



Изх.№. 11 / 14.05.2018 г.

Бх. № 195 КБ 87/18г.
Дата 15.05.18г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по к.д.№8/2018 г.

СТАНОВИЩЕ

от СДРУЖЕНИЕ «БЪЛГАРСКА
НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ
АКТИВНИ ПОТРЕБИТЕЛИ»
гр. София 1504, ул. Врабча 26,
тел. 02/9890106, факс. 02/9890107
чрез Богомил Николов
Изпълнителен директор

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с конституционно дело №8/2018 г. и в изискуемия срок изразяваме следното становище:

Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) издава административни актове в случаите, в които пряко или косвено (при одобряване на бизнес планове) утвърждава цени на електрическа, топлинна енергия и природен газ и на ВиК услугите за съответен период.

При прегледа на действащата нормативна уредба в сферата на енергетиката и на водоснабдителните и канализационни (ВиК) услуги се установява следното:

В чл.13, ал.3 от Закона за енергетиката (ЗЕ) е регламентирано, че КЕВР се произнася с мотивирани решения, които са индивидуални или общи административни актове.

Пак в този закон, в чл.14, ал.9 се указва, че Решенията, включително мълчаливият отказ на КЕВР, се обжалват по реда на Административно процесуалния кодекс (АПК), като обжалването не спира изпълнението на решението.

Съгласно чл.11, ал.6 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (ЗРВКУ), Решенията на КЕВР, включително мълчаливият отказ на комисията, могат да бъдат обжалвани по реда на АПК.

Чл.36а, ал.2 от ЗЕ предвижда, че решенията на КЕВР за утвърждаване на цени, или за изменение на цени на енергийните предприятия, доставящи електрическа енергия и природен газ по регулирани цени, и операторите на преносни и разпределителни мрежи са **индивидуални административни актове**.

Категорично считаме, че този текст противоречи на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията на Република България.

Определяйки горните актове на КЕВР като **индивидуални административни актове**, законодателят ограничава кръга на субектите, които имат правен интерес да ги оспорват пред съд, до дружеството – лицензиант, чиито цени се регулират и до прокуратурата. Въз основа на цитирания законов текст константната съдебна практика приема, че потребителите, които на практика са задължени лица и плащат тези цени, нямат правен интерес от обжалване, тъй като не се засяга техен пряк и непосредствен интерес и не се произвежда ефект в тяхната правна сфера. Сама по

себе си тази теза звучи абсурдно. Потребителите не разполагат с абсолютно никакъв правен механизъм за оспорване цените на дружествата, чиито клиенти са и спрямо които са задължени да заплащат съответните цени.

Нещо повече, този подход се разпростря със същата сила и върху останалите цени и услуги, регулирани от КЕВР, с което се допусна константната съдебна практика да излезе извън текста (буквата и духа) на чл.36а, ал.2 от ЗЕ. По този начин **незаконосъобразно** и по недопустима за правото **аналогия на закона** съдът обявява за индивидуални административни актове всички решения на КЕВР, с които се утвърждават цените не само на електрическата енергия, но и на топлинната енергия, природния газ и на ВиК услугите за съответен период.

По този начин, в разрез с общите принципи на административното право, за индивидуални административни актове съдът приема както актовете, регулиращи цените на електроенергията, така и другите актове на КЕВР, които пряко или непряко влияят върху цените на дружествата като например решенията на КЕВР за одобряване на 5 годишни бизнес планове в областта на ВиК услугите, доставката на топлоенергия, природен газ и т.н. Съгласно тази съдебна практика, решение на КЕВР относно цени на В и К услуги не засяга правната сфера на жалбоподателите/потребители, не поражда пряко задължения за тях, затова те нямат обоснован личен, пряк и непосредствен правен интерес за обжалване на такова решение. Съдилищата прилагат разширително, по аналогия и в противоречие с правната доктрина този текст не само относно решенията на КЕВР, упоменати в чл.36а от ЗЕ, но и по отношение на всички ценови решения на регулатора.

Следва да посочим, че по своята същност тези решения засягат неопределен брой лица - потребители, като ги задължават да заплащат съответните цени с години напред, което категорично е нееднократно действие на административния акт /вж. определение № 14002/ 20.11.2017 на ВАС - четвърто отделение по адм. дело № 12432/2017/. Несериозно звучат твърденията на съдебните състави, че като страна по облигационно правоотношение с дружеството-лицензиант, потребителя би могъл да защити правата си по гражданско-правен ред. Какъв ще е този гражданско-правен съдебен ред, след като цената по сделката е определена с влязал в сила административен акт, за който на потребителя не се признава правен интерес да обжалва.

Твърдим, че такъв подход е **противоконституционен, незаконосъобразен и е в пълно противоречие с европейското право**. Подобен подход, включително и създадената съдебна практика, представляват сами по себе си **отказ от правосъдие**.

Ще припомним, че разпоредбата на чл. 120, ал.2 от Конституцията на Република България, която има пряко и непосредствено действие, урежда **правото на гражданите и юридическите лица да обжалват** всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. Считаме, че чл.36а, ал.2 от ЗЕ е в пряко противоречие с този конституционен текст, защото изцяло лишава потребителите да обжалват актове, спрямо които имат очевиден правен интерес. На следващо място, **прилагането на закона по аналогия** относно характера на административните актове и спрямо цената на В и К услугите например, представлява **нарушение на конституционните права на българските граждани, доколкото ги лишава от правото на съдебна защита** срещу засягащите ги административни актове, които се отразяват неблагоприятно в правната им сфера. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки гражданин, "когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси", в т.ч. и чрез административен акт. 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.

Във връзка с горните констатации е и установената практика на

Конституционния съд на Република България (напр. Решение No. 21/26.10.1995 г. по конституционно дело No. 18 от 1995 г.), постановяваща, че Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е **правният ефект на административния акт - дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица**. От този критерий следва да се ръководят и съдилищата. В тези случаи, според Конституционния съд, гражданите и юридическите лица могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 във връзка с чл.120, ал.2 от Конституцията, чрез съдебното обжалване на административния акт, до колкото този акт засяга техни субективни права или законни интереси.

По отношение на В и К услугите има и редица още по-силни аргументи, изхождащи от международни актове, които страната ни е приела. ВиК услугите са преди всичко основно човешко право. Те не са обикновена услуга или стока, за която по аналогия могат да се прилагат разпоредбите на Закона за енергетиката. Напомняме, че чл. 3, ал.1 на ЗРВКУ е провъзгласил водата за питейно-битови нужди като основна жизнена потребност по смисъла на Закона за социалното подпомагане, а съгласно ал.2 В и К услугите са регламентирани дейности от обществен интерес. В този смисъл тезата, че потребителите като лица, които имат право на тази основна жизнена потребност, нямат правен интерес да обжалват решението относно цената на тази услуга, е абсолютно несъстоятелна.

Съгласно чл. 147, ал. 1 от АПК, право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. Това са ясните критерии за наличието на правен интерес като абсолютна положителна процесуална предпоставка за упражняване правото на жалба на всеки гражданин, ползващ например електрическа, топлинна енергия и природен газ, а също и В и К услугите.

Ето защо считаме, че **чл. 36а, ал.2 от ЗЕ противоречи на горепосочените норми от правни актове с по-висок ранг - чл. 120, ал. 2 във връзка и с чл. 56 от Конституцията на Република България и на чл. 147, ал. 1 от АПК**, както и на правната доктрина относно вида на административните актове и тяхната обжалваемост.

Чл. 36а, ал.2 от ЗЕ противоречи и на транспонираните вече Директива 2009/72/ЕС и Директива 2009/73/ЕС.

Тъй като в мотивите на последния ЗИД на ЗЕ е посочена необходимостта от по-добро съответствие с европейското законодателство, то следва да се има предвид и следното противоречие на чл. 36а, ал.2 от ЗЕ с норми от Директива 2009/72/ЕС и Директива 2009/73/ЕС:

Съгласно §1а от ДР на Закона за енергетиката, считано от 2012 г. са въведени изискванията на Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия. По-конкретно, с транспониране на цитираната Директива е следвало в българското законодателство да се въведе изискването на чл.37, ал.17 от тази директива, съгласно което държавите-членки гарантират, 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**. Аналогично стоят нещата и с изискването на чл.41, ал.17 на Директива 2009/73/ЕС. Тези текстове от двете директиви са в потвърждение и на съществуващата практика на Конституционния съд на Република България (като Решение No. 21/26.10.1995 г. конституционно дело No. 18 от 1995 г.), постановяваща, че щом административният акт засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица, те могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 от конституцията чрез съдебното му обжалване.

Съгласно чл.14, ал.1 от ЗЕ, КЕВР провежда процедура за обществено обсъждане със заинтересованите лица при изготвянето на **общи административни актове**, предвидени в този закон и в ЗРВКУ, както и по други въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния сектор и на В и К сектора. Заинтересовани лица са държавни органи, браншови организации, енергийни предприятия, ВиК оператори, клиенти, пряко свързани с изготвения проект, и организации на потребители. Макар да приема, че административните актове, с които определя цени, са индивидуални административни актове, преди тяхната подготовка КЕВР предприема действията по чл. 14 от ЗЕ. В хода на общественото обсъждане КЕВР кани всички **заинтересовани лица**, разглежда всички постъпили становища от заинтересованите лица и мотивира своето становище, като публикува мотивите на страницата си в Интернет. От това следва, че по отношение решенията на КЕВР относно потребяването на електрическа, топлинна енергия и природен газ и на ВиК услугите, регулаторният орган (КЕВР) предприема процедури по обществено обсъждане, които се изискват при издаване на **общи административни актове, след което, като резултат от тези обществени обсъждания обаче приема индивидуални административни актове**. Липсва всякаква правна логика да се осъществява процедура по издаване на общ административен акт или административен акт от обществена значимост, да се организира обществено обсъждане със заинтересованите лица, както разпорежда чл.14 от ЗЕ и в същото време същите **тези заинтересовани лица да нямат правен интерес да обжалват постановления административен акт по съдебен ред**, особено ако същите лица нямат никаква друга правна възможност да оспорват цените, определени от регулатора.

С оглед изложеното по-горе, категорично заявяваме, че не сме съгласни със създадената нормативна уредба и константна съдебна практика, при която се изключва всякаква правна възможност гражданите да обжалват актовете на КЕВР за регулиране на цените както на електрическа, така и на топлинна енергия и природен газ за крайни потребители и на ВиК услугите. Считаме, че **всички потребители на тези услуги** (лично или чрез представляващите ги сдружения на потребителите), които са задължени да заплащат определените от КЕВР цени на електрическа, топлинна енергия и природен газ за крайни потребители и на ВиК услугите, **имат правен интерес и би следвало да могат да обжалват същите по административен ред**.

Предвид всичко изложено по-горе, настояваме **чл. 36а, ал.2 от ЗЕ да бъде обявен за противоконституционен текст**, противоречащ на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията на Република България и да се осигури правна възможност за потребителите и за признатите за представителни по реда на Закона за защита на потребителите организации на потребителите, да обжалват пред съдилищата на Република България ценовите решения на регулатора - КЕВР.

Приложение: *Определение № 14002/ 20.11.2017 на ВАС - четвърто отделение по адм. дело № 12432/2017.*

С уважение

Богмил Николов
Изпълнителен директор на БНААП