



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

04-147/19.03.18г.

И С К А Н Е

от омбудсмана на Република България за установяване на
противоконституционност на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е
индивидуален административен акт“

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“ (Обн. ДВ. бр.107 от 9 Декември 2003г., изм. ДВ. бр.18 от 5 Март 2004г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.95 от 29 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.65 от 11 Август 2006г., изм. ДВ. бр.74 от 8 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.49 от 19 Юни 2007г., изм. ДВ. бр.55 от 6 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 Април 2008г., изм. ДВ. бр.43 от 29 Април 2008г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Ноември 2008г., изм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009г., изм. ДВ. бр.41 от 2 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.42 от 5 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.103 от 29 Декември 2009г., изм. ДВ. бр.54 от 16 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.97 от 10 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.35 от 3 Май 2011г., изм. ДВ. бр.47 от 21 Юни 2011г., изм. ДВ. бр.38 от 18 Май 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.54 от 17 Юли 2012г., изм. ДВ. бр.82 от 26 Октомври 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., доп. ДВ. бр.20 от 28 Февруари 2013г., доп. ДВ. бр.23 от 8 Март 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.59 от 5 Юли 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.17 от 6 Март 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.35 от 15 Май 2015г., доп. ДВ. бр.48 от 27 Юни 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.56 от 24 Юли 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.42 от 3 Юни 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.47 от 21 Юни 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016г., доп. ДВ. бр.51 от 27 Юни 2017г., изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.102 от 22 Декември 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 28 Декември 2017г., изм. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018г.). Съгласно тази норма решението на Комисията за енергийно и водно регулиране /Комисията/ за утвърждаване на пределните цени, по които енергийните предприятия, доставящи на гражданите електрическа енергия и природен газ по регулирани цени, и операторите на преносни и разпределителни мрежи, е индивидуален административен акт. Считаю, че е налице противоречие на



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

тази част от разпоредбата с чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Според чл. 13 от Закона за енергетиката /ЗЕ/ Комисията като държавен орган, на когото е възложено регулирането на дейностите в енергетиката и във водоснабдяването и канализацията, се произнася с мотивирани решения, които са индивидуални или общи административни актове. Сред административните актове, които приема Комисията особено важни са решенията, с които тя утвърждава пределни цени по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ.

Съгласно чл. 21 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. Както се приема в теорията и практиката, с индивидуалните административни актове се засягат конкретно определени граждани или организации.

Административните актове по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ, с които се утвърждават пределни цени, макар и да се адресират до енергийните предприятия – лицензианти обаче, засягат пряко и непосредствено права и законни интереси на неопределен брой граждани-потребители на електрическа енергия. Това е така, защото утвърдените пределни цени са обвързващи и се отразяват пряко на цените по договорите с потребителите на енергийни услуги (арг. чл. 36а, ал. 3 от ЗЕ). Нормативната квалификация в ЗЕ на административния акт по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ следователно игнорира основни негови характеристики. Тъкмо обстоятелството, че административният акт непосредствено засяга права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, дава основание съгласно чл. 65 от АПК същият да бъде причислен към категорията на общите административни актове.

Според чл. 14 от ЗЕ приемането на общи административни актове от Комисията е обусловено от провеждането на процедура по общественото им обсъждане. От своя страна чл. 15, ал. 2 от ЗЕ включва сред актовете, които подлежат на публично обсъждане, и предложенията за утвърждаване на цени. Следователно, макар и да ги определя като индивидуални административни актове, законодателят признава, че с оглед техния правен режим, те нямат такъв характер.

Административният акт по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ определя цената на електроенергията и природния газ, които трябва да заплатят гражданите за тяхната доставка и пренос. В резултат, предвид правомощието на Комисията да утвърждава цената на електрическата енергия и природен газ за гражданите, те стават част от съдържанието на договорите на енергийните предприятия, доставящи енергия на потребителите на енергийни услуги. Наличието на договор е абсолютна предпоставка за действието на решението на Комисията. В този смисъл то следва да се разглежда като съвкупност от индивидуални административни актове, които трябва да бъдат изпълнявани от техните адресати.

Като определя неправилно и ненужно решенията за утвърждаване на цени по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ за индивидуални административни актове,



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

законодателят ограничава възможността гражданите, в качеството им на потребители на електрическа енергия и природен газ, да ги оспорват пред съда с довод, че оспорваният не е адресат на административния акт и затова няма правен интерес от оспорването. Точно по този път тръгва и съдебната практика. В резултат от възприетото законодателно решение, на практика гражданите се лишават от право на защита, когато са нарушени или застрашени техни права и законни интереси, както повелява чл. 56 от Конституцията. Както е прието в практиката на Конституционния съд, то представлява основно право, чието съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите самостоятелни активни действия да се противопоставя на възможните източници на нарушаване или застрашаване на неговата правна сфера. То е универсално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права и конституционно признати интереси на правните субекти. Според Конституционния съд правото на защита обвързва всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицето със засегнати права да преодолее последиците от нарушението, съответно - от застрашаването. Тъй като понякога процесуалните отношения между гражданина и администрацията не водят до дължимия правовъзстановителен ефект, пътят към независимия и справедлив съд трябва винаги да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона.

С оглед на изтъкнатото, относно правото на защита следва да се вземе предвид и разпоредбата на чл. 37, §17 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия, изискваща гаранции, че на национално равнище съществуват подходящи механизми, съгласно които всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган, има право да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни и от което и да е правителство. Такива механизми не са предоставени на гражданите.

Чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ влиза в противоречие и с чл.4, ал.1 от Конституцията. Принципът за правовата държава изисква от законодателя да урегулира обществените отношения ясно и точно. Въвеждането в законодателството на спорни правни квалификации не е в синхрон с това изискване. Както вече е имал възможност да посочи Конституционният съд, в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на зададената конституционна уредба (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.; Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.). Правната уредба съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията трябва така да бъде оформена, че да не затруднява правоприлагането, както и ограничава правото на защита на гражданите при нарушаване или застрашаване на техните права и законни интереси. Принципът на правовата държава изисква създаването на ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба (Решение № 3 от 2012 г. по к.д. № 12 от 2011 г.; Решение № 2 от 2013 г. по к.д. № 1 от 2013 г.).



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Макар чл. 13, ал. 9 от ЗЕ да предпоставя възможност за обжалване законосъобразността на актовете на Комисията, разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ, която обявява решенията за утвърждаване на цени за доставка на електрическа енергия и природен газ на гражданите за индивидуални административни актове, по същество ограничава тази възможност. Това законодателно решение нарушава разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Основния закон, както и по-общия принцип на правовата държава, в противоречие с който е наличието на законови разпоредби, въвеждащи ограничения в конституционни права. С Решение № 14/2014 г. по к.д. №12/2014 г. Конституционният съд се произнесе относно тълкуването на горепосочената разпоредба като прие, че се касае за необходимост от установяване на ефективен механизъм за противодействие на посегателствата върху правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Съгласно същото решение, достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес, какъвто в случая не е посочен от законодателя при приемането на разпоредбата.

Въз основа на изложеното, считам, че разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“ противоречи чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Основния закон, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид горното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите противоречието на разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“ с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Моля да конституирате като заинтересовани страни по делото: Народното събрание, министъра на енергетиката, Комисията за енергийно и водно регулиране. Прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани страни по делото.

С уважение,

МАЯ МАНОЛОВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ