



Да се
Конституционен
Съд
8.01.2010

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на икономиката, енергетиката и туризма

Изм. № 11-00-194/09

Дата 04.01.2010

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ТРАЙЧО ТРАЙКОВ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА, ЕНЕРГЕТИКАТА
И ТУРИЗМА

По конституционно дело № 15/2009 г.
На Ваш изх. № 28/к.д. 15/2009 г. от 09.12.2009 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В качеството ми на министър на икономиката, енергетиката и туризма, конституиран като заинтересована страна в производството по к.д. №15/2009 г., с определение от 8 декември 2009 г. на Конституционния съд, с което съдът е допуснал до разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 153, ал. 1 и ал. 6 от Закона за енергетиката (ЗЕ), представям и моля да вземете предвид настоящото становище:

Омбудсманът оспорва конституционосъобразността на чл. 153, ал. 1 и ал. 6 от Закона за енергетиката, с които се предвижда, че 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, длъжни са да монтират средства за дялово разпределение по чл. 140, ал. 1, т. 3 (ЗЕ) 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 закона (ал.1), както и че 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 (ал.6).

Видно от ал. 1 на чл. 153, нормата съдържа регламентация в следните три насоки:

1/ определянето на лицата - потребители на топлинна енергия, а това са всички собственици и титуляри на вещно право на ползване в сграда - етажна собственост, присъединени към абонатна станция или към нейно самостоятелно отклонение. Алинея 6 на чл. 153 ще бъде разгледана в същия контекст, тъй като със същата не се предвижда самостоятелна уредба, а е в пояснение на определението за потребител, откъдето произтича и задължението за заплащане на топлинна енергия;

2/ задължение за потребителите в етажната собственост да монтират средства за дялово разпределение на отоплителните тела в имотите си;

3/ задължение за потребителите в етажната собственост да заплащат цена за топлинна енергия при условията и по реда, определени в съответната наредба по чл. 36, ал. 3 от закона.

Считам, че така посочената уредба не противоречи на разпоредби от Конституцията – нито на посочения от омбудсмана чл. 19 ал.2, нито на други конституционни разпоредби.

I. На първо място, дефинирането на потребителите на топлинна енергия в ал. 1 на чл. 153 произтича от фактическото техническо състояние и правен статут на сградните инсталации.

Изграждането на сградните инсталации като част от сградите-етажна собственост се урежда в Закона за устройство на територията. Сградните инсталации за отопление и битово горещо водоснабдяване са обща етажна собственост, което разбиране е залегнало в чл. 140, ал. 3 от ЗЕ, в пълно съответствие с общата уредба на въпросите за собствеността. Чл. 38, ал. 1 от Закона за собствеността (ЗС) дефинира общите части в етажната собственост чрез принципната дефиниция, че общи са всички части, които „по естеството си или по предназначение” служат за общо ползване, като изрично в примерното изброяване за общи части са посочени главните линии на всички видове инсталации и централните им уредби. Съгласно чл. 41 от ЗС всеки собственик, съразмерно с дела си в общите части, е длъжен да участва в разносните, необходими за поддържането или за възстановяването им, както и в полезните разноски.

Присъединяването на потребителите в сграда-етажна собственост - чрез абонатна станция или нейни самостоятелни отклонения, става по решение на общото събрание на етажната собственост, взето с изричното писмено съгласие на две трети от всички собственици и титуляри на вещно право на ползване в сграда - етажна собственост (чл. 133, ал. 2 ЗЕ).

Топлоснабдяването на етажните собствености като процес се осъществява от топлопреносното предприятие. Вътрешните инсталации за горещо битово водоснабдяване и за отопление се проектират и изграждат в изпълнение на изискванията на разпоредбите на Наредба № 15 за техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обекти и съоръжения за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия и въз основа на изискванията на комплексен анализ: технико-икономически, финансов и екологичен и при съобразяване на възможностите за енергоспестяване (чл. 9, чл. 125 от ЗЕ, ведно с наредбите на МИЕТ и на МИЕТ и МРРБ по чл. 125 ал.3 и ал.4 ЗЕ). Чрез абонатна станция (АС) вътрешните инсталации се топлозахранват от мрежата на топлопреносното предприятие. Още при закупуването на имот в сграда –етажна собственост, потенциалният нов собственик е наясно, че сградата е проектирана и изградена за снабдяване с топлинна енергия.

Потребените в сградите – етажна собственост количества топлинна енергия се измерват със средства за търговско измерване – топломери, монтирани в АС. Тези средства са сертифицирани, минават на последващ метрологичен контрол, съгласно

Закона за измерванията и потребителите имат право на информация за показанията им.

Чрез термостатните вентили, монтирани на отоплителните тела в имотите, всеки абонат може да регулира личното си потребление.

Посочените фактически и правни основания показват недвусмислено, че изградените сградни инсталации не позволяват друго третиране на ползвателите от това, което е възприето в атакуваната ал. 1 на чл. 153, тъй като доставката на топлинната енергия се извършва от топлопреносното предприятие до вътрешните инсталации на потребителите.

В допълнение на определението, съдържащо се в ал. 1 с ал. 6 на чл. 153 е регламентирано, че 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.

Направеният от омбудсмана извод, че и при пълна липса на потребление на потребителите се начисляват суми за отдадената от сградната инсталация топлинна енергия не може да бъде споделян, тъй като практически е невъзможно имот в топлоснабдяваната сграда – етажна собственост да не получава топлинна енергия от топлопреминаване. Поради това, определението на потребител, дадено в ал. 1 и в ал. 6 на чл. 153 е напълно коректно, съобразено с вещноправният режим на етажната собственост и не е противоконституционно.

Наистина, потребителят в етажната собственост, която не се е отказала от топлоснабдяването, е в зависимо положение от останалите потребители в етажната собственост и не би могъл да се откаже индивидуално да получава топлинна енергия. Това ограничение на неговото право да прекрати едно нежелано правоотношение обаче:

1/ е законодателно въведено – в съответствие на принципа за правова държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията;

2/ гарантира права, национални и обществени интереси с преимуществено значение:

- правото на потребителите да им бъде доставяна стока от ежедневна необходимост, тъй като снабдяването с енергия е всеобщо предлагана услуга, която се предоставя при условията на равнопоставеност, следователно тази услуга не може да бъде отказвана по причини, непосочени в закона, а освен това – всеобщият ѝ характер изисква предоставянето ѝ на разумни цени. Т.е. превес е даден от законодателя на правото на болшинството (2/3 от потребителите) в етажната собственост, да получават топлинна енергия.

- защитено е правото за качествено и сигурно задоволяване потребностите на обществото от топлинна енергия, ефективно използване на енергията и енергийните ресурси и енергийни доставки при минимални разходи, въведени като основни цели в чл. 2 от ЗЕ. Чрез ал.1 на чл. 153 от ЗЕ се въвежда правна гаранция за защитата на живота и здравето на гражданите, което е основен конституционен принцип (чл. 4, ал.2 от Конституцията), както и защитата на собствеността, околната среда и интересите на потребителите в тяхното болшинство.

- защитен е приоритетният интерес за енергийната сигурност, тъй като натоварването на „неотказали се потребители” с всички разходи на сградата би довел до отказ от ползването на най-евтиния за потребителите енергоносител, с което възниква и необходимостта от заместването му – било с твърди горива, било с електроенергия или газ. Освен в аспекта на предотвратяване на замърсяванията от използването на твърдите горива, националните интереси и енергийната сигурност биха били застрашени от гледна точка на това, че съществуващите електро- и газоразпределителни мрежи не биха могли да осигурят такова нарастване на нуждите от снабдяване.

Видно е, че ограничението в правото на избор на едни потребители, е

законодателно и обосновано въведено в защита на други конституционни ценности или при наличие на общественозначими и приоритетни цели или интереси, поради което въвеждането му е в съответствие с конституционните разпоредби. В този смисъл са и решения №11/18.12.2007 г. и №4/15.03.2007 на Конституционния съд, съответно по к.д. №10/2006 г. и к.д. №6/2007 г.

II. По отношение на въведеното в ал. 1 на чл. 153 от ЗЕ задължение за потребителите в етажната собственост да монтират средства за дялово разпределение на отоплителните тела в имотите си, същото не може да бъде третирано като противоконституционно, тъй като не само не засяга по никакъв начин конституционно гарантирани права, а напротив – гарантира преимуществено съобразяване с конкретните интереси и ползи за конкретния потребител.

Както е отбелязано по-горе, доставката и меренето на топлинната енергия се извършва на едно място (в АС), а до отделните имоти, енергия се доставя чрез общите за сградата инсталации за отопление и битова гореща вода. Това налага въвеждането на норми за изчисляване на потребената от конкретния потребител топлинна енергия, като методиката за дялово разпределение представлява именно такава регламентация.

Системата на дялово разпределение е въведена в страните от Европейския съюз в съответствие с изискванията на Директива 93/76/ЕИО на Съвета от 13 септември 1993 година относно ограничаване на емисиите на въглероден двуокис чрез подобряване на енергийната ефективност (програма SAVE),(отм.). Съгласно чл. 3 и чл. 10 на Директивата, Държавите-членки разработват и внедряват програми за таксуване за енергията, разходвана за отопление, климатизация и топла вода за битови нужди, отчетена в съответно 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. Обитателите трябва да имат възможност да регулират собственото си потребление на енергия за отопление, климатизация и битова топла вода Държавите-членки са задължени да приемат всички необходими разпоредби за реализиране целите на посочената директива.

Последваща директива, регламентираща изискването на въвеждане на дяловото разпределение е Директива 2002/91/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 година относно енергийните характеристики на сградите. В същата е посочено, че разпределението на разходите за отопление, климатизиране и топла вода между обитателите на сградите, изчислено пропорционално спрямо реалното потребление би могло да допринесе за енергийни спестявания в жилищния сектор, а обитателите трябва да имат възможност да регулират потреблението си на отопление и топла вода, доколкото такива мерки са ефективни от гледна точка на разходите.

В българското законодателство, гражданско-правният режим на етажната собственост е съчетание на собственост върху отделните имоти и съсобственост върху общите части в сградата. С въведената система за разпределение на топлинна енергия между потребители в такива сгради, е намерен най-справедливия при нашите условия на потребление на енергия начин за разпределение на енергията между потребителите в сградата, при което топлопреносното предприятие фактурира топлинната енергия на крайния потребител - имота.

Поради това, твърдението на омбудсмана, че се гарантират изцяло търговските интереси на топлофикационните дружества е невярно, защото системата за дялово разпределение служи за изготвянето на индивидуалните сметки на потребителите, а не за отчитането на доставената топлинна енергия, което се прави на едно място в сградата (в абонатната станция/нейно самостоятелно отклонение). Т.е. индивидуалните средства за дялово разпределение на потребителите дават възможност да се изходи от конкретното индивидуално ползване и по този начин в максимална степен защитават

справедливото разпределение между собствениците/титулярите на вещно право на ползване на доставената от топлопреносното предприятие енергия. Обслужването на търговските интереси на доставчика е въпрос, който стои извън този контекст. Няма ущърб за индивидуалния потребител и неговите права, тъй като всеки потребител заплаща за реално потребена топлинна енергия.

България е една от първите страни в Европа, която в периода 1998-2001 г. е осигурила и въвела измерването на топлинната енергия от всички топлофикационни дружества с най-модерни уреди – електронни топломери с висок клас на точност, което от своя страна е условие за въвеждане на системата за дялово разпределение.

Въз основа на изложеното, неоснователни са твърденията за противоконституционност на задължението на потребителите да монтират индивидуални измервателни уреди на отоплителните тела в имотите си. Напротив, липсата на такива измервателни уреди би имало за резултат разпределяне на цялата постъпила в сградата топлинна енергия, но без съобразяване с индивидуалното потребление на отделните потребители. Поради това, не съществуващата правна регламентация, а липсата ѝ би довела до практически абсурди и явни несправедливости, включително насърчаване на неразумно потребление на енергията.

III. На следващо място, считам че не е противоконституционно предвиденото в ал. 1 на чл. 153 от ЗЕ задължение за потребителите в етажната собственост да заплащат цена за топлинна енергия при условията и по реда, определени в съответната наредба по чл. 36, ал. 3 от ЗЕ.

Считаме за неоснователни твърденията на омбудсмана, че потребителят е принуден да заплаща стойност на стоки и услуги, които не е потребил, както и за загубите, които има топлофикацията по доставката на топлинната енергия до имотите на крайните потребители в етажната собственост, които ползват услугата. Както вече беше посочено, услугата се ползва от всички потребители, а т.нар. „загуби” на топлофикацията са до мястото на доставката. След нея сградната инсталация отделя топлинна енергия, която отоплява сградата, т.е. ползва всички имоти в етажната собственост, противоположно и несправедливо би било потребители да бъдат облагодетелствани по нормативен път с привилегията да ползват топлинната енергия, отдадена от сградната инсталация, без заплащане.

Тъй като правилото потребителят да е обвързан с плащането на сметки за потребеното от сградната инсталация и общите уреди за отопление е изведено от реалната полза за всеки потребител, то в този аспект правилото само по себе си не може дори да бъде третирано като изключение, с което се ограничават законоустановени права. С чл. 153, ал. 1 от ЗЕ се съобразяват и останалите конституционни принципи – равно третиране на видовете собственост, принципът на правовата държава, което обхваща като основен правен постулат „комуто ползите, нему и вредите”, заложен в цялото ни гражданско законодателство, включително в Търговския закон и Закона за задълженията и договорите, с разпоредбите на които законодателят цели да не се допуска неоснователно обогатяване. До такова обогатяване несъмнено би се стигнало, ако за реалните ползи на един потребител, каквито са ползите от доставката на топлинна енергия и топла вода през общите сградни инсталации, той не заплаща цена и същата се поема от останалите потребители в етажната собственост.

Така, както свободата на договаряне е изключена по отношение на доставчика на обществената услуга, който не избира своите контрахенти, а освен това – физически е невъзможно да бъде ограничено или прекратено снабдяването им в големия брой случаи, така но в ограничена степен свободата на договаряне е изключена по отношение на потребители, които не желаят да бъдат снабдявани, но представляващи до 1/3 от потребителите в етажната собственост.

Енергийните предприятия имат задължението да доставят топлинна енергия, с което се задоволяват интересите и потребностите на населението, а потребителят е

длъжен съответно да заплаща за консумираната енергия, при което ал. 1 на чл. 153 е в съответствие и с конституционното изискване за правна сигурност и материална справедливост (чл. 4 от К) и равенство пред закона (чл. 6, ал. 2).

IV. Относно гаранциите, съдържащи се в ЗЕ за правата на потребителите, считам, че следва да бъде взето предвид и следното: Предоставянето на обществената услуга – доставка на топлинна енергия, е последователно и систематично уредено в ЗЕ чрез правила, гарантиращи предоставянето ѝ, гарантиращи качеството ѝ, гарантиращо участието на потребителите и защитата на техните права, включително чрез специализираните държавни органи, осъществяващи регулаторен и друг вид контрол на лицензионната дейност. Правната уредба, включително гаранции за интересите на потребителите е дадена освен в ЗЕ, подзаконовите актове по прилагането му и договорите при публично известни Общи условия, одобрявани от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), също и в Закона за защита на потребителите и Закона за защита на конкуренцията. В ЗЕ (чл. 7а) е предвиден и със Заповед № РД-16-895/13.10.2009 г. на министъра на икономиката, енергетиката и туризма е създаден Обществен съвет като консултативно звено към министъра, който съвет има задачата да решава проблеми от специалната компетентност на министъра, включително и въпросите за защита на потребителите в контекста на топлоснабдяването и дяловото разпределение на топлинна енергия. Законът изисква потребителите да бъдат навременно информирани за предстоящи изменения в цените (чл. 36а) с което се дава възможност те да преценят своя интерес от отказ от услугата по доставка. С чл. 149, ал.1 е дадена възможност продажбата на топлинна енергия (въз основа на писмени договори при общи условия) да се договори между топлопреносното предприятие и асоциации на потребителите на топлинна енергия в сграда - етажна собственост. С чл. 150, ал. 3 от ЗЕ е уредено правото в срок до 30 дни след влизането в сила на общите условия потребителите, които не са съгласни с тях, да внесат в съответното топлопреносно предприятие заявление, в което да предложат специални условия. Тъй като това е съответно задължение на лицензианта – топлопреносното предприятие, то изпълнението му, както и необоснования отказ подлежи на регулаторен контрол от ДКЕВР. В чл. 153, ал. 2 е уредено правото на 2/3 от потребителите в етажната собственост да поискат прекратяване на топлоснабдяването за отопление и/или горещо водоснабдяване, което прекратяване на правоотношението е в съответствие с начина на неговото възникване. Предвидени са принудителни административни мерки и административни наказания, налагани от ДКЕВР или от министъра на икономиката, енергетиката и туризма (чл. 201; чл. 213, ал. 1; чл. 214) за санкциониране неизпълнението на нормативно установени задължения. Защитата на потребителите от рисковете при ползването на услугата доставка на топлинна енергия се осъществява както в производствата пред ДКЕВР и КЗК, така и в производствата по ГПК, чрез които е обезпечено правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията, като едно от основните конституционни права с особено голямо значение в правовата държава.

С разпоредбите на ЗЕ са отчетени и гарантирани интересите на потребителите – етажни собственици с възможните технически и правно допустими способности. Както е приел Конституционният съд в свое Решение №1/26.03.2002 г. по к.д. №17/2001 г., ДВ, бр. 35/2002 г. „Нормата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, последна хипотеза гласи, че законът защитава потребителя. Съдържанието ѝ трябва да се схваща в смисъл, че по законодателен ред трябва да се охраня потребителят, чрез определени стандарти за качеството на предлаганите стоки и услуги, да се предвиди защита от рискове при ползването им.” Такива стандарти и такава защита ЗЕ предвижда, което е още един аргумент, че атакуваните законови разпоредби – чл. 153, ал. 1 и ал. 6, не са противоконституционни.

С цел оценка на въздействието на разпоредбите на ал. 1 и ал. 6 на чл. 153 от ЗЕ, е извършен анализ на жалбите, постъпили в сектор „Дялово разпределение”, дирекция „Сигурност на енергоснабдяването” в Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) за 2009 г. и относими към разглеждания казус. Анализът показва следното:

Абонатите на топлопреносни предприятия за страната са около 600 000, като само за София са около 413 000. Постъпилите в МИЕТ през 2009 г. рекламации, жалби и сигнали са общо 949, което представлява 0.158 % от абонатите на топлофикационните дружества в страната.

Общият брой на жалбите от потребители, които са прекратили топлоподаването към отоплителните тела в имотите си и не потребяват топла битова вода от страната са общо 44, от които 26 са от София. От всичките 44 жалби, 11 са от потребители, собственици на имоти, които не са обитаеми (за София са пет).

По предоставена ни от „Топлофикация София” ЕАД информация, общо 5 700 техни абонати (1.38 % от всичките им 413 000 абонати), не ползват топла битова вода в имотите си и са с нулеви показания на уредите. Или постъпилите от такива абонати жалби в министерството (26) представляват 0.456 % от абонатите за гр. София. При елиминиране на имотите, които са необитаеми (5), този процент намалява на 0.368 % (от 5 700 абонати) и 0.0051 % от всички абонати на „Топлофикация София” ЕАД.

Въпросите, свързани с потреблението на топлинна енергия и нейното заплащане, са предмет на особено внимание на ръководството и специалистите на МИЕТ и винаги е търсен баланс между интересите на всички потребители, собственици на имоти в сградите – етажна собственост, присъединени към топлофикационните системи. При осъществяване на дейността на специализираната администрация е констатирано, че в повечето сгради – етажна собственост, по различни причини има потребители, които са демонтирали радиаторите в имотите си изцяло или частично. Основно тези потребители считат, че правата им са нарушени.

Демонтиране на радиатори, с цел отказ от услугата не е практика в държавите от Европейския съюз. Общите за сградата енергии за БГВ и за отопление в европейските държави, където се прилага дялово разпределение, имат по две компоненти – постоянна и променлива. В нашата нормативна уредба не е предвидена постоянна компонента (сградна инсталация) за БГВ, за разлика от другите европейски страни, където тази компонента е между 30% и 50%. Постоянната компонента за отопление (аналог на енергията, отдадена от сградната инсталация) е в диапазона 30% до 70% и зависи от топлотехническата характеристика на сградата. За новите и добре изолираните сгради се прилага niskият процент (30%), а за сгради, които не са санирани се прилага високият процент (70%).

Настоящите редакции на атакуваните ал. 1 и ал. 6 от чл. 153, са възприети на база резултатите от прилагането на съществуващата до 2006 г. система на дялово разпределение, при която потребителите избираха сами процент за разпределение на количеството енергия за сградна инсталация. Премахването на горната граница от 30% за сградна инсталация е свързано с въвеждането на ограничението, разписано в чл. 144, ал. 5 от ЗЕ - разпределената енергия за всяко отоплително тяло от сградата да не надвишава максималната енергия, която то може да отдаде. По този начин количеството енергия, което следва да се разпредели между всички потребители е количеството отдадено от тъбната мрежа. Енергията, отдадена от сградната инсталация се разпределя от лицето, извършващо услугата дялово разпределение за сградата по нормативно установеният ред и за всяка отделна сграда – етажна собственост, тя е различна. Това показва още веднъж зачитане интересите на потребителите, а не както се твърди в искането на омбудсмана – оцеляване на индивидуалния потребител.

По посочените съображения считам, че искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на чл.153, ал. 1 и ал. 6 от Закона за енергетиката е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Приложение: Заповед № РД-16-895/13.10.2009 г. на министъра на икономиката, енергетиката и туризма; жалби на потребители от 2009 г.

С уважение,

ТРАЙЧО ТРАЙКОВ

Министър на икономиката, енергетиката и туризма

