено, че с новият Закон за ВиК ще се въведат единни условия за качество на услугата и критерии за ефективност, на които трябва да отговарят всички ВиК оператори и прилагането им спрямо всички оператори на територията на страната, което на практика ще регламентира предпоставки за консолидацията на дружествата, за да могат да отговорят на изискванията.

От Проекта обаче, не става ясно какви са тези предпоставки.

Предвидено е общините, които не са членове на асоциация да се присъединят в 6-месечен срок от влизането в сила на закона.

На практика, без съгласието на тези общини, тяхната собственост – водовземни съоръжения, довеждащите мрежи и съоръжения трябва да се предостави на Асоциацията, а те от своя страна на ВиК оператора.

Това е в противоречие с разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, съгласно която Общинският съвет приема решение за управление на общинското имущество.

След преминаване на неприсъединените общини към Асоциацията, жителите им ще плащат по-висока цена на ВиК услугата – единната цена.

При извършено сравнение на прилаганите цени от ВиК операторите през 2022 г. се установява, че дружествата, които са членове на съответната АВиК прилагат със средно 54 % по-висока цена на водоснабдителната услуга спрямо общинските ВиК-та на територията на съответната област, напр.: Цената на водоснабдителната услуга, предоставяна от "ВиК Кресна" ЕООД е с 206 % по-ниска от цената на "ВиК" ЕООД Благоевград; на УВЕКС ЕООД гр. Сандански - със 125 % по-ниска от "ВиК" ЕООД гр. Благоевград; на "ВиК Берковица" ЕООД - със 109 % по-ниска спрямо цената на ВиК Монтана.

Не става ясно откога жителите на присъединените общини ще плащат нова цена за услугата – след изтичане на 6-месечния срок на присъединяване по § 5 или от влизане в сила на закона съгласно § 6.

Не става ясно какви са изискванията на закона за промени в бизнес програмите, които несъмнено е необходимо да се случат поради промяна в обособената територия (§ 9, ал. 3) – липсват такива в закона, както и не са упоменати за предмет на наредбата по чл. 68, ал. 5 от Проекта.

Не става ясно при консолидацията какъв ще е бъдещият статут на общинските ВиК дружества (някои вече с одобрени бизнес планове за регулаторен период 2022-2026 г.), а от там и съдбата на служителите им.

Единствено е регламентирано в Проекта уреждането на трудовите правоотношения при избор на нов ВиК оператор (чл. 52, ал. 4).

✓ *Дистанционно отчитане на водомерите (§ 10 от ПЗР)*

В ПЗР на Проекта е предвидено, че инсталираните нови водомери и подменените такива следва да имат възможност за дистанционно отчитане. Вменен е ангажимент на ВиК оператора да изгради и поддържа система за дистанционно отчитане на водомерите.

Следва да се има предвид, че съгласно чл. 140, ал. 8 от ЗЕ, в сила от 12.03.2021 г. индивидуалните водомери за топла вода с дистанционно отчитане в



имотите на клиентите, присъединени към абонатна станция в СЕС, се доставят от фирмите за дялово разпределение или се одобряват от тях за използване в сградата.

Към момента ВиК операторите и фирмите за дялово разпределение използват уреди за дистанционен отчет с различен софтуер за отчитане на данните. Възниква въпросът за обмена на данните между тях, без това да е за сметка на потребителите.

✓ ***Издаване на подзаконовите нормативни актове по прилагането на закона (§ 12 от ПЗР)***

В проекта е предвидено, че подзаконовите нормативни актове следва да се издадат в 12-месечен срок от влизането на закона в сила.

Определеният срок е прекалено дълъг, предвид „спешността на реформите“, както се отбелязва в Доклада на цялостна предварителна оценка на въздействието.

✓ ***В ПЗР на законопроекта не е посочен срокът на извършване на последваща оценка на въздействието***

В Становище на администрацията на Министерски съвет изрично е отбелязано, че предвид обхвата на планираните промени и натрупаните законодателни практики, е възможно да се създаде необходимост от последващи изменения на нормативния акт. Предложено е да се обмисли по-кратък срок за изготвяне на последваща оценка на въздействието от 5 години, като в заключителните разпоредби на проекта се посочи срокът за нейното извършване, както и органът, който ще я извърши.

Подкрепям становището. С оглед обхвата на засегнати от законопроекта лица смятам, че е наложително да се определи срок от 3 години след влизане на закона в сила, за да се направят заключения относно ефектите от прилагането му.

Относно Доклада на цялостна предварителна оценка на въздействието /Доклада/

В нарушение на чл. 24 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието /Наредбата/ не са проведени консултации със заинтересованите страни, което е задължителна част от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и предшества обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове.

В Доклада е посочено, че през 2020 г. за изготвяне на Закон за водоснабдяването и канализацията са проведени такива консултации и поради спешността на реформите, които следва да бъдат извършени във връзка с Националния план за възстановяване и устойчивост, към настоящия момент не следва да бъдат провеждани предварителни консултации със заинтересованите страни по смисъла на чл. 26 от Наредбата.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Не приемам тези аргументи, тъй като в § 2 от Наредбата изрично са посочени случаите, при които тя не се прилага. Те не касаят нито случаите на проведени консултации по закон, уреждащ същата материя, който не е приет, нито случаи на спешност.

Освен това, предвид спешността на реформите, съгласно чл.26 от Закона за нормативните актове и срокът на обществените консултации е намален от 30 на 14 дни.

Не мога да приема и това решение, предвид изминалите две години, които са били необходими на МРРБ, за да предложат настоящия законопроект.

Отношенията, които урежда проектът на ЗВК са с високо обществено значение и следваше срокът на консултациите да е не по-кратък от 30 дни. В този смисъл са и мотивите, изтъкнати в т. V от Становище на администрацията на Министерски съвет.

Уважаеми господин Шишков,

Въпреки уверенията в Мотивите към Проекта, че са взети под внимание всички относими коментари и становища, постъпили по време на общественото обсъждане към онзи момент, смятам, че проектът създава повече неясноти и въпроси.

Не са намерени решения на проблемите, посочени в становището на омбудсмана до Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) през 2020 г.

Становището на омбудсмана е, че Проектът не защитава правата и интересите на потребителите на ВиК услуги. В тази връзка е необходима същият да бъде съществено преразгледан.

С уважение,

**ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**