



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 208 ВК 8/18г.
Дата 28.05.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на енергетиката

№ Е-11-00-56

Дата 17-05-2018

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

**от Министерството на енергетиката
по конституционно дело № 8 от 2018 г.**

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Ваше определение от 17 април 2018 г. по конституционно дело № 8 от 2018 г., образувано по искане от омбудсмана на Република България, министърът на енергетиката е конституиран като заинтересована страна. С определението е допуснато до разглеждане по същество искането за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“.

В искането на омбудсмана на Република България се твърди, че законовата разпоредба, която определя за индивидуални административни актове решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране за утвърждаване на пределни цени на лицензиантите енергийни предприятия, доставящи електрическа енергия и природен газ по регулирани цени, и операторите на преносни и разпределителни мрежи, противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.

По направеното искане Министерството на енергетиката изразява становище, че чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“ не противоречи на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ) е приета с § 21 от Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 74 от 2006 г.). Вносителят на законопроекта Министерският съвет е предложил създаването на чл. 36а с една алинея (§ 19 от проекта на вносителя). Впоследствие по предложение на народни представители са включени текстовете на ал. 2 и 3 на същия член, като при внасянето им предложенията не са придружени от мотиви. При разглеждането на законопроекта на второ четене в Комисията по енергетика на Народното събрание вносителите са мотивирали предложенията си с необходимостта *„да се улеснят потребителите и да се създадат по-ясни правила“* и *„да се въведе статутът на акта, с който комисията утвърждава цените, което по-нататък ще определя и системата за атакуване на тези актове“*. Предложенията са подкрепени без допълнителни разисквания от Комисията по енергетика и при гласуването в пленарна зала и са приети. Разпоредбата на ал. 2 на чл. 36а не е променяна след влизането ѝ в сила.

Съгласно действащата разпоредба на чл. 36а, ал. 2 във връзка с ал. 1 от ЗЕ, предвид наличното преpraщане, Комисията за енергийно и водно регулиране (Комисията, КЕВР) утвърждава цените на енергийните предприятия, доставящи електрическа енергия и природен газ по регулирани цени, и на операторите на преносни и разпределителни мрежи, като пределни цени на всеки лицензиант с решение, което е индивидуален административен акт.

Адресатите на посочената разпоредба, в редакцията на ЗЕ след Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 38 от 2018 г.), освен административният орган, са:

- крайните снабдители с електрическа енергия – енергийни предприятия по смисъла на § 1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗЕ, лицензианти за дейност по чл. 39, ал. 1 т. 10 от ЗЕ – снабдяване с електрическа енергия, сключващи сделки по регулирани цени съгласно чл. 97, ал. 1, т. 4 от ЗЕ;

- крайните снабдители с природен газ – енергийни предприятия по смисъла на § 1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗЕ, лицензианти за дейност по чл. 39, ал. 1, т. 10 от ЗЕ – снабдяване с природен газ, сключващи сделки по регулирани цени съгласно чл. 181, т. 1 във връзка с чл. 178б от ЗЕ;

- операторът на електропреносната мрежа – енергийно предприятие по смисъла на § 1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗЕ и лицензиант за дейност по чл. 39, ал. 1, т. 2 от ЗЕ – пренос на електрическа енергия;

- операторът на газопреносната мрежа - енергийно предприятие по смисъла на § 1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗЕ и лицензиант за дейност по чл. 39, ал. 1, т. 2 от ЗЕ - пренос на природен газ;

- операторите на електроразпределителните мрежи - енергийни предприятия по смисъла на § 1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗЕ и лицензианти за дейност по чл. 39, ал. 1, т. 3 от ЗЕ – разпределение на електрическа енергия;

- операторите на газоразпределителните мрежи - енергийни предприятия по смисъла на § 1, т. 24 от допълнителните разпоредби на ЗЕ и лицензианти за дейност по чл. 39, ал. 1, т. 3 от ЗЕ – разпределение на природен газ.

За всеки от посочените правни субекти и по съответно заявление Комисията утвърждава пределни цени. Без да е необходимо специално тълкуване на определението „пределни“ е ясно, че става въпрос за цени, които не могат да бъдат надвишавани от енергийното предприятие при сключването на сделки с клиенти. Това показва, че с решенията на Комисията по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ не се определят цените по сделките между съответното енергийно предприятие и неговите клиенти. Аргумент, че няма законово изискване за абсолютно съпадение между определената от комисията цена и цената по конкретен договор с клиент, се съдържа в ал. 3 на същия чл. 36а, съгласно която лицензиантът публикува на интернет страницата си както утвърдените пределни цени, така и цените по договорите с клиентите.

На следващо място в оспорваната разпоредба е определен видът на акта, който административният орган приема – решение, предвид обстоятелството, че Комисията е колективен орган.

In fine разпоредбата предвижда, че решението е индивидуален административен акт, което се явява уточняваща регулация по отношение на общата такава на чл. 13, ал. 3 от ЗЕ, съгласно която Комисията се произнася с мотивирани решения, които са индивидуални или общи административни актове.

Конкретните твърдения и аргументи в искането на омбудсмана считаме за неоснователни по следните съображения:

1. По твърдението, че административните актове по чл. 36а, ал. 2 са от категорията на общите административни актове

1.1. В Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е дадена уредба на видовете административни актове според кръга на адресатите, характера на предписанието и еднократността или многократността на тяхното прилагане – нормативни, общи и индивидуални административни актове. Решението на Комисията по чл. 36а от ЗЕ безспорно не е нормативен административен акт, поради което считаме за необходимо тук, за последователност на изложението и предвид твърденията в искането на омбудсмана, да посочим

характеристиките на другите два вида административни актове - индивидуални (чл. 21 от АПК) и общи (чл. 65 от АПК).

Общото между индивидуалния и общия административен акт е, че създават права или задължения или непосредствено засягат права, свободи или законни интереси на техните адресати.

Задължителната еднократност на правното действие и неопределения брой адресати са юридически свойства, характеризиращи общия административен акт.

За индивидуалния административен акт определящ белег е конкретно определеният правен субект, за когото актът се отнася.

Съгласно чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ в оспорената като противоконституционна част актовете на Комисията за определяне на пределни цени са индивидуални административни актове.

Решението на Комисията е изрично волеизявление на административен орган, писмено и мотивирано (чл. 13, ал. 3 от ЗЕ). С него се създава задължение за енергийното предприятие лицензиант, попадащо в кръга на субектите по чл. 36а, ал. 1 от ЗЕ, да сключва договори с клиенти на цени не по-високи от определените от регулаторния орган пределни такива. Посоченото изцяло покрива елементите, които според чл. 21, ал. 1 от АПК определят един акт като индивидуален административен.

Константната съдебна практика на Върховния административен съд, като се позовава както на наличната в ЗЕ регулация, така и на общата разпоредба на чл. 21, ал. 1 от АПК, последователно приема че посочените актове на Комисията са индивидуални административни актове. Решението на Комисията *„е от категорията на индивидуални административни актове, поради което страни по него са административния орган и съответния заявител (искател) Административното производство се развива след подаване на заявление от съответния лицензиант по смисъла на чл. 36, ал. 1 ЗЕ, поради което гражданите като потребители на съответната енергия не са адресати на тези актове В този смисъл е и константната практика на ВАС - определения по адм. дела № 5498/2011 г., № 9786/2009 г., № 9617/2012 г., № 3552/2012 г. и др.“* (Определение № 2769 от 26.02.2013 г. по адм. д. № 2387/2013 г. на ВАС, Петчленен състав). В същия смисъл са и определения, постановени през 2016 и 2017 г. *„Административното правоотношение се развива и приключва с издаване на решение от КЕВР съгласно нормативно признатите ѝ правомощия за утвърждаване на пределни цени. Решението на КЕВР правилно е преценено от съда за индивидуален административен акт съобразно изричната разпоредба на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ. В това административно производство страни са съответните енергийни предприятия, на които е законно признат правен интерес от издаване на решение от КЕВР.“* (Определение № 11598 от 03.10.2017 г. по адм. д. № 9421/2017 г. на ВАС, Четвърто отделение).

1.2. Изложените от омбудсмана аргументи, че решенията по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ засягат пряко и непосредствено права и законни интереси на потребители, са неоснователни.

Може да се допусне, че част от решенията на Комисията за утвърждаване на пределни цени в определени хипотези могат да засегнат икономически интереси на клиенти. Това засягане обаче не се отнася за всички решения и при всяко положение е само косвено, а не - пряко и непосредствено.

Отношенията между клиентите и енергийните предприятия са договорни отношения и цената на стоката или услугата не се определя пряко от КЕВР, а именно в договорите между страните по съответната сделка. Такива съображения излага и Върховния административен съд, включително в цитираните по-горе съдебни актове. *„Крайният потребител не е страна по това административно правоотношение, тъй като взаимоотношенията му с обществения доставчик се основават на договор между тях, в който предмет е цената на доставената ел. енергия.“* Поради това съдът приема, че с решението не се засяга правната сфера на клиента. *„Регулирането на дейностите в енергетиката, които включват и пределните цени на ел. енергия се осъществява от ДКЕВР, като независим специализиран държавен орган - юридическо лице и в тази регулаторна функция не се включват конкретните цени в индивидуалните договори,“* (Определение № 1648 от 5.02.2013 г. по адм. дело № 96/2013 г. на ВАС, Петчленен състав).

В тази връзка неоснователни са твърденията в искането на омбудсмана, че с решението на Комисията се определя цената на електроенергията и природния газ, които трябва да заплатят гражданите за тяхната доставка и пренос, и че определените от Комисията цени стават част от съдържанието на договорите на енергийните предприятия, доставящи енергия.

При обсъждането на косвеното въздействието, което би могло да има решението на КЕВР върху икономическите интереси на клиентите, следва да се направи разграничение между клиентите на доставчиците на енергия и клиентите на операторите на мрежи.

Първата категория клиенти в условията на свободен пазар на енергия не са обвързани от определените от КЕВР пределни цени на енергията, определени на крайните снабдители. Законът за енергетиката не предвижда задължение крайният клиент да получава енергия от краен снабдител. Всяко лице може да избере доставчик на електрическа енергия (чл. 95, ал. 1 от ЗЕ) и на природен газ (чл. 180, ал. 1 от ЗЕ) и нормативната уредба не само не създава пречки за това, но съдържа и допълнителни гаранции за защита на този избор.

На клиентите на операторите на мрежи по обективни причини такъв избор не е предоставен, като въпреки това не може да се твърди, че определените от КЕВР пределни цени за достъп и пренос през съответната мрежа пряко и непосредствено засягат законни интереси на тези клиенти.

Необходимо е да отбележим, че посоченото косвено „засягане“ всъщност следва да се възприема като такова в полза и за защита на интересите на клиентите, тъй като с решението се слага горна граница на цените, която енергийните предприятия не могат да преминават при определянето на цените, по които продават енергия или предоставят услуги на своите клиенти.

1.3. На следващо място в искането се твърди, че *„административният акт непосредствено засяга права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица“*, което дава основание *„същият да бъде причислен към категорията на общите административни актове“*. По изложените вече съображения относно непосредственото засягане на законните интереси, считаме аргументите на омбудсманът за неоснователни. Освен това кръгът от клиенти на всеки от лицензиантите, адресат на съответен административен акт на Комисията, към даден момент е точно определен, поради което не може да се твърди, че актът се отнася за неопределен брой лица.

Аргументи в полза на твърдението, че решението на Комисията по чл. 36а, ал. 2 е общ административен акт, са потърсени от омбудсмана и в законовата уредба на процедурата по общественото обсъждане на актовете на Комисията, които аргументи считаме, че нямат нормативно основание.

Необходимо е да бъде уточнено, че чл. 15, ал. 2 предвижда Комисията да публикува на интернет страницата си предложенията на енергийните предприятия и на В и К операторите за утвърждаване на цени заедно с всички изходни данни, протоколите от проведени открити и закрити заседания и обществени обсъждания, решенията на комисията, включително начина, по който са гласували членовете на комисията, и мотивите на всеки гласувал против, приетите нормативни актове, правила, методики и указания. Тази норма не включва сред актовете, които подлежат на публично обсъждане, предложенията за утвърждаване на цени, както се твърди в искането. Разпоредбите на чл. 15 регламентират задължения за осигуряване на публичност по отношение на водената от Комисията политика и приеманите от нея актове, като тези задължения не са част от процедурата за общественото обсъждане.

В чл. 14, ал. 1 от ЗЕ са посочени актовете, при изготвянето на които се провежда процедура за общественото обсъждане със заинтересованите лица - общи административни актове и актове по други въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния сектор и на В и К сектора. Последната категория актове са именно индивидуални административни актовете на Комисията, доколкото за нормативните такива съществува друг ред за обществени консултации. В разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗЕ ясно е проведено разграничението между двете категории актове, като общественото обсъждане на решенията за определяне на пределни регулирани цени има основание в преценката, че тези актове са обект на обществен интерес, т. е. имат обществена значимост.

В тази връзка следва да се прави разлика между прякото засягане на права и интереси по смисъла на АПК и косвеното засягане, което актовете на Комисията за определяне на пределни цени имат по отношение на обществеността, т. е. да се направи разлика между предмета на съответния административен акт и последиците, които този предмет може да има спрямо определен кръг заинтересовани лица. Поради своето естество и поради икономическата и социална среда в България въпросите, свързани с цените на енергията, по принцип засягат или могат да засегнат интереси на широк кръг лица.

Отчитайки обществения интерес в чл. 14, ал. 1 във връзка с ал. 2 от ЗЕ законодателят е предвидил и за други актове на Комисията, извън общите административни, да се провежда обществено обсъждане с участието на заинтересовани лица. Тази регулация не е по причина на прякото създаване на задължения или прякото засягане на интереси на такива лица, а поради необходимостта от осигуряване на публичност на действията на административния орган по въпроси от обществена значимост. Възможността за участие на заинтересовани лица в производството по приемане на акта няма отражение върху характера на акта.

Предвид изложеното считаме, че разпоредбите на чл. 14 и 15 от ЗЕ не дават основание да се приеме, че актовете на Комисията за утвърждаването на пределни цени са общи административни актове.

1.4. Предмет на актовете на Комисията по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ е утвърждаването на пределни цени за част от лицензиантите, осъществяващи дейност по доставка на енергия на регулирания пазар на енергия в страната и операторите на мрежи. Административното производство с този предмет започва по искане на лицензианта и с крайния акт на административния орган именно на него се възлагат задължения. Той е конкретният и единствен адресат на решението, а щом един акт има конкретен адресат той не е общ, а индивидуален. Ако се приемат за верни доводите на омбудсмана, че решението на Комисията е общ административен акт, би следвало негов адресат да бъдат конкретно определен правен субект и неопределен брой лица. В определението на общ административен акт по чл. 65 от АПК такава правна възможност не се съдържа. Смесване между характеристиките на двата вида актове – общ и индивидуален - не може да има.

2. Твърдяно противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията

В съответствие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съгласно който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон, в чл. 13, ал. 9 от ЗЕ изрично е предвидено, че решенията, включително мълчаливият отказ на комисията, се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

В искането си омбудсманът прави извод, че с разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ по същество се ограничава тази възможност.

Такова ограничение считаме, че не е налице нито от фактическа, нито от нормативна гледна точка.

В мотивите на Решение № 21 от 26.X.1995 г. по к. д. № 18/95 г. Конституционният съд приема, че в разпоредбата чл. 120, ал. 2 от Конституцията „са съединени обективно две различни по характер конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимирани да търсят съдебна защита лица, и материалноправна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Наличието на такова "засягане" е необходимото условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване". Смисълът на конституционната норма е именно даването на възможност на лицето, чиито права са засегнати или могат да бъдат засегнати, да оспорят пред съд засягащия ги административен акт. Доколкото с решение по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ се засягат правата на неговия адресат, а именно правото на свободно договаряне с клиент, адресатът на акта е субект на правото по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Практиката на Върховния административен съд при преценка на активната процесуална легитимация на лицата, оспорващи решения на Комисията за определяне на пределни цени, е в същия смисъл. Тук считаме за необходимо да повторим цитираната и по-горе практика на Върховния административен съд, който съобразява, че „В това административно производство страна е заявителят, на който е законно признат правен интерес от издаване на решение от ДКЕВР. Такъв правен интерес не е налице за крайните потребители. Крайният потребител не е страна по това административно правоотношение, тъй като взаимоотношенията му с обществения доставчик се основават на договор между тях, в който предмет е цената на доставената ел. енергия. Регулирането на дейностите в енергетиката, които включват и пределните цени на ел. енергия се осъществява от ДКЕВР, като независим специализиран държавен орган - юридическо лице и в тази регулаторна функция не се включват конкретните цени в индивидуалните договори".(Определение № 1648 от 5.02.2013 г. по адм. д. № 96/2013 г. на ВАС, Петчленен състав). Върховния административен съд се мотивира още с обстоятелството, че „между жалбоподателя и ДКЕВР не съществуват преки властническо-разпоредителни правоотношения, поради което за оспорващия липсва пряк и непосредствен интерес да обжалва това решение на регулатора. Икономическият интерес на жалбоподателя не е достатъчен да обоснове личен, пряк и непосредствен интерес, който да му придаде качеството на заинтересована страна в административното и съдебното производство". (Определение № 2769 от 26.02.2013 г. по адм. д. № 2387/2013 г. на ВАС, Петчленен състав) и че „Това е така, защото регулаторната функция на ДКЕВР, в израз на която е издадено обжалваното решение включва преценка на по-широк кръг материални, икономически и административни предпоставки (Определение № 1648 от 5.02.2013 г. по адм. д. № 96/2013 г. на ВАС, Петчленен състав).

Разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ няма смисъла и целта да ограничи процесуалното право на жалба на определен гражданин. Ако е вярно, че определянето на един административен акт за индивидуален пречи на гражданите при упражняването на техни права и че следва да им бъде дадена възможност да оспорват пред съд актове, чиито адресати не са, то на същото основание може да се приеме, че това определяне по същество пречатства възможността за злоупотреба с права. Конституционният съд е имал повод да посочи във връзка с възможностите за ограничаване на достъп до независим и справедлив съд, че *„Конституцията прогласява неотменимостта на основните права, но същевременно не допуска злоупотребата с тях, както и упражняването им, ако то накърнява правата и законните интереси на другите (чл. 57, ал. 1 и 2)“* (Решение № 14 от 04.11.2014 г. по к. д. № 12/2014 г. на Конституционния съд).

Допускането по фактически съображения на оспорване от страна на всеки клиент на енергия на административен акт който евентуално и косвено би могъл да накърни негов икономически интерес, би довело допълнителни затруднения в правоотношенията между лицензианти и клиенти – например при отмяна на решение на Комисията за определяне на пределни цени, лицензиантът би могъл да определи цената на предоставяна услуга в размер, надвишаващ значително съответната цена по отмененото решение. Такова допускане по правни съображения, разбира се, считаме за неправилно.

Въпросът за допустимите ограничения на оспорването на административни актове е обсъждан в редица решения на Конституционния съд. С Решение № 14 от 04.11.2014 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 12/2014 г. е дадено тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като е прието, че при спазването на определени условия законодателят има право по изключение със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове.

Щом Основният закон допуска ограничаването на обжалваемостта въобще, по аргумент за по-силното основание (*argumentum a fortiori*) е допустимо твърдяното от омбудсмана фактическо ограничаване на обжалването на административни актове на Комисията от трети лица, въпреки съображенията за защита на техни икономически интереси.

Предвид изложеното считаме, че разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ е в конституционно допустимите граници, очертани от чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

3. Твърдяно противоречие с чл. 56 от Конституцията

Омбудсманът твърди, че с оспорената част от разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ законодателят ограничава възможността на гражданите, като потребители на електрическа енергия и природен газ, да оспорват пред съд актовете на Комисията, като по този начин в нарушение на чл. 56 от Конституцията лишава гражданите от право на защита. Твърдението е

обосновано с част от мотивите на цитираното по-горе Решение № 14 от 04.11.2014 г. на Конституционния съд на Република България к. д. № 12/2014 г., макар това да не е посочено изрично, и с изискването на правото на Европейския съюз на национално ниво да съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна засегната от решение на регулаторния орган да има право да го обжалва пред независим орган.

По тази част от твърденията на омбудсмана считаме, че чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ не е в колизия с чл. 56 от Конституцията, като тук са относими изложените по-горе аргументите предвид връзката между конституционните разпоредби на чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Основния закон. В Решение № 21 от 26.X.1995 г. по к. д. № 18/95 г. при изясняване на съдържанието на изискването административният акт да „засяга“ съответен правен субект Конституционният съд приема следното: *„В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки гражданин "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Практически това "засягане" се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени.“* Тъй като с решение по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ, предвид неговия предмет, не мога да бъдат нарушени или застрашени права или законни интереси на лица, извън адресата на акта, то разпоредбата не противоречи на чл. 56 от Конституцията.

В случай че от решение на Комисията за определяне на пределни цени на лицензиантите по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ по косвен път възникнат неблагоприятни последици за интересите на клиентите, конституционното им право по чл. 56 от Конституцията е осъществимо посредством други правни механизми.

Още с Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к. д. № 12/97 г. Конституционният съд е отбелязал, че *„разпоредбата на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове. Противното би означавало на порочни административни актове, например акт, издаден от некомпетентен орган, да се придава по-голям стабилитет, отколкото на закон, чиято противоконституционност може да бъде установена в производство пред Конституционния съд. В този смисъл неатакуемостта на административните актове не е абсолютна“*. Така и в цитираното по-горе решение за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е прието, че с въвеждането на необжалваемост законодателят не може да

изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

В постановени по реда на чл. 290 от ГПК в Търговска колегия на ВКС решения (напр. решение № 212/23.12.2015 г. по т.д. №2956/14 г. на първо т.о., решение № 157/11.01.2016 г. по т.д. № 3018/14 г. на второ т.о., решение № 7/26.01.2016г. по т.д.№3196/14г. на второ т.о., решение № 28/28.04.2016 г. по т.д. № 353/15 г. на второ т.о.) Върховния касационен съд приема, че влязлото в сила решение на Върховния административен съд, с което е отменен като незаконосъобразен издаден от КЕВР индивидуален административен акт, действа от момента на издаване на административния акт, и тъй като решението на Върховния административен съд има задължителна сила, то следва да бъде зачетено от гражданския съд, разглеждащ последиците от отмяната на незаконосъобразния индивидуален административен акт.

В изложението по-горе имахме повод да посочим, че ЗЕ въвежда механизъм за участие на заинтересованите лица в процеса по приемане на решенията на Комисията. По този начин за тях съществува възможност да защитят своите икономически интереси превантивно.

4. Твърдяно противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията - нарушаване на принципа на правовата държава.

Според твърденията на омбудсмана чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ влиза в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като принципът на правовата държава изисква законодателят да регулира обществените отношения ясно и точно, а въвеждането на спорни правни квалификации в законодателството не е в синхрон с това изискване.

Оспорената част от разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ считаме за ясна и точна, тя не внася двусмислие или противоречие в закона, не противоречи на уредбата в АПК и не създава правна несигурност. Разпоредбата отговаря на всички други изисквания съгласно цитираните от подателя на искането решения на Конституционния съд - Решение № 3 от 2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1/2013 г., както и на изискването законодателят да търси решения, които задоволяват справедливия интерес в рамките на зададена конституционна уредба съгласно Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г. и Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г.

С посоченото Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г. Конституционният съд приема, че *„Принципът за правовата държава несъмнено детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи. Той обвързва и законодателя при осъществяването на неговата дейност (Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г.), в т.ч. и с оглед решенията, които взема, да се съобразява с определени принципи и правила. В сферата на законодателната дейност принципът на правовата държава се проявява като изискване към*

действащите закони не само и не толкова с оглед процедурата на приемане и външното им оформяне, но и от гледна точка на тяхното съдържание и мястото им в правната система. Целта е тя да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията.” В синхрон с изложеното в конституционното решение при приемането на оспорената разпоредба законодателят е съобразил нейното съдържание и място в правната система, в частност в системата на административното право и процес. Тя напълно съответства на приетата към онзи момент разпоредба на чл. 21, ал. 1 от АПК.

Поради горното считаме, че не е налице нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното в настоящото становище считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“ поради противоречие на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С уважение,

ТЕМЕНУЖКА ПЕТКОВА

Министър на енергетиката