



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 864

Дата: 18.10.2022 г.

**ДО  
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ  
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ  
НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**  
представяван от председателя –  
д-р Ивайло Дерменджиев

**по тълкувателно дело №1 / 2022 г.**

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

Висшият адвокатски съвет представя настоящото становище по тълкувателно дело № 1/2022г. на Общо събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, с предмет следния въпрос:

***„Подлежат ли на обжалване решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране, приети на основание чл. 31б, ал. 4 във връзка с ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката?“***

Искането за тълкуване е направено от Председателя на Върховния административен съд на основание чл. 129 от Закона за съдебната власт, т. 22 от Правилника за приемане на тълкувателни решения от общото събрание на съдиите на първа и втора колегия на Върховния административен съд и от

общото събрание на съдиите от колегиите Върховния административен съд, приети от Пленума на съдиите от Върховния административен съд.

Моля, при постановяването на решение по тълкувателно дело № 1 от 2022г., да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет:

## **I. Национален правен ред.**

В Раздел IV на Закона за енергетиката („ЗЕ“) е уредено ценовото регулиране, извършвано от Комисията за енергийно и водно регулиране („Комисия“), като в чл. 31б от ЗЕ е предвидено право на държавния орган при необходимост да изменя утвърдените цени на електрическата енергия, цени за достъп и/или пренос през електропреносната и/или електроразпределителната мрежи и цената и/или компонент от цената по чл. 30, ал. 1, т.17 от същия Закон по време на ценови период, но не по-често от веднъж на календарно тримесечие. В т. 1- т. 3 от чл. 31б, ал. 1 от ЗЕ са регламентирани начините, по които се постига изменението на утвърдените цени на електрическата енергия, така напр. Комисията изменя разполагаемост по чл. 21, ал. 1, т. 21 от ЗЕ, размера на технологични разходи, изменя размера на други ценообразуващи елементи, спазвайки принципа за баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите им. В чл. 31б., ал. 2 от ЗЕ е уредено огледално право на Комисията да измени, отново при необходимост, определените премии, но не по-често от веднъж на 6 месеца, при условие, че е налице съществено изменение между определената прогнозна пазарна цена за базов товар за този период спрямо постигнатата и прогнозната такава за оставащия срок от периода на организиран борсов пазар на електрическа енергия. Изменението на утвърдените цени и на премиите по смисъла на ал. 2 от тази разпоредба става с решение на Комисията. Решенията по чл. 31б, ал. 1 и ал. 2 от ЗЕ влизат в сила от деня на приемането им от Комисията.

Предвид гореизложеното, в съдебната практика са формирани противоположни становища относно обжалваемостта на тези актове, едното от които приема, че решенията подлежат на обжалване, тъй като за тях законодателят е допуснал предварително изпълнение, а не необжалваемост. Друга част от съдебната практика приема, че решенията са изключени от възможност за обжалване, като се позовават на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България и извеждат неговата приложимост.

Основаният спор касае изразът „влиза в сила“, употребен в чл. 31б., ал. 4 от ЗЕ. Несъмнено текстът на разпоредбата не е достатъчно ясен и създава възможност за тълкуване в противоположни посоки. Принципно положение в административното право е, че влязъл в сила административен акт е този, които: (1) не подлежи на обжалване; (2) не е бил обжалван в законния срок и (3) който е бил обжалван, но е бил потвърден или изменен от съда. В разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ законодателят е използвал конкретно изразът „влиза в сила от деня на приемането му“, тоест от деня на постановяване на решението. Въпреки това този израз не е равнозначен на „не подлежи на обжалване“, противно на приетото от част от съдебната практика. Действително, някои административни актове „влизат в сила“, защото не подлежат на обжалване, но изключването им от контрола за законосъобразност става на основание изрична законова разпоредба, от която ясно, недвусмислено и еднозначно се установява волята на законодателя съответният акт да бъде необжалваем. Необжалваемостта е изключение от общия принцип и винаги е свързана със засягане правата и интересите на правните субекти. Необжалваемостта не може да се прилага относно актове, които не са изрично посочени като необжалваеми, нито да се извежда от неprecizen изказ на законодателя. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България допуска да бъде ограничена обжалваемостта на някои административни актове, съобразно административната им същност, социален ефект и интензитет на въздействие, но само при изрично посочване. Ограничаването на необжалваемостта означава, че необжалваемия акт изрично трябва да е определен от законовата норма като необжалваем.

Цитираната разпоредба постановява, че *„Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон.“* Ако действителната воля на законодателя е била да изключи решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ от осъществяването на контрол за законосъобразност е следвало да използва израза „не подлежи на обжалване“, употребяван, когато дадена категория административни актове са определени като неподлежащи на обжалване. Поради това тълкуването на нормата в смисъл, че „влиза в сила от деня на приемането на решението“ е еквивалентно на „необжалваемост на административния акт“ противоречи на конституционната норма на чл. 120, ал. 2. Подобен извод не следва и от чл. 13, ал. 9 от ЗЕ, според който решенията на Комисията подлежат на обжалване относно тяхната законосъобразност

пред Административен съд – град София в 14-дневен срок от съобщаването им. Обжалването не спира изпълнението на решението. Искането за спиране изпълнението на оспорено по съдебен ред решение е недопустимо, освен по отношение на решения, с които се налагат санкции, решения за прекратяване и отнемане на лицензии и решения за отнемане на сертификати за независимост на оператори на преносни мрежи. От анализ на чл. 13, ал. 9 от ЗЕ и чл. 120, ал. 2 от Конституцията се установява, че решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ, както и всички други решения на Комисията, подлежат на обжалване по съдебен ред, като искане за спиране на изпълнението им е по принцип недопустимо освен в изрично изброените случаи по чл. 13, ал. 9, изр. второ от ЗЕ. Това означава, че решенията едновременно могат да бъдат обжалвани по съдебен ред, но и да бъдат изпълнявани до окончателното произнасяне на съда по тяхната законосъобразност. Институтът на „предварително изпълнение“, позволява, независимо от предприетото обжалване, актът да бъде изпълняван независимо че още не е решен спора по неговата законосъобразност..

Няма спор, че използваната законодателна техника е непрецизна. Непрецизността обаче не може и не трябва да обуславя стеснително тълкуване на генералната клауза, допускаща обжалване на всички административни актове извън изрично посочените като необжалваеми. Стеснителното тълкуване на правни норми, предоставящи възможност на субектите за защита на техни легитимни интереси е недопустимо. Интензитетът на засягане правната сфера на лицата от решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ в никакъв случай не води до извод за „незначителност“. Напротив, в преобладаващия брой от случаите в практиката, тези решения засягат правните интереси на лицата в значителна степен. Предвид това и доколкото законодателят не е формирал ясна и недвусмислена воля за изключване от контрола за законосъобразност на решенията за изменение на цените и премиите, чл. 120, ал. 2 от Конституцията е неприложим. Ето защо, решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ подлежат на обжалване по съдебен ред, а правните им последици настъпват от деня на постановяването на съответното решение на Комисията, поради допуснатото предварително изпълнение.

## **II. Директива 2009/72/ЕО и Директива (ЕС) 2019/944.**

Освен на основата на националния правен ред, изводът за необжалваемост е в противоречие и с норми на европейското законодателство,

приложимо към анализиранията обществени отношения. Разпоредбата на чл. 31б., ал. 4 от ЗЕ е обнародвана в ДВ, бр. 20/2013г. и е в сила от 28.02.2013г. Към този момент е действала Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО. Директива 2009/72/ЕО е действала до 31.12.2020 г. Считано от 01.01.2021г. в сила влиза Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС, действаща към настоящия момент. Разпоредбите на чл. 37, § 16, предл. първо и § 17 от Директива 2009/72/ЕО са идентични с чл. 60, § 7, предл. първо и § 8, както и от Директива (ЕС) 2019/944. Те предвиждат, че решенията на регулаторните органи трябва да бъдат напълно мотивирани и обосновани и подлежат на съдебен контрол. Държавите-членки са задължени да 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. С оглед на това държавите-членки са задължени не само да осигурят правна възможност за обжалване на решенията на регулаторните си органи, но и да гарантират защитата на правата на засегнатите лица. Решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ неминуемо попадат в приложното поле на действащата към момента Директива (ЕС) 2019/944, поради което частноправните субекти могат да се позовават на нея, ако тя не е транспонирана в националния правен ред.

За изчерпателност следва да се посочи, че общностното право има приоритет над националната правна уредба. Същевременно, на основание чл. 288 от ДФЕС, директивата е акт, който обвързва по отношение постигането на даден резултат от държавите-членки, до които е адресиран, а националните власти са свободни да изберат формата и средствата за постигането му. От това се установява, че резултат, който следва да бъде осигурен от Директива (ЕС) 2019/944 е гарантирането на възможността за обжалване на решенията на държавните органи и гарантиране възможността за защита на интересите на всички засегнати лица пред независим орган. Тези резултати се постигат чрез гарантиране на обжалваемостта на решенията на Комисията. **По принцип, в рамките на Европейския съюз, съобразявайки се с ДФЕС и с националната уредба, е допустимо определени административни актове да бъдат изключени от съдебен контрол. Ограничение относно актовете за изменение на цените и премиите, както и относно лицата, чиито**

**интереси следва да се считат за засегнати от тях, не са въведени в националното ни законодателство с разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.** При липсата на изрична национална правна норма, изключваща съдебния контрол върху тези актове и лишаваният правните субекти от възможност за защита на интересите им, извод за необжалваемост на решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ, не може да бъде споделен.

Предвид това, следва да се съобрази друг и принцип на европейското право, а именно относно приложимостта на нормите на директивите при определени условия. Във всички случаи, когато, с оглед на тяхното съдържание, разпоредбите на дадена директива са безусловни и достатъчно точни, частноправните субекти имат основанията и правото да се позоват на тях пред националните юрисдикции срещу държавата, когато тя не ги е транспонирила в срок в националния правен ред или когато ги е транспонирила неточно. В случая предвид използвания непрецизен изказ на законодателя в текста на разпоредбата на чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ, тълкуването на действителната му воля следва да се извърши не само на основание на приложимата национална правна уредба, но и съобразно относимата европейска такава. При анализ на чл. 31б, ал. 4 вр. с чл. 13, ал. 9 от ЗЕ, чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, установената практика относно влизането в сила на административните актове, така и на относимите разпоредби от Директива 2009/72/ЕО и Директива (ЕС) 2019/944, се достига до извод, че българският законодател не е изключил изрично решенията за изменение на цените и премиите от възможност за обжалване. След като той не се е възползвал от възможността по чл. 288 от ДФЕС и чл. 120, ал. 2 от Конституцията, решенията по чл. 31б, ал. 4 от ЗЕ подлежат на съдебен контрол за законосъобразност, като относно тях законодателят е допуснал предварително изпълнение.

### **III. Извод**

С оглед изложените аргументи и съображения в настоящото становище, отговорът на поставения въпрос по тълкувателно дело № 1/2022 на Върховния административен съд: *„Подлежат ли на обжалване решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране, приети на основание чл. 31б, ал. 4 във връзка с ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката?“* е положителен.

Решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране, приети на основание чл. 31б, ал. 4 във връзка с ал. 1 и ал. 2 от Закона за енергетиката подлежат на обжалване, тъй като законодателят не ги е изключил изрично. За тях е приложим институтът на предварителното изпълнение по смисъла на закона, а не на необжалваемост на административния акт.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ