

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 398

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
София, 05.06.2018 г.
Дата 05.06.18

София, 05.06.2018 г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

На Ваш изх. № 97 – КД от 17.04.2018 година

Приложено, изпращаме Ви становище на пленума на Върховния административен по конституционно дело № 8/2018 г., прието с решение на пленума от 04.06.2018 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 04.06.2018 г. съд .

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СТАНОВИЩЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8/2018 Г.

Омбудсманът на Република България е отправил на основание чл. 150, ал.3 от Конституцията на Република България искане от 19.03.2018 г. до Конституционния съд за установяване противоконституционност на чл. 3ба, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта **„което е индивидуален административен акт“**.

С определение от 17.04.2018 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането и е конституирал заинтересовани страни, между които и Върховният административен съд. Указал е възможността на заинтересованите страни да представят писмени становища и доказателства.

В изпълнение на указанието, предоставяме на пленума на Върховния административен съд и настоящото становище.

В искането по чл. 150, ал.3 КРБ се излагат мотиви, че решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) по чл. 3ба, ал. 2 ЗЕ, с които утвърждава цените по ал.1, като пределни цени на всеки лицензиант, не отговарят на определението по чл. 21 АПК за индивидуален административен акт. Те не съдържат основната отличителна характеристика - да засягат конкретно определени граждани или организации. Сочи се, че утвърдените пределни цени са обвързващи и се отразяват пряко на цените на договорите с потребителите на енергийни услуги, като стават част от съдържанието им. Наличието на договор от друга страна, е абсолютна предпоставка за действието на решението на комисията, в който смисъл то следва да се разглежда, като съвкупност от индивидуални административни актове, задължителни за изпълнение от, адресатите им. Макар да са адресирани до енергийните предприятия, актовете засягат пряко и непосредствено права и законни интереси на неопределен брой граждани - потребители на електрическа енергия и природен газ. Това дава основание да бъдат причислени към категорията на общите административни актове, уредени в чл. 65 АПК. Така изложената теза се обосновава и с предвидената в чл. 15, ал. 2 ЗЕ процедура за публикуване на интернет страницата на комисията на предложенията на енергийните предприятия за утвърждаване на цени. Според вносителя на искането, по този начин самият законодател признава, че макар да са определени, като индивидуални административни актове, с оглед правния им режим, те нямат такъв

характер. Поради това с разпоредбата на чл. 3ба, ал. 2 от закона неправилно и ненужно са обявени за индивидуални административни актове.

Омбудсманът навежда доводи, че с атакуваната правна норма на практика се ограничава възможността на гражданите в качеството им на потребители на електрическа енергия и природен газ да оспорват пред съд решенията по чл. 3ба, ал. 2 ЗЕ под предлог, че не са техни адресати и нямат правен интерес от обжалването им. Според вносителя на искането възприетото законодателно решение лишава гражданите от право на защита, когато са нарушени или застрашени техни права и законни интереси и в този смисъл нарушава чл. 56 и чл.120, ал. 2 от Конституцията. Едновременно с това противоречи и на чл. 4, ал. 1 от нея, доколкото принципът на правовата държава изисква от законодателя да регулира обществените отношения ясно и точно. Въвеждането на спорни правни квалификации не е в синхрон с него и не задоволява справедливия интерес от създаване на ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба.

Преценката на изложените съображения показва, че те не отчитат цялостната законодателна уредба на сложните правоотношения, възникващи във връзка с регулиране пазара на електроенергия и природен газ. Нещо повече - те се ограничават само до една група участници. В същото време решенията по чл. 3б, ал. 2, тълкувани във връзка с ал. 1 касаят различни видове сделки и участници в тях, без да е допустимо изкуственото им отделяне. Именно в своята съвкупност, те са квалифицирани от законодателя, като индивидуални административни актове.

Разпоредбата на чл. 3ба ЗЕ е създадена с § 21 от Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИДЗЕ), обн.ДВ, бр.74 от 8.09.2006 г., в сила от 8.09.2006 г. В мотивите към законопроекта (№ 602-01-35 от 10.05.2006 г., 40-ото НС) са изведени основните цели на законодателя при изготвянето му. Те включват необходимостта от доразвиване на разпоредбите, касаещи търговските взаимоотношения при либерализиран енергиен пазар в ЕС и оптимизиране на правните норми, касаещи правомощията на държавните органи относно определянето на енергийната политика и контрола. В тази връзка е акцентирано на два момента: доразвиване на разпоредбите, които с цел въвеждане на свободна конкуренция между участниците на енергийните пазари, дават възможност на всички потребители на ел. енергия и природен газ свободно да избират своя доставчик. Процесът следва да е съпроводен с регламентирани мерки за защита на потребителите, предвидени в Електрическата и Газовата директива в условията на пълна

либерализация на енергийните пазари. Предвидено е обществените снабдители да изпълняват функциите на крайни снабдители с електроенергия и природен газ. Те ще снабдяват при публично оповестени общи условия потребителите, присъединени към съответните мрежи, които не са се възползвали от правото си да изберат друг доставчик. Само в последните случаи се запазва регулирането на цените от държавната комисия, като общите условия ще се публикуват в един централен и в един местен всекидневник. Изрично е постановено, че доставката на ел. енергия и природен газ от крайните снабдители ще бъде всеобщо предлагана услуга, която ще се предоставя при условията на равнопоставеност.

Преминаването от регулиран към либерализиран пазар е дълъг и сложен процес, неминуемо съпътстван от времеви период, в който съществуват и двата пазара със своята специфика и характеристики. Ето защо от приемането и обнародването на действащия ЗЕ - първа редакция обн. ДВ, бр. 107 от 9.12.2003 г. до настоящия момент, едно от основните правомощия на КЕВР в чл. 21 (точката се променя през годините) е регулиране на цените в случаите, предвидени в закона - в сега действащата редакция на ЗЕ това е правомощието по чл. 21, ал. 1, т. 8. В чл. 23 са формулирани редица общи принципи, които са задължителни за спазване при изпълнение на регулаторните правомощия. Между тях са тези по т. 4 - осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите и по т. 5 - осигуряване на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия и между отделните видове клиенти.

Функциите на комисията и цените, подлежащи на регулиране, са самостоятелно обособени в отделен раздел IV от закона, озаглавен по същия начин. Сред тях попадат тези по чл. 30, ал. 1, т. 8, т. 9 и т. 11 (които са обект на предявеното искане): т. 8 - цените, по които крайните снабдители продават природен газ на клиенти, присъединени към съответните газоразпределителни мрежи; т. 9 - цените, по които крайните снабдители продават ел. енергия на битови и небитови крайни клиенти за обекти, присъединени към електроразпределителната мрежа, на ниво ниско напрежение; т. 11 - цените за присъединяване към мрежите. Съотношението между понятията „Клиент“ и „Краен клиент“ е предмет на легалните дефиниции в § 1 ДР на ЗЕ, т. 27б и т. 27г. Първото има обобщаващ характер, доколкото включва, както клиентите на едро, така и крайните клиенти на енергия или природен газ. А крайният клиент е клиент, който купува ел. енергия или природен газ за собствено ползване. Като самостоятелен вид крайни клиенти са изведени битовите клиенти. Понятието е дефинирано в т. 2а от разпоредбата, като в този случай

отличаващият белег е характерът на нуждата, за задоволяване на която се извършва покупката, а именно битова нужда. Другият субект по сделката са крайните снабдители. " Крайният снабдител на свой ред е определен в § 1, т. 28а в двете качества: по б. "а" - енергийно предприятие, снабдяващо с ел. енергия обекти на битови и небитови крайни клиенти, присъединени към електроразпределителната мрежа на ниво ниско напрежение в съответната лицензионна територия, когато тези клиенти не са избрали друг доставчик; по б. "б" - енергийно предприятие, снабдяващо с природен газ обекти на клиенти, присъединени към газоразпределителната мрежа при идентичност на останалите условия. По отношение на всички участници, продажбата следва да се предоставя при спазване принципа на равнопоставеност, независимо от факта, че в отправеното искане до Конституционния съд, законово определените понятия са заменени и ограничени само до „гражданите, в качеството им на потребители на електрическа енергия и природен газ“.

Вторият вид ценово регулиране на присъединяването към мрежите е функционално свързано с начина на доставка на ел. енергия и природен газ и също се извършва с решение по чл. 3ба, ал. 2 ЗЕ - видно от адресатите на ал. 1 на правната норма. Такова е регулирането на цените по чл. 30, ал. 1, т. 11 за присъединяване към мрежите. Самото разпределение на ел. енергия и експлоатацията на електроразпределителните мрежи се осъществяват от операторите им - собственици на такива мрежи на обособена територия, лицензирани за извършване на разпределението на съответната територия - чл. 88 за електроразпределителната, съответно чл.166 за газопреносната мрежа. Операторите на разпределителни мрежи са определени в § 1, т. 34б от ДР на ЗЕ, като лица, осъществяващи разпределение на ел. енергия/природен газ и отговарящи за функционирането на мрежата, за нейната поддръжка, развитието ѝ на дадена територия и за взаимовръзките ѝ с други мрежи. Предприятията, осъществяващи една или повече дейности по разпределение, доставка и снабдяване с ел.енергия или природен газ, на основата на издадена лицензия по ЗЕ е дефинирано в т. 24 от § 1, като енергийно предприятие. А крайните клиенти, купувачи енергия или природен газ и/или ползвателите на преносната и/или разпределителната мрежа за снабдяване с енергия или природен газ обобщено са наречени потребители на енергийни услуги - чл. 41б от § 1.

Съвместният анализ на легалните дефиниции на двете групи субекти в сделките по разпределение и продажба показва, че те са определими лица. Енергийните предприятия са определени с лиценза за дейността им с предметен и териториален обхват. Крайните клиенти -

битови или небитови, са присъединените към електроразпределителната мрежа на ниво ниско напрежение в съответната лицензионна територия, които не са избрали друг доставчик. В същия смисъл е и разпоредбата на чл. 94а от раздела V от закона, касаещ търговските взаимоотношения и страните по сделките с електроенергия.

Същевременно чл. 97, ал. 1, т. 4 ЗЕ определя, че по регулирани от комисията цени се сключват сделките между крайните снабдители и битови и небитови клиенти - за обекти, присъединени към електроразпределителна мрежа на ниво ниско напрежение. Задължително законово условие е те да не са избрали друг доставчик.

Цените, подлежащи на регулиране, се образуват от енергийните предприятия, съобразно изискванията на закона и наредбите по прилагането му. В тях детайлно са регламентирани методите за регулиране на цените, правилата за образуването, определянето и изменението им, редът за предоставяне на информация, внасяне на предложенията и утвърждаване - чл. 36, ал. 1 и 2 от закона. В чл. 3ба, ал. 1 е вписано задължението им да оповестят в средствата за масова информация предложението за утвърждаване на нови цени или за изменение на действащите цени в едномесечен срок преди подаване на заявлението до комисията. Тя ги утвърждава, като пределни цени с решение, което съгласно ал. 2 на цитираната разпоредба е индивидуален административен акт. След получаване на решението, лицензиантът публикува на интернет страницата си, както утвърдените пределни цени, така и цените по договорите с клиентите.

Така извършеният кратък анализ на правоотношенията във връзка с търговските взаимоотношения, страните по сделките с електроенергия и природен газ и начинът на образуване и утвърждаване на цените на този пазар категорично опровергава възражението на омбудсмана за въведени в чл. 3ба, ал. 2 ЗЕ спорни правни квалификации и липса на точна и ясна регламентация на обществените отношения. Разглеждането на разпоредбата, част от която е предмет на искането до КС, като звено от цялостния процес по регулиране на търговските сделки с точното обозначаване на участващите в него субекти, показва спазване на принципите на правна сигурност, предвидимост и стабилност. Тъкмо те са обявени в Решение № 3/21.03.2012 г. на КС, като производни на принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от КРБ. Извън контекста е цитирано в искането и Решение № 10 от 3.12.2009 г. Това дава основание да се приеме липса на твърдяното в искането противоречие с този принцип.

Другите текстове, които се обсъждат в искането, като основание за обявяване на частта от чл. 3ба, ал.2 ЗЕ за противоконституционна са чл.

56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Първият от тях разпорежда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Както се сочи в Решение № 1 от 1.03.2012 г. на КС то е основно универсално право (Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17 от 1993 г.; Решение № 1 от 2008 г. по к.д. № 10 от 2007 г.; Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.) Така в Решение № 3 от 17.05.1994 г. Конституционният съд акцентира изрично върху всеобщия му универсален характер. При наличието на правен интерес, правото по чл. 56 включва в себе си субективното право, като гарантирана от закона възможност за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес. То има различни проявни форми, сред които попада и обжалването на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда. В този смисъл разпоредбата на чл.56 от Конституцията действа съвместно с чл.120, ал.2, прогласяваща правото на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично по посочените със закон. Съотношението между двете разпоредби от Конституцията е специално анализирано в Решение № 21 от 26.10.1995 г., където е обоснован изводът, че чл.120, ал.2 надхвърля систематичните граници на главата за основните права и задължения на гражданите, където е разположен чл.56 от Конституцията. В същото време, за да се изясни съдържанието на засягането, разпоредбата на чл.120, ал.2 трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл.56. Засягане ще има когато административният акт обективно нарушава или застрашава права или законни интереси и съставлява 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“.

В Решение № 14 от 4.11.2014 г. е посочено, че като основополагащо ръководно начало, чл.120, ал.2 утвърждава обжалваемостта пред съда на всички административни актове, независимо дали са издадени от централни или местни изпълнителни органи, дали са индивидуални, общи или нормативни. Единственото условие е да засягат правата и законните интереси на адресатите си. По този начин наличието на правен интерес, обусловен от непосредствено засягане на правата и законните им интереси е необходимо и достатъчно основание за възникване на задължение на държавата да осигури адекватна съдебна защита. Обратно, ако по своето предназначение и съдържание определена категория административни актове не засягат правната сфера на субектите на правото, въвеждането на обжалваемост не я обвързва.

Преценени с оглед цялостната практика на Конституционния съд, твърденията в искането, че обявяването на решенията на КЕВР по чл. 3а, ал. 2 ЗЕ за индивидуални, вместо за общи административни актове противоречи на принципите на защита правата на гражданите в чл. 56 и чл.120, ал. 2 от Конституцията следва да се оценят, като неоснователни. В т. 4 от цитираното вече Решение № 21 от 26.10.1995 г. Конституционният съд категорично е приел, че в разпоредбата на чл.120, ал. 2 КРБ не се съдържат критерии, обуславящи изключване в зависимост от вида на административните актове. „Познатото на българското законодателство и на правната теория разграничаване на административните актове според кръга на адресатите, характера на предписанието и еднократността или многократността на тяхното прилагане, или сферата в която се проявяват правните последици от акта е без правно значение за тълкуване на конституционния текст. Законовата или доктринална квалификация на един административен акт, като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен, не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт по силата на Конституцията от кръга на съдебно обжалваемите актове.“

По така изложените съображения, считаме искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 3а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“, поради нарушение на чл. 4, ал.1, чл. 56 и чл.120, ал. 2 от Конституцията за неоснователно.

ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ

ПРОТОКОЛ

София, 04 юни 2018 година

Днес, 04 юни 2018 г., се проведе заседание на пленума на
Върховния административен съд, при предварително обявения
дневен ред:

1.

2. Приемане на становище по конституционно дело № 8/2018
год.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на
Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: НИНА СПАСОВА – административен секретар на
Върховния административен съд

.....

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласува 57 съдии,
„ПРОТИВ“ – 11 съдии, „ВЪЗДЪРЖАЛ СЕ“ – 3 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването пленумът на
Върховния административен съд

РЕШИ:

ПРИЕМА първи вариант на становище по конституционно дело
№ 8/2018 год.

.....
.....

СЕКРЕТАР: /п/

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: /п/