



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15 ЗА 2009 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 8 декември 2009 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 15 от 2009 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбите на чл. 153, ал. 1 и 6 от Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр., 107 от 2003 г.; изм., бр. 18 от 2004 г., бр. 18 и 95 от 2005 г., бр. 30, 65 и 74 от 2006 г., бр. 49, 55 и 59 от 2007 г., бр. 36, 43 и 98 от 2008 г. и бр. 35, 41, 42 и 82 от 2009 г.).

Според омбудсмана на Република България в чл. 153, ал. 1 и 6 от Закона за енергетиката (ЗЕ) се съдържа противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията и се нарушават правата на гражданите като потребители на топлинна енергия.

Посочените в искането на омбудсмана разпоредби на ЗЕ се отнасят до определянето на всички собственици и титуляри на вещно право на ползване в сграда - етажна собственост, като потребители на топлинна енергия и установяване на задължението им да заплащат цена за топлинна енергия,

отдадена от сградната инсталация и от отоплителните тела в общите части на сградата и в случаите, когато са прекратили топлоподаването към отоплителните тела в имотите си.

В искането се твърди, че с тези разпоредби грубо се нарушават интересите на потребителите, защото:

- дори при липса на потребление в даден имот се начисляват суми за отдадена от сградната инсталация топлинна енергия и от отоплителните тела в общите части на сградата;

- не се допуска пълен отказ от услугите на топлофикационното дружество на отделни потребители в сграда – етажна собственост.

Твърди се също, че с цитираните разпоредби се гарантират изцяло търговските интереси на доставчиците на топлофикационни услуги в ущърб на индивидуалния потребител и неговите права.

Въз основа на предоставената ни с определението на Конституционния съд от 21 декември 2009 г. възможност изразяваме следното становище:

1. Относно противоконституционността на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

В чл. 19, ал. 2 от Конституцията е предвидено в съответствие с принципите на правовата държава, че „законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.”

В искането на омбудсмана конституционният текст се тълкува в смисъл, че акцентът е върху защитата на потребителите и респективно с чл. 153, ал. 1 от ЗЕ тя е накърнена.

Според разпоредбата на ЗЕ „Всички собственици и титуляри на вещно право на ползване в сграда – етажна собственост, присъединени към абонатна станция или към нейно самостоятелно отклонение, са потребители на топлинна енергия и са длъжни да монтират средства за дялово разпределение по чл. 140, ал. 1, т. 3 на отоплителните тела в имотите си и да заплащат цена за топлинна енергия при условията и по реда, определени в съответната наредба по чл. 36, ал. 3.”.

От тълкуването на нормата може да се направи извод, че общо като потребители на топлинна енергия са определени всички лица, притежаващи вещни права в сградата – етажна собственост. Това са собствениците и титулярите на вещното право на ползване на отделните имоти в нея.

Съществено уточнение е, че те следва да са присъединени към една абонатна станция или нейно самостоятелно отклонение. То произтича от основния принцип на топлоснабдяването, че доставката на топлинна енергия, съответно границата на търговските взаимоотношения с топлофикационните дружества, е до входа на абонатната станция, съответно на самостоятелното отклонение. Според измервателните уреди на тази граница се определя и цената на доставената и потребената топлинна енергия.

По смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЕ „Абонатна станция е уредба, чрез която се осъществява подаване, измерване, преобразуване и регулиране на параметрите на топлинната енергия от топлопреносната мрежа към потребителите”. Съгласно чл. 156, ал. 1 от ЗЕ „топлинната енергия се измерва със средства за търговско измерване - собственост на топлопреносното предприятие, монтирани на границата на собственост на съоръженията”. В случая граница на собственост на съоръженията между топлопреносното предприятие и потребителите на топлинна енергия в самостоятелна сграда или в сграда – етажна собственост, е последната спирателна арматура преди разпределителната мрежа на сградните инсталации.

Следователно в абонатна станция е мястото на доставка на топлинната енергия и местоизпълнението по договора. Оттам доставената топлинна енергия постъпва в сградната инсталация, която е обща етажна собственост, и се разделя на два основни потока – за отопление и за битово горещо водоснабдяване. Топлинната енергия за отопление служи както за затопляне на отделните имоти, така и за отопление на общите части на сградата.

Поради особеностите на етажната собственост обаче сградата не може да се третира като юридическо лице - потребител, въпреки че е реално такъв. Това налага въвеждането на система за дялово разпределение на доставената енергия за сградата като цяло между собствениците на отделни имоти в нея. Принципите и прилагането му са уредени в ЗЕ, в Наредбата за регулиране на цените на топлинната енергия (обн., ДВ, бр. 55 от 2004 г.; изм. и доп., бр. 61 от 2007 г. и бр. 105 от 2008 г.), приета на основание чл. 36, ал. 3 от закона, и в Наредба № 16-334 от 2007 г. за топлоснабдяването, издадена от министъра на икономиката и енергетиката (обн., ДВ, бр. 34 от 2007 г.; попр., бр. 39 от 2007 г.; изм. и доп., бр. 58 от 2007 г. и бр. 45 от 2009 г.). Съгласно тези принципи и според § 69 от Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката и енергийната ефективност (ЗЕЕЕ) (отм.) от 2001 г. разпределението на топлинната енергия между потребителите в сгради - етажна собственост, се извършва пропорционално на отопляемия обем или по мощността на отоплителните тела на съответния имот и припадащите му се

обща части. Количеството топлинна енергия за отопление на общите части в сградата - етажна собственост, в които има монтирани отоплителни тела, се разпределя между всички потребители пропорционално на отопляемия обем или на отоплителния товар на имотите по проекта на сградата - етажна собственост, включително при прекратяване на топлоподаването за отделни имоти. Частта от топлинната енергия, отдадена от сградната инсталация по смисъла на чл. 112в, ал. 2 от ЗЕЕЕ, се определя в размер 10 на сто от общото количество топлинна енергия за отопление на сградата.

Тези принципи са възприети в новия закон - чл. 139 и сл. от ЗЕ. Те не са атакувани за противоконституционност в продължение почти на 10 години и се основават на технически и икономически параметри и на правната уредба на етажната собственост.

Самото дялово разпределение се извършва съгласно чл. 139, ал. 2 от ЗЕ топлопреносното предприятие или от доставчик на топлинна енергия самостоятелно или чрез възлагане на лице, вписано в публичния регистър в Министерството на икономиката, енергетиката и туризма като осъществяващо услугата "дялово разпределение". Следователно законът създава възможности за осъществяване на разпределението между потребителите с индивидуални имоти в сградата - етажна собственост, и отчитане както на тяхното индивидуално потребление, така и на общото потребление. В чл. 140, ал. 1 и 2 от ЗЕ са определени и средствата за търговско измерване на топлинната енергия, съответно за нейното дялово разпределение между потребителите.

За защита на техните интереси е предвидена и една специална възможност за обособяване на сградата като юридическо лице с нестопанска цел - специална асоциация по чл. 151 и 152 от ЗЕ, въведена от 2003 г. Броят на учредените асоциации обаче към момента е незначителен, което е аргумент в полза на твърдението, че по-голяма част от потребителите предпочитат създадената със ЗЕ обща система за отчитане на индивидуалното потребление за имотите и за общите части на сградата.

Системата на дялово разпределение, която съществува повече от 10 години в България, е в съответствие с изискванията на нормативните актове на Европейския съюз относно топлоснабдяването и практиката в другите европейски държави. Тя е въведена задължително в страните от Европейския съюз в съответствие с изискванията на Директива 93/76/ЕИО на Съвета от 13 септември 1993 г. относно ограничаване на емисиите на въглероден двуокис чрез подобряване на енергийната ефективност (програма SAVE). В преамбюла на директивата изрично се посочва, че тя е съобразена с факта, че изготвянето на сметки на обитателите на сгради за сумите, дължими за отопление, климатизация и топла вода за битови нужди, калкулирани в съответното

съотношение и въз основа на действителната консумация, ще допринесат за по-икономично потребление на енергия за битови нужди. Съгласно чл. 3 и 10 от директивата държавите членки разработват и внедряват програми за таксуване за енергията, разходвана за отопление, климатизация и топла вода за битови нужди, отчетена в съответното съотношение и въз основа на действителната консумация. Програмите позволяват разпределяне на съответните разходи за тези услуги между обитателите на дадена сграда или част от сграда, като се отчита потреблението на топлина, климатизация и топла вода за битови нужди на всеки обитател. Тези сгради или части от сгради се захранват от колективна инсталация за топлина, климатизация и топла вода за битови нужди. Техните обитатели трябва да имат възможност да регулират собственото си потребление на енергия за отопление, климатизация и битова топла вода, като заплащат съответно и разходите за колективната инсталация. С това се гарантират интересите и защитата на всички потребители на топлинна енергия в сградите.

В искането на омбудсмана всъщност се атакува резултатът от прилагането на системата за дялово разпределение, т.е. заплащането за топлинната енергия за сградната инсталация и за общите части на сградата. Твърди се, че „законовата уредба води до практически абсурд и очевидна несправедливост”. Но същевременно се признава, че юридически е „оправдано и основателно” потребителят, който се е отказал за топлоснабдяване в своя имот, да заплаща „част от стойността на топлинната енергия, ползвана в общите части на етажната собственост, съобразно своя дял в тях”. Следователно обект на жалбата остават само сумите, дължими за сградната инсталация.

От искането обаче не е ясно как е направено разграничението между общи части и сградна инсталация, за да се прилагат два икономически и правни подхода при обосноваване на твърдението за противоконституционност. Съгласно чл. 38 от Закона за собствеността „При сгради, в които етажи или части от етажи принадлежат на различни собственици, общи на всички собственици са земята, върху която е построена сградата, дворът, основите, външните стени, вътрешните разделителни стени между отделните части, вътрешните носещи стени... стълбите, площадките... главните линии на всички видове инсталации и централните им уредби...жилището на портиера и всичко друго, което по естеството си или по предназначение служи за общо ползване.” Определя се също, че общите части не може да се делят. И макар че се счита, че от гледна точка на строителните норми текстът е твърде остарял и не определя изчерпателно общите части на сградите, той категорично включва към тях инсталациите за доставка на вода, ток, топлина и пр.

Същото правило е конкретизирано в специалния закон - ЗЕ, като в чл. 140, ал. 3 изрично се постановява, че „сградните инсталации за отопление и горещо водоснабдяване са обща етажна собственост”. За да отпаднат всякакви съмнения, в ал. 4 е определена индивидуалната частна собственост на потребителите върху съоръженията, чрез които се ползва топлинна енергия в техните имоти - това са „отоплителните тела, регулиращата арматура към тях, отклоненията от сградните инсталации за отопление, отклоненията от инсталациите за горещо водоснабдяване и средствата за дяловото разпределение по ал. 1, т. 2 и индивидуалните водомери по ал. 1, т. 3”.

Основен аргумент на омбудсмана е липсата на справедливост при дяловото разпределяне на доставената за сградата топлинна енергия, тъй като според него се заплаща за нещо, което липсва или не се ползва. Остава се с впечатлението, че сградната инсталация се третира не като обща част за всички собственици и ползватели на имоти в сградата, а само на онези от тях, които ползват топлинна енергия. Другите, които са се отказали от индивидуалното ползване на топлина в имотите си, сякаш „правят услуга”, като допускат тръбите да преминават през техните имоти. Такива твърдения не съответстват на действителната и правната ситуация и водят до нагнетяване на социално напрежение и противопоставяне на собственици в една сграда вместо съдействие за добросъседски отношения.

В случая става въпрос за ползването на отдадената от сградната инсталация топлина, която независимо от желанието на собственика на имота без топлоподаване към радиаторите му реално съществува. Тя е предвидена по проект, изградена е и както никой не може да се откаже от общите части на сградата, така не може да се откаже и от сградната инсталация. Едва ли може да се счита за справедливо съответният дял на собствениците, които не ползват топлинна енергия чрез радиатори в имотите си, да се раздели между другите, които остават потребители на топлинна енергия. Законът за енергетиката не може да защитава интересите на едни потребители за сметка на други. В случая освен принципите на правовата държава, конституционната защита на потребителите по чл. 19, ал. 2, която се отнася за всички, а не само за определена група от социално слаби лица, но и редица общи принципи на правото могат да се противопоставят на твърденията в искането за обявяване на противоконституционност. В редица случаи лицата, които се отказват от топлоснабдяване, се ползват и от по-благоприятното местоположение на своите имоти - с повече вътрешни стени, по-добро изложение, среден етаж и пр. В много случаи те запазват и потреблението си на гореща вода.

Не бива да се забравя, че при закупуването на имот в сграда - етажна собственост, собственикът приема общите условия на топлоснабдяването, съответно на присъединяването към топлопреносната мрежа. При последващ

отказ за индивидуално потребление в имота той не би могъл нито реално, нито правно да се отстрани от ползването на общите части.

От изложеното по-горе следва, че потреблението в сграда - етажна собственост, и разпределението на дължимите суми за топлинна енергия е въпрос, който се решава от собствениците и титулярите на право на ползване на имотите в нея в определените от закона рамки. Тези отношения не са с административен, а с частноправен характер, и нито топлоснабдителното предприятие, нито държавната администрация могат да се намесват в тях. Съобразно функциите на омбудсмана на Република България той също не би могъл да има роля на медиатор за защита на интересите на едни потребители срещу други в една и съща сграда.

В заключение може да се твърди, че правната уредба е пълна и непротиворечива, основана на техническите норми при изграждането на сгради - етажна собственост, и отразява фактическото състояние на общите части в тези сгради. От тази гледна точка твърдението за нейната абсурдност в искането не може да се приеме.

2. Относно противоконституционността на чл. 153, ал. 6 от ЗЕ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно чл. 153, ал. 6 от ЗЕ в редакцията му от 2006 г. „Потребителите в сграда - етажна собственост, които прекратят топлоподаването към отоплителните тела в имотите си, остават потребители на топлинната енергия, отдадена от сградната инсталация и от отоплителните тела в общите части на сградата.”

В искането за обявяване противоконституционността на тази разпоредба омбудсманът твърди, че така не само се нарушават интересите на потребителите, които никога не могат да се откажат от услугите на топлоснабдяването, но и се гарантират само и изцяло търговските интереси на доставчиците на топлофикационни услуги в ущърб на индивидуалния потребител и неговите права.

Мотивите относно невъзможността за пълен отказ от топлоснабдяване извън хипотезите на чл. 153, ал. 2-4 са изложени по-горе. Самият вносител на искането признава, че не е възможен отказ от заплащане на съответния дял от разходите за топлинна енергия за общите части на сградата, но по неясен критерий отделя от тях т.нар. „сградна инсталация”. По смисъла на § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Наредба № 16-334 от 2007 г. за топлоснабдяването, издадена от министъра на икономиката и енергетиката, "Инсталация в сграда" или "сградна инсталация" е съвкупността от топлопроводи и съоръжения за разпределяне и доставяне на топлинна енергия от абонатната станция до имотите на потребителите, включително главните

горизонтални и вертикални разпределителни линии. Когато към една абонатна станция са присъединени повече от една сграда, всеки от присъединителните топлопроводи е елемент на съответната инсталация в сградата”. Определението е в съответствие и с нормите за строителство на сградите, определяне на отопляемите обеми и изграждане на инсталации в тях. Изграждането на сградната инсталация гарантира интересите на всички потребители, тъй като осигурява равен достъп до отопление и определен жизнен комфорт. Всяко лице, придобило първоначално или по-късно в резултат на правна сделка имот в сграда - етажна собственост, приема условията на присъединяване към топлопреносната мрежа и съществуващите правила за топлоснабдяване. Ограничаването на топлоподаването за отоплителните тела в неговия имот е въпрос на личен избор и възможности, но той не може да се откаже от участието си в общите части на сградата. Трябва да се има предвид, че дори отказът от потребление в индивидуалните имоти води до нарушаване на топлообмена в сградата, тъй като инсталираните мощности на вътрешните инсталации за отопление, климатизация и горещо водоснабдяване на сградата са съобразени с проектните отопляеми обеми на всички имоти в сградата и с това реално се влошава качеството на услугата за останалите потребители, и оттам до нарушаване на техните права. В искането обаче не се споменава защитата на тези потребители. С оглед на фактическата обстановка и при търсене на баланс между обществения и личния интерес ЗЕ допуска отказ от топлоподаване за отделни имоти, дори и като се нарушава основният принцип на правото, че никой не може да използва своите субективни права във вреда на други правни субекти.

Проблемът е решен по аналогичен начин за всички други инсталации и съоръжения, чрез които се доставят вода, ток, газ, ползват се канални и далекосъобщителни услуги и пр.

В искането се засяга и един друг аспект, като се акцентира върху евентуална злоупотреба с права на доставчика на топлинна енергия - топлофикационното дружество, което на всяка цена иска да запази своите търговски интереси. Законът за енергетиката не гарантира такава привилегия на тези дружества. В него са определени търговските отношения с потребителите, като загубите по преноса на топлинна енергия до границата за собственост са за сметка на дружеството, а разпределението на доставената до тази граница енергия на сградата - етажна собственост, включително загубите при разпределението, е за сметка на всички потребители в нея.

Наред с това следва да се има предвид, че Конституционният съд многократно се е произнасял по смисъла и значението на чл. 19 от Конституцията. В учебните курсове и в монографиите по конституционно право също се подчертава, че акцентът на разпоредбата е свободата на стопанската

дейност. Приема се за безспорно, че при упражняване правото на свободна стопанска инициатива, издигнато като принцип в чл. 19, ал. 1 от Конституцията, са допустими ограничения в защита на други конституционни ценности, като винаги се поставя въпросът за наличието на обществен интерес от по-висш порядък, който да налага ограничаването. Така топлофикационните дружества независимо от своя търговски интерес, икономически прогнози и пр. са длъжни да прекратят в 15-дневен срок топлоподаването в сграда - етажна собственост, когато две трети от собствениците и титулярите на вещно право на ползване в сграда - етажна собственост, присъединени към абонатна станция или към нейно самостоятелно отклонение, не желаят да бъдат потребители на топлинна енергия за отопление и/или за горещо водоснабдяване (чл. 153, ал. 4 от ЗЕ). В този смисъл ЗЕ налага ограничение на тези дружества, независимо че подобно решение по принципите на правната уредба на етажната собственост би следвало да се взема с мнозинство от собствениците. В случая е налице защита именно на потребителите, защото подаването на топлина за малък брой имоти би засегнало интересите на всички при заплащането на големи сметки за общите части и за загубите по преноса на топлинната енергия до отделните имоти.

Необходимо е да се отбележи също, че няма никакви законови ограничения за потребителите да направят отказ от ползване на топлинна енергия от отоплителните тела в своя имот. Поради техническите характеристики на сградите, в които е налице етажна собственост, такъв отказ не може да има абсолютен характер. Това не произтича от взаимоотношенията по топлоснабдяването, а от самия характер на етажната собственост, нейната правна уредба и действащото законодателство за строителството и прокарването на инсталации за снабдяване на отделните имоти с вода, ток, топлинна енергия, газ и пр.

Вариант за друго разпределение на разходите се явяват асоциациите по чл. 151 и 152 от ЗЕ, които представляват юридически лица с нестопанска цел. Страна по договора с топлофикационното дружество е самата асоциация, а не индивидуалните абонати, които членуват в нея. При съгласие на собствениците и ползвателите в сграда - етажна собственост, теоретично може да се достигне и до цялостно освобождаване на някои от абонатите, които са прекъснали топлоподаването за имотите си, от всички разходи, тъй като абонат е самата асоциация. Това обаче едва ли е практически осъществимо, защото разходите за сградната инсталация и за общите части следва да се поемат и разпределят между другите собственици.

От разпоредбите на чл. 152, ал. 2, т. 4 и 5 от ЗЕ още веднъж може да се потвърди и изводът, че сградната инсталация е равнопоставена по правен статут на общите части на сградата, тъй като асоциацията извършва ремонт и настройка на сградните инсталации самостоятелно или чрез други лица, включително саниране на сградата - етажна собственост, полага грижи за сградните инсталации и за сградата - етажна собственост, и пр.

Не може да бъде споделено и схващането, че правото на защита на потребителите е накърнено поради обстоятелството, че те са в търговски отношения с топлопреносното предприятие. Именно въведените със ЗЕ търговски отношения на всички нива на производство, разпределение и потребление на енергия гарантират равнопоставеността на страните, но и изпълнението на техните задължения. Претендираното „привилегировано положение на топлофикационните дружества” не е установено в закона, който гарантира както индивидуалния интерес на всички потребители, така и обществения интерес при топлоснабдяването и осигуряването на определен стандарт на живот. Това е във връзка и с особеностите при проектирането и изграждането на множество сгради, които нямат друга алтернатива за отопление освен чрез централизирано топлоснабдяване. Такава е практиката и в редица европейски държави и в големите градове на Германия, Дания, Чехия, Франция, Полша, Холандия, Финландия и др.

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 153, ал. 1 и 6 от Закона за енергетиката е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)

